



UNIVERSIDAD DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

El Procedimiento Legislativo en Lectura Única

D^a María Pilar García Rocha

2019

Tesis dirigida por el Dr. D. Ignacio González García y elaborada bajo la responsabilidad de la Escuela Internacional de Doctorado de la Universidad de Murcia con mención de Doctorado Internacional.

Realizada la correspondiente estancia de investigación en el Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Roma Tre, con una beca concedida por el Programa de Ayudas para Estancias Investigadoras en el Extranjero para Alumnos de la Escuela Internacional de Doctorado de la Universidad de Murcia (Resolución Rectoral R-732/2016, de 22 de octubre de 2015).

ÍNDICE

Capítulo 1

El procedimiento legislativo en lectura única en el contexto de los procedimientos legislativos especiales: su fundamento lógico.

I.	El Parlamento como órgano de representación de la voluntad de los ciudadanos.	.....	23
	1. El Parlamento como órgano representativo: origen y evolución.	.....	23
	2. El Parlamento moderno: composición proporcional, autonomía funcional y publicidad de sus decisiones.	.....	32
	3. El derecho de participación en los asuntos públicos y el ejercicio de las funciones parlamentarias.	.....	38
	3.1. El vínculo entre el derecho a la participación política y las garantías de los procedimientos parlamentarios.	.....	38
	3.2. Sus problemas de articulación:	.....	42
	A) El impacto del partido político y del Grupo Parlamentario en el parlamentarismo racionalizado actual.	.....	42
	B) El mandato no imperativo y el distanciamiento entre representante y representado.	.....	47
II.	El monopolio de la función legislativa por el Parlamento como consecuencia de su naturaleza representativa.	.....	50
III.	El procedimiento de elaboración de la ley como instrumento de articulación de la voluntad política de los ciudadanos a través de sus representantes.	.....	55
	1. El Parlamento como sede del proceso legislativo.	.....	55
	2. El nexo causal entre cada acto del <i>iter legis</i> y la naturaleza representativa de la decisión del legislador.	.....	57

IV.	Procedimientos abreviados en los que se omite o simplifica alguna fase del <i>iter</i> legislativo: leyes de urgencia, leyes de Comisión y leyes en lectura única.	62
-----	--	-------	----

Capítulo 2

El contexto comparado de los procedimientos legislativos abreviados y su influencia en nuestro modelo.

I.	La utilidad de un análisis de Derecho comparado.	.....	71
II.	Modelos en los que pervive una cláusula residual a favor de la lectura única en el procedimiento legislativo: Alemania.	.....	77
III.	Modelos en los que se proscribe la lectura única en el procedimiento legislativo: Francia.	.....	82
IV.	Modelos que no establecen ni prohíben la lectura única en el procedimiento legislativo: Italia.	.....	87
V.	El sistema español como evolución del modelo italiano.	.....	94

Capitolo 2

Il contesto comparato dei procedimenti legislativi abbreviati e la loro influenza sul nostro modello.

I.	Utilità di un'analisi di Diritto comparato.	.....	97
II.	Modelli in cui permane una clausola residuale a favore della lettura unica nel procedimento legislativo: la Germania.	.....	103
III.	Modelli in cui si proibisce la lettura unica nel procedimento legislativo: il caso della Francia.	.....	108
IV.	Modelli che né stabiliscono né proibiscono la lettura unica nel procedimento legislativo: l'Italia.	.....	112
V.	Il sistema spagnolo come evoluzione del modello italiano.	.....	119

Capítulo 3

Antecedentes históricos del procedimiento en lectura única como procedimiento legislativo abreviado.

I.	La pertinencia de una aproximación histórica.	.....	121
II.	Los primeros antecedentes a considerar.	.....	126
	1. Del Estatuto de Bayona al Reglamento Parlamentario de las Cortes de 1810.	.....	126
	1.1. El tránsito hacia un parlamentarismo efectivo.	.....	126
	1.2. La incorporación de la Comisión Legislativa como excepcionalidad del procedimiento y la lectura única en Pleno como regla general.	.....	131
	1.3. Primeras fórmulas procedimentales especiales para la legislación de naturaleza urgente.	.....	134
	2. De la Constitución de 1812 al Reglamento Parlamentario de 1854: hacia la consolidación de un procedimiento legislativo ordinario y sus especialidades.	.....	137
	3. Los Reglamentos Parlamentarios de la segunda mitad del siglo XIX: precedentes todavía <i>a contrario</i>.	.....	145

III.	Los precedentes más inmediatos: la Constitución de 1931 y el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934 como punto de inflexión.	148
------	--	-------	-----

Capítulo 4

La incorporación del procedimiento legislativo en lectura única a nuestro ordenamiento jurídico vigente. Su determinación normativa.

I.	La supremacía de la Constitución y su condición de <i>norma normarum</i>.	.....	157
II.	Las bases constitucionales del procedimiento legislativo: un régimen extenso, incompleto, disperso y desordenado.	.....	162
III.	La habilitación constitucional al Reglamento Parlamentario para introducir modulaciones al procedimiento legislativo.	.....	167
IV.	El procedimiento legislativo ordinario y en lectura única en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado.	.....	172
V.	El Reglamento Parlamentario como Derecho autodespositivo y el problema de la sujeción del Pleno a los límites reglamentarios de la lectura única.	.....	181

Capítulo 5

La definición de los presupuestos habilitantes del procedimiento legislativo en lectura única.

I.	Una formulación pretendidamente abierta cuya motivación nunca vio la luz pública.	.....	187
II.	La oportunidad perdida de los Reglamentos Parlamentarios autonómicos.	.....	191
	1. La reproducción y desvirtuación de los presupuestos habilitantes de la lectura única como opción mayoritaria.	.....	192
	2. La excepcionalidad del Reglamento de la Asamblea de Madrid: un parámetro atendible.	.....	198
III.	Un debate doctrinal insuficiente e insatisfactorio entorno a ambas figuras.	.....	200
	1. Unos pocos lugares comunes y varios perfiles sin concreción.	.....	200
	2. Los ejes de nuestra crítica a la doctrina dominante.	.....	202
IV.	Una práctica parlamentaria casi libérrima con una única línea roja.	.....	211
	1. Ausencia total de motivación.	.....	211
	2. Ni la <i>relevancia</i> de la iniciativa ni la concurrencia con procedimientos legislativos especiales vetan la lectura única.	.....	218
	3. Leyes de naturaleza pactada vs. consensos extraparlamentarios no reglados.	.....	223
	4. La impropcedente identificación entre <i>simplicidad de formulación</i> y <i>brevidad</i> del texto.	.....	232
	5. Un único límite autoimpuesto: las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.	.....	237
V.	La delimitación sólo parcial de ambos presupuestos habilitantes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.	.....	240

1.	El punto de partida: la libertad casi absoluta del legislador reglamentario en su regulación y del Pleno de las Cámaras en su aplicación.	.....	241
2.	Los difusos límites trazados por la doctrina del Tribunal Constitucional.	.....	243
2.1	La alternatividad de los presupuestos habilitantes y su tenue diferenciación de la urgencia.	.....	243
2.2	La <i>naturaleza</i> de la iniciativa: unos contornos parciales establecidos por exclusión.	.....	245
2.3	La <i>simplicidad de su formulación</i> y la tesis del <i>observador razonable</i>.	.....	249
VI.	Un intento personal de categorización: los límites constitucionales de los presupuestos habilitantes del procedimiento legislativo en lectura única.	.....	251

Capítulo 6

Los rasgos fundamentales del procedimiento y la salvaguarda del *ius in officium* del parlamentario.

I.	Los sujetos competentes para decidir la tramitación en lectura única.	.....	257
1.	Una reinterpretación del alcance de la facultad de la Mesa para proponer el tipo de tramitación.	.....	257
2.	Las condiciones procesales de la decisión final del Pleno.	.....	267
II.	El momento procesal de la decisión de optar por la lectura única: una propuesta alternativa.	.....	274
III.	El <i>cómo</i> adoptar la decisión de tramitar en lectura única.	.....	285
1.	El valor del precedente parlamentario.	.....	285
2.	La dicotomía mayoría simple vs. mayorías reforzadas.	.....	289
IV.	La independencia de ambas Cámaras para implementar este procedimiento abreviado.	.....	292
V.	La fase central del procedimiento en lectura única.	.....	296
1.	La presentación de enmiendas al articulado: clave del procedimiento.	.....	296
1.1	El silencio del Reglamento del Congreso de los Diputados y el valor de los usos parlamentarios.	.....	296
1.2	La taxativa prohibición del Reglamento del Senado.	.....	308
2.	El debate de totalidad y la votación final del texto.	.....	312
VI.	Quiebra y salvaguarda del <i>ius in officium</i> del parlamentario en los procedimientos abreviados en lectura única.	.....	319
1.	La configuración general de este derecho fundamental y su proyección sobre los procedimientos legislativos.	.....	319
2.	Las dos posibles quiebras del <i>ius in officium</i> en la tramitación de iniciativas en lectura única.	.....	326
2.1.	Su concreción como derecho al procedimiento adecuado: el derecho a no tramitar la iniciativa en lectura única si no concurre alguno de los presupuestos habilitantes.	.....	326
2.2.	Su concreción como derecho a presentar enmiendas al articulado en los procedimientos en lectura única.	.....	330
A)	Los rasgos esenciales del derecho de enmienda.	.....	330

B) Las condiciones de su eventual quiebra en los procedimientos legislativos en lectura única.	.....	333
C) La improcedente vinculación entre las mayorías con las que se decide este tipo de tramitación y la posibilidad de presentar enmiendas al articulado: una crítica a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional.	.....	336
3. La salvaguarda del <i>ius in officium</i> : sus cauces de control interno y externo.	.....	342
3.1 Consideraciones generales sobre el objeto, el parámetro y los efectos del control.	.....	342
3.2 Las limitaciones del trámite interno de reconsideración por la Mesa de la Cámara.	.....	346
3.3 La especial trascendencia constitucional del amparo del <i>ius in officium</i> ante el Tribunal Constitucional.	.....	350
A modo de conclusiones: un decálogo para el procedimiento legislativo en lectura única.	.....	353
A modo di conclusioni: un decalogo per il procedimento legislativo a lettura unica.	.....	367
Bibliografía citada	.....	381
Anexo	.....	407

ABREVIATURAS

AA. VV.	Autores varios
AHDE	Anuario de Historia de Derecho Español
Ap.	Apartados
Art.	Artículo
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
BOAE	Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura
BOAM	Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA	Constitución Alemana 1949. Ley Fundamental de Bonn
CD	Congreso de los Diputados
CDS	Centro Democrático y Social
CE	Constitución Española 1978
CEPC	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
CF	Constitución Francesa 1958
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CI	Constitución Italiana 1947
Coord.	Coordinador
DS	Diario de Sesiones
Dtor.	Director
Dtores.	Directores
Et al.	Et alii (y otros)

Etc.	Etcétera
FJ	Fundamento Jurídico
GPCIU	Grupo Parlamentario Convergència i Unió
GPEPC	Grupo Parlamentario Entesa Pel Progrés de Catalunya
GPMX	Grupo Parlamentario Mixto
GPP	Grupo Parlamentario Popular
GPS	Grupo Parlamentario Socialista
GPV	Grupo Parlamentario Vasco
LGDJ	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
LGP	Ley General Presupuestaria
LO	Ley Orgánica
PGE	Presupuestos Generales del Estado
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOAPA	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
LORAFNA	Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General
LOTCC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
Noviss. Dig. It.	Novissimo Digesto Italiano

Opus cit.	Obra citada
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RAM	Reglamento de la Asamblea de Madrid
RAN	Reglamento de la Asamblea Nacional Francesa
RARE	Reglamento de la Asamblea de Extremadura
RARM	Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia
RCA	Reglamento de las Cortes de Aragón
RCCL	Reglamento de las Cortes de Castilla León
RCCM	Reglamento de las Cortes de Castilla La Mancha
RCD	Reglamento del Congreso de los Diputados
RCDI	Reglamento de la Cámara de Diputados italiana
RCF	Reglamento del Consejo Federal (<i>Bundesrat/Cámara Alta</i>)
RCV	Reglamento de las Cortes Valencianas
RCV	Reglamento de las Cortes Valencianas
RDF	Reglamento de la Dieta Federal (<i>Bundestag/Cámara Baja</i>)
RDP	Revista de Derecho Político
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional
REDI	Revista Española de Derecho Internacional
RPCAN	Reglamento del Parlamento de Cantabria
REP	Revista de Estudios Políticos

RJGPA	Reglamento de la Junta de General del Principado de Asturias
RPA	Reglamento del Parlamento de Andalucía
RPC	Reglamento del Parlamento de Canarias
RPCAT	Reglamento del Parlamento de Cataluña
RPG	Reglamento del Parlamento de Galicia
RPIB	Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares
RPLR	Reglamento del Parlamento de La Rioja
RPN	Reglamento del Parlamento de Navarra
RPV	Reglamento del Parlamento Vasco
RS	Reglamento del Senado español
RSF	Reglamento del Senado francés
RSI	Reglamento del Senado italiano
Ss.	Siguientes
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
V.g.	Verbigracia
Vid.	Vide (véase)
Vol.	Volumen
<i>VVDStRL</i>	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Publicación de la Asociación de Profesores de Derecho Estatal Alemán)

Capítulo 1

El procedimiento legislativo en lectura única en el contexto de los procedimientos legislativos especiales: su fundamento lógico.

I. El Parlamento como órgano de representación de la voluntad de los ciudadanos.

1. El Parlamento como órgano representativo: origen y evolución.

Al estudiar el curso evolutivo que ha sufrido el proceso de formación de voluntad ciudadana en las distintas sedes assemblearias desde la Edad Media hasta nuestros días, hemos podido constatar que el reconocimiento efectivo que de la formación de la citada voluntad han hecho los distintos órganos assemblearios no ha seguido una trayectoria regular. A lo largo de la Historia han ido cambiando –evolucionando, pero también involucionando- las bases conceptuales sobre las que se ha sustentado el edificio parlamentario.

Como es bien conocido, la soberanía, hoy, actúa como principio legitimador de la voluntad popular, pero no todas las Asambleas establecieron sus estructuras de funcionamiento sobre este pilar, ni tampoco manifestaron el

mismo grado de permeabilidad al sentido y al alcance que adquiere la construcción y la manifestación de la representación de la voz del ciudadano en el momento actual.

La falta de legitimidad –desde la perspectiva actual- que, en ocasiones, ha acompañado a los representantes de la ciudadanía designados para adoptar las decisiones que iban a conducir el destino político de una determinada comunidad; la visión distorsionada que se tenía entonces sobre lo que constituía el verdadero interés y las necesidades de los ciudadanos; y la configuración sesgada que durante años han sufrido los foros asamblearios fueron, entre otras, las causas de que ni el proceso de formación de voluntad ni las garantías llamadas a darle cobertura hayan seguido una trayectoria regular en su articulación¹.

Es posible advertir cómo la configuración política que en cada etapa histórica estructura la composición asamblearia va a actuar como factor determinante para articular, de un lado, el desarrollo de la formación de la voluntad del ciudadano en el Parlamento y, de otro, establecer el nivel de garantías llamadas a protegerla.

Al profundizar en el estado de la situación de las diferentes Asambleas constituidas es posible detectar que ni la senda recorrida en el reconocimiento efectivo de los avales que garantizan este proceso constitutivo de juicio, ni los rasgos llamados a definir los foros asamblearios como órganos de representación, se hayan manifestado con la misma efectividad, calado y fortuna en cada una de las Asambleas conocidas. A pesar de todo ello, el que algunos de estos escenarios asamblearios analizados hayan compartido denominación, podría invitar a pensar que sí ha existido un hilo conductor que, de forma continuada, ha guiado la estructura y el funcionamiento del proceso de construcción volitiva. Pero un estudio detallado sobre los vectores que

¹ GARRORENA MORALES, A., voz “Parlamento”, en ARAGÓN REYES, M. (Dtor.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado, Civitas, Madrid, 2011, 67; del mismo autor, “Valores superiores y principios constitucionales”, en *Estudios de Derecho Público*. Homenaje a J. JOSÉ RUIZ-RICO, Tecnos, Madrid, 1997, 26 y ss.

definen la composición de los Parlamentos actuales nos pone en situación de afirmar que, poco o nada tienen que ver las líneas configuradoras que dan sostén y legitiman los procesos de formación de voluntad que tienen lugar en estos órganos, con las líneas que estructuraron las Asambleas que les precedieron.

Y es que después de profundizar en el funcionamiento, la composición y el régimen interno de los primeros Consejos medievales -Consejos Privados-, es difícil sostener que en ellos hubiera tenido lugar el desarrollo de un proceso en el que quedarán recogidas otras inquietudes y pretensiones que no fueran las deseadas y manifestadas por el Rey. Ni siquiera en aquellos supuestos en los que el asunto a tratar revestía tal gravedad que tornaba indispensable la presencia de todos los Consejeros.

Sabido es que el hecho de que se produjera un incremento presencial en el número de asesores asamblearios únicamente multiplicaba el número de informes orales que, sobre el asunto objeto de estudio, se presentaban al Monarca. En ningún caso, las distintas perspectivas desde las que se planteaba la cuestión conducían a debate alguno sobre el asunto objeto de trámite, como tampoco se producía ningún tipo de manifestación de juicio en el supuesto en el que, la materia para la que era necesario pedir asesoramiento a los Consejeros, afectara a una parte importante de la ciudadanía.

Y todo ello porque los miembros de los Consejos medievales no habían sido elegidos por los ciudadanos ni actuaban en representación de la sociedad. Su elección y la determinación de sus funciones quedaba en manos del Rey, único titular de la voluntad manifestada en este foro². Aquéllos se limitaban a exponer al Monarca el estado de la cuestión que, en algunos casos, incluía las medidas que, a su juicio, podían contribuir a la resolución del conflicto planteado. Después de escuchar a los Consejeros, el Monarca tomaba en

² GARCÍA DE VALDELLANO, L., *Historia de España: De los orígenes a la Baja Edad Media*, Alianza Universidad, Madrid, 1980, 33 y ss.; y ANDERSON, P., *De la antigüedad al feudalismo*, Siglo XXI, Madrid, 2012, 156 y ss.

consideración aquello que estimaba oportuno y adoptaba, en consecuencia, la decisión que, para sus intereses y no otros, creía más acertada.

A pesar de que en la fórmula de composición de estos primeros encuentros asamblearios no tiene cabida el desarrollo de un debate entre posturas contrarias, sin embargo, sí es posible advertir en este momento que, el proceso de formación de voluntad real debía ser, en todo caso, respetado y garantizado. En muchas ocasiones hasta límites insospechados.

A estas primeras etapas del medioevo donde el escenario político configurado únicamente ofrece y reconoce avales al proceso de formación de voluntad del Monarca, les seguirán periodos en los que el crecimiento económico y social de las ciudades va a influir de forma determinante en el proceso de ensamblaje de la configuración y manifestación de la voluntad popular.

El importante desarrollo financiero anunciado es el estímulo que impulsa el auge de la vida en las ciudades acrecentando y afianzando la esfera de poder que paralelamente va adquiriendo la burguesía³. La inquietud por participar en el desarrollo de las estructuras políticas del momento manifestada por esta emergente clase social es imparable y de ello se derivará uno de los cambios más importantes sufridos en la estructura asamblearia hasta entonces conocida: la voluntad de los estamentos sociales goza a partir de este momento de representación en Cortes.

No obstante la envergadura de lo anunciado, todavía no es posible hablar de reconocimiento plenamente efectivo de dicha voluntad. Aunque las facultades atribuidas a los agentes del foro asambleario fueron sufriendo una paulatina ampliación, los primeros pasos en el tímido proceso de expresión y manifestación de sus inquietudes estuvieron íntegramente circunscritos al planteamiento de materias muy concretas. La manifestación de su parecer se limita en este periodo a la negociación que necesariamente tenía que

³ GARCÍA-GALLO DE DIEGO, A., *Manual de Historia del Derecho Español*, V. Suárez, Madrid, 1973, 812 y ss.

mantenerse con el Rey para que la moneda no quebrara y mantuviera estable su valor⁴.

Este espíritu negociador que envuelve la participación de los representantes en Cortes va a constituir el principal rasgo configurador del carácter que impregna el proceso de formación de voluntad en las Asambleas medievales. Pero también advertimos que el signo de consenso que va a singularizar las intervenciones asamblearias -en muchas ocasiones precedidas por pactos suscritos fuera de las Cortes- es el recurso que los representantes utilizarán para hacer valer, ante la ausencia de los instrumentos jurídicos oportunos, la voluntad de sus representados frente al Monarca⁵.

La señalada falta de autoridad de los agentes llamados a representar a los estamentos frente al Monarca, unida a los débiles cimientos sobre los que se articula en este momento de la Historia política la composición asamblearia, puso de manifiesto la necesidad de entablar procesos negociadores que permitieran alcanzar acuerdos que hicieran mínimamente viable el desarrollo efectivo de las decisiones gubernamentales. Pero a pesar de este signo de apertura que el sistema asambleario del medievo otorga a la formación de la voluntad, quedan muy lejos las líneas procedimentales que, al respecto, rigen en los Parlamentos actuales.

En efecto, a pesar de que la manifestación de la voz de estos agentes en aquel periodo es preceptiva para la tramitación de asuntos de considerable trascendencia⁶, la expresión de su voluntad va a quedar circunscrita a aquellos escasos actos en los que el Rey necesita del consentimiento de la Asamblea

⁴ GARCÍA DE VALDELLANO, L., *Curso de Historia de las Instituciones españolas: de los orígenes al final de la Edad Media*, Alianza Editorial, Madrid, 1992, 467 y ss.

⁵ PEREZ-PRENDES MUÑOZ DE ARRACO, J.M., "Cortes de Castilla y León (1188-1988)", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 10, 1986, 74.

⁶ A partir de la Cortes de Briviesca de 1387 el Rey no puede derogar Fueros, Leyes y Ordenanzas sin que otra ley aprobada en Cortes lo autorice expresamente para ello. *Vid., v.g., GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L., Historia de España: De los orígenes a la Baja Edad Media...*, *opus cit.*, 65 y ss.

para proceder. En el resto de asuntos, los representantes prestan mero asesoramiento que, en ningún caso, vincula al Monarca.

Llegados a este punto, es posible advertir cómo el proceso de formación y manifestación de juicio de los integrantes de Cortes medievales ha pasado en su desarrollo por diferentes estadios ya que, el escenario asambleario articulado en las primeras décadas del medievo imposibilita, a todas luces, hablar de formación y manifestación de voluntad ciudadana.

En este momento sólo es posible dar cabida en el foro asambleario a las inquietudes e intereses manifestados por el Monarca y a las garantías que aseguran el cumplimiento de los requerimientos por él exigidos. Años más tarde, las Asambleas empiezan a albergar la declaración de voluntad de los representantes estamentales, pero únicamente se da protección efectiva a la expresión del interés estamental vinculado a los asuntos que, revestidos de especial trascendencia, afectan al Rey y al reino⁷.

La concurrencia de estas limitaciones materiales imposibilita, en gran medida, que los avances tendentes a garantizar la manifestación de la voluntad de la ciudadanía de forma plena en Cortes no se produzcan al ritmo deseado. Pero ello no es óbice para significar la crucial contribución que, la negociación y el debate asambleario sobre las materias que configuraban el bloque competencial de las Cortes, supuso para la evolución en positivo de este delicado proceso.

Será a finales del siglo XIII cuando la estructura parlamentaria es verdaderamente entendida como una Asamblea política en la que sus representantes -o persona en la que se delega- tienen obligación de asistir a la misma y cuya voluntad -junto a la voluntad del Monarca- puede ser finalmente manifestada. Y es también en este preciso momento cuando, con respecto a la teoría de la representación de la voluntad de la ciudadanía, tiene lugar uno de los acontecimientos que facilitará la clave para alcanzar el significado de la

⁷ GARCÍA DE VALDELLANO, L., *Curso de Historia de las Instituciones españolas: de los orígenes al final de la Edad Media...*, opus cit., 145 y ss.

representación parlamentaria tal y como es entendida en el momento actual. Nos referimos al cambio de sentido que sufre el mandato encomendado por los estamentos a los representantes en Cortes.

Asistimos en este momento al abandono del mandato de naturaleza imperativa donde la expresión de la voz de los representantes quedaba delimitada por unos márgenes muy precisos que previamente habían sido pactados. La transición se orienta hacia un mandato verdaderamente representativo donde el titular del mismo ve incrementado el grado de libertad de actuación. Este cambio transcendental en el modo y manera en el que se empieza a ejercer la función representativa en las Asambleas va a tener su origen y justificación, como veremos, en las especiales circunstancias *espacio-temporales* que acompañan a la convocatoria de Cortes en el medievo⁸.

Así, pues, el que las esporádicas convocatorias asamblearias que tenían lugar en este periodo estuvieran sometidas a la voluntad y a la localización del Monarca, al tiempo que el ejercicio del derecho de petición de los representantes en Cortes produjera graves alteraciones en el orden del día anunciado, hizo necesario que los cuadernos de instrucciones entregados a los representantes estamentales perdieran fuerza en favor del otorgamiento de poderes generales de actuación⁹. El mandato imperativo recibido se convierte en mandato representativo como respuesta lógica a los acontecimientos descritos,¹⁰.

Esta incorporación de los representantes de los estamentos al proceso de formación de voluntad parlamentaria a lo largo de la Edad Media y del Estado Moderno va perdiendo intensidad a medida que el absolutismo regio se

⁸ PÉREZ-PRENDES MUÑOZ DE ARRACO, J.M., "Cortes de Castilla y León (1188-1988)"..., *opus cit.*, 70.

⁹ GARCÍA DE VALDELLANO, L., *Curso de Historia de las Instituciones españolas: de los orígenes al final de la Edad Media...*, *opus cit.*, 122.

¹⁰ PÉREZ-PRENDES MUÑOZ DE ARRACO J.M., "Introducción" a la *Teoría de las Cortes* de MARTINEZ MARINA, F., PÉREZ PRENDES (Editor), Editora Nacional, Madrid, 1979, 27.

consolida. Como consecuencia de ello, la situación de quebranto en la posición asamblearia de la voz estamental llega hasta tal punto que sus actuaciones se reducen al mero asentimiento, procesalmente ordenado, de aquellos asuntos que el Monarca propone para su aprobación.

La promulgación en 1649 en las Cortes de Madrid de unas Ordenanzas que pretendían estructurar el desarrollo del debate asambleario podría entenderse como el punto de inflexión necesario para reconducir el proceso de reconocimiento de garantías en la configuración de la voluntad de la Asamblea. Pero el estudio detenido del contenido de las citadas normas nos separa ciertamente de esta idea puesto que lo aprobado en sus 41 apartados, lejos de establecer, siquiera de forma básica, las reglas configuradoras del debate asambleario, intentaba dar respuesta a la forma en que debían tener lugar las votaciones que ponían fin al proceso de formación de voluntad.

Sin restar importancia a la regulación normativa de este acto final del procedimiento, habrá que esperar a lo establecido en la Constitución de 1812 y en los Reglamentos Parlamentarios que la desarrollan para que, la regulación de la fase medular de la voz parlamentaria, pueda contar con un nivel básico de garantías jurídicamente vinculantes.

Este primer Estado liberal es el que permite al ciudadano, a través de la elección libre de sus representantes, intervenir en la formación de la voluntad del foro parlamentario. Este régimen tiene su punto de partida en el sistema de soberanía nacional que proclama la Constitución Francesa en 1791, al declarar que: “de todos los poderes residentes en la Nación, sólo éste, se ejerce por delegación”¹¹.

La composición de los miembros de los Parlamentos de los primeros años del liberalismo estaba basada en un principio representativo que, como hemos anunciado, reconoce la participación de la ciudadanía en la formación de la voluntad. Pero será necesario que la construcción del proceso

¹¹ Así lo pone de manifiesto CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1998, 916.

democratizador del Estado siga superando aquellas limitaciones que impedían que la representación ciudadana se consagrara en las Cortes de forma plenamente efectiva¹².

Si el Parlamento representa de manera uniforme e igual a una sociedad que, en su esencia, es homogénea, la vigencia de un sufragio restringido por la propiedad y el saber hacen quebrar en él el principio de universalidad¹³. Y esta ruptura nos parece especialmente relevante en la medida en que los miembros del Parlamento que, en este momento posee la condición de órgano soberano del Estado, contribuyen precisamente al proceso de formación voluntad asamblearia sobre potestades que, como la libertad y la propiedad, pertenecen a la esfera más íntima del ser humano.

Son entonces varios los factores que van a determinar la estructura del parlamentarismo actual¹⁴, a saber, el protagonismo que en la sociedad han adquirido los partidos políticos¹⁵, la consolidación del Estado social como Estado de Derecho y la posición predominante del Gobierno en el sistema constitucional. Éstos van a ser los pilares que nos ayudarán a comprender los cambios que se han producido en la estructura de la configuración parlamentaria puesto que las transformaciones que ha experimentado el régimen parlamentario desde el movimiento liberal -donde sólo el Diputado

¹² HAURIUO ahonda en la construcción del proceso democratizador del Estado en HAURIUO, M., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona, 1971, 220 y ss.

¹³ De forma muy esclarecedora, la voz "Representantes" de la Enciclopedia francesa de 1765 establece que "serán aquellos a quienes sus posesiones hacen ciudadanos y cuya situación y cultura les permite conocer los intereses de la nación".

¹⁴ *Vid., v.g.,* GARRORENA MORALES, A., voz "Parlamento"..., *opus cit.*; ALZAGA VILLAAMIL, O., "Contribución al estudio del derecho parlamentario", *Revista de derecho público*, 62, 1976; y PUNSET BLANCO, R., *Las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1983.

¹⁵ CARRÉ DE MALBERG pone de relieve los cambios producidos en la estructura de la configuración parlamentaria en *Teoría General del Estado...*, *opus cit.*, 916.

individual existía para el Derecho de la Cámara- traen causa de la irrupción en el espacio asambleario de algunos de los factores enunciados.

El Parlamento, como órgano de representación de los ciudadanos, ha pasado de ser un espacio donde se gestaba la dirección política del Estado - expresamente ahora atribuida al Gobierno por la Constitución-, a ser el órgano que goza de potestad legislativa y controladora de la actividad gubernamental. Como institución que representa a la ciudadanía, el Parlamento pasa a ser un órgano central del Estado, insustituible e indispensable en democracia, hasta tal punto que no existe Estado democrático sin Parlamento¹⁶.

La modificación de las actuales relaciones entre el poder Ejecutivo y el Parlamento será causa de las variaciones formales y materiales que ha sufrido la intervención del parlamentario en la estructura y el procedimiento de la formación de la voluntad de la Asamblea¹⁷. El Parlamento es ahora la institución que representa, en circunstancias de igualdad, al individuo y le otorga la posibilidad de actuar en el proceso de formación de la voluntad popular de forma plena y con las garantías necesarias para que su desarrollo tenga lugar en condiciones de absoluta libertad. Éstas son las premisas sobre las que descansará el nuevo modelo que adopta esta institución.

2. El Parlamento moderno: composición proporcional, autonomía funcional y publicidad de sus decisiones.

El término Parlamento designa hoy a aquella asamblea de mandatarios que actualiza, a través de determinados mecanismos de representación, la

¹⁶ GARRORENA MORALES, A., *opus cit.*, 68; y FERNÁNDEZ ALMAGRO, M., *Origen del régimen constitucional en España*, Labor, Barcelona, 1976, 81-82.

¹⁷ COLLIARD, J.C., *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Blume, Barcelona, 1981, 37-56; ALZAGA VILLAAMIL, O., "Contribución al estudio del derecho parlamentario", *Revista de Derecho Público*, 62, 1976, 48 y ss.; y PUNSET BLANCO, R., *Las Cortes Generales...*, *opus cit.*, 35 y ss.

presencia de la sociedad en el sistema de gobierno¹⁸. Esta definición de Parlamento nos presenta los pilares necesarios para comprender la institución, tal y como la conocemos hoy, al tiempo que pone de manifiesto la ruptura de este órgano -en el fondo y en la forma- con las estructuras que desde antaño le daban sustento¹⁹.

Las transformaciones que ha sufrido esta institución la han posicionado como el órgano soberano del Estado que goza, por mandato constitucional, de potestad legislativa y controladora de la actividad gubernamental y que representa, en circunstancias de semejanza, a una sociedad llamada a participar en los asuntos públicos a través del mandato que otorga a sus representantes²⁰.

Para que sea posible reconocer de forma plenamente efectiva el proceso de formación de voluntad asamblearia y en virtud de la necesidad de reconocimiento expreso de los principios de igualdad y universalidad en este delicado espacio, los sistemas democráticos actuales, a través de sus ordenamientos jurídicos, han establecido las líneas estructurales que van a configurar tanto el funcionamiento de las Cámaras como la labor de sus integrantes.

En este entendimiento, la búsqueda constante de la adecuada proporcionalidad con respecto a la composición de sus integrantes, el reconocimiento de su autonomía frente a otros poderes del Estado, la singular

¹⁸ GARRORENA MORALES, A., voz "Parlamento"..., *opus cit.*, 67; y CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado...*, *opus cit.*, 878.

¹⁹ *Vid., v.g., al respecto*, RIPOLLÉS SERRANO, M.R., "Las Cortes Generales: tradición y modernidad, de las funciones tradicionales a la legitimación del sistema político", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 15, 2004, 221 y ss.; y TUDELA ARANDA, J., "La democracia contemporánea. Mitos, Velos y (presuntas) realidades", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, 2017, 125 y ss.

²⁰ RIPOLLÉS SERRANO, M.R., "El sistema parlamentario español", *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*, ÁLVAREZ TORRES, M. (Coord.), Comares, Granada, 2017.

conformación dialéctica abierta al debate de contrarios y la publicidad inherente al ejercicio de sus actuaciones²¹, serán, pues, las bases que estructuran el singular perfil de una institución llamada a representar a la ciudadanía.

En primer término, observamos que el equilibrio de cifras que debe existir entre aquéllas que detallan la población de un Estado, las que vienen a constar el número de los integrantes llamados a representar la voluntad popular en el foro asambleario y las que establecen las medidas que garantizan el cumplimiento de estos extremos es una máxima proporcional de obligado cumplimiento para el sistema parlamentario actual.

Esta construcción en perspectiva alícuota de la composición asamblearia sustentada entre la densidad poblacional de un Estado y el número de parlamentarios llamados a participar en este foro, se articula sobre la base de los resultados obtenidos por los distintas formaciones políticas en las elecciones. De tal suerte que, no sólo el número de integrantes de las Cámaras asamblearias que representan a la ciudadanía en el proceso de formación de voluntad debe ser proporcional al número de ciudadanos con derecho de sufragio activo jurídicamente reconocido sino que además, el resultado que las distintas formaciones políticas han obtenido al concluir el proceso electoral, debe quedar reflejado, sobre la base del mismo canon de proporcionalidad, en la participación en el debate asambleario²².

Las garantías que el ordenamiento jurídico arbitra con el fin de tutelar una estructura parlamentaria en los términos descritos en el párrafo anterior – tanto desde el punto de vista general como en el desarrollo del debate en particular-, van a extender su radio de protección a la estructura que sustenta

²¹ GARCÍA COSTA F.M., “Los órganos parlamentarios auxiliares en materia de transparencia y acceso a la información pública en el sistema constitucional español”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 30, 2018, 55 y ss.

²² *Vid.*, RIPOLLÉS SERRANO, M.R., “La proporcionalidad como variable o como problema en el sistema electoral español”. Ponencia impartida con motivo de la Conferencia: *Los sistemas electorales español y alemán. Un debate de sus efectos, límites y propuestas*. Celebrada el 12 de marzo de 2012, en el Palacio de la Aljafería de Zaragoza.

la integración de los órganos de gobierno y funcionamiento de la Asamblea. En este sentido, el que la composición de éstos últimos también esté presidida por la idea de proporcionalidad refuerza los avales que afianzan que el desarrollo del debate parlamentario se realice integrando, en su totalidad, a todas aquellas voces que obtuvieron representación asamblearia.

Junto a la idea de proporcionalidad, como línea estructural de la naturaleza del Parlamento actual se une, en toda su extensión considerada, la articulación autónoma de la que goza el Parlamento²³. Este poder autónomo de actuación atribuido a las Cámaras no sitúa al Parlamento por encima de la Constitución pero cierto es que sí le otorga una situación de independencia – privilegiada- dentro del Estado con respecto al resto de poderes. No es un concesión de superioridad, sino de autonomía, ya que esta facultad actúa como línea medular de la naturaleza de nuestras Asambleas derivándose de ella la posibilidad de que sus integrantes puedan actuar, con libertad casi plena, en el debate asambleario²⁴.

Proteger la autonomía de las Cámaras y sus representantes frente a las injerencias de poderes externos, legitima y justifica el que la maquinaria del proceso garantista actúe de oficio, independientemente de que a instancia de parte se haga o no valer. Este mecanismo de salvaguardia es inherente al estatuto del parlamentario y por tanto irrenunciable por él.

Como es sabido, la autonomía que, *ex constitutione*, se atribuye a la actividad parlamentaria se traduce en el derecho otorgado a las Cámaras para elaborar y aprobar sus propias normas de funcionamiento aunque, para ello, necesite el consenso y la participación de las voces con representación en el debate asambleario. Esta reserva de Reglamento establecida y supeditada, en todo caso, a lo estipulado por el Texto Fundamental va a imposibilitar que

²³ ARAGÓN REYES, M., “La forma parlamentaria de Gobierno en España: reflexiones críticas”, en AA.VV., *Estudios de Derecho Público*. Homenaje a J. J. Ruiz-Rico, Tecnos, Madrid, 1997, 26 y ss.

²⁴ GARRORENA MORALES, A., voz “Parlamento”..., *opus cit.*, 71; y BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1973, 51 y ss.

ninguna otra norma del ordenamiento jurídico pueda regular el funcionamiento del debate en la Asamblea. El derecho autoconstituido derivado de la potestad autorreglamentaria de las Cámaras es condición necesaria para que el desarrollo del debate tenga lugar en condiciones de plena libertad.

Pero no sólo con relación al ámbito normativo es posible predicar un proceder autónomo, también esta cualidad rige la capacidad de autogobierno en el espacio parlamentario. El amplio margen de actuación otorgado a las Cámaras para nombrar los órganos que regulan el debate en el Parlamento se completa con la concesión de facultades que, de forma independiente, tienen atribuidas con respecto a las potestades administrativa, financiera y disciplinaria. Potestades sumamente necesarias para que el debate se desarrolle en este espacio resguardado de injerencias externas.

Para finalizar la descripción de la estructura autónoma que sustenta el funcionamiento de esta sede asamblearia es obligado hacer mención de tres de las prerrogativas a las que nuestro Texto Fundamental, en su contribución a que el proceso de formación de voluntad se desarrolle en libertad y sin intromisiones externas, ha otorgado a los miembros que integran el Parlamento.

En efecto, la Constitución recoge la inmunidad, la inviolabilidad y un fuero especial, como instrumentos llamados a proteger la actuación independiente y libre de los parlamentarios. Ello supone la organización en grado extremo de las medidas llamadas a salvaguardar la concurrencia de los miembros de las Cámaras al desarrollo del debate parlamentario, la participación en el mismo con la sujeción a las premisas descritas y la certeza de que las causas penales que, en su caso, pudiera haber sobre ellos en curso sean conocidas por aquellos órganos que ostentan los niveles supremos de independencia, imparcialidad y cualificación jurídica²⁵.

²⁵ Vid., v.g., BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, Plaza & Janés, Barcelona, 1985; BODINO, J., *Los seis libros de la República*, Traducción de Pedro Bravo Gala, Tecnos, Madrid, 1997; y CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado...*, opus cit.

La posición aperturista de la Asamblea a la existencia de contrarios es otro de los rasgos singulares de la configuración parlamentaria actual. Las garantías que custodian que el debate entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria se desarrolle en términos de libertad dialéctica constituye el necesario cimiento para la correcta formación de voluntad de los representantes de la ciudadanía.

El principio de publicidad será también otra importante cualidad sobre la que va a sustentarse el parlamentarismo actual. Aunque siempre se intentó proteger a los parlamentarios de las decisiones arbitrarias del poder absoluto y de las presiones que sobre ellos pudieran ejercer los representados, lo cierto es que en los albores del parlamentarismo las sesiones se desarrollaban en secreto. A medida que los condicionantes enunciados fueron perdiendo intensidad, la confidencialidad del proceder parlamentario fue perdiendo su sentido.

Gracias a la publicidad inherente a la actividad parlamentaria es posible poner de manifiesto la importante función didáctica de la política ya que, “el principio general adquiere un tono más elevado, las buenas ideas se difunden universalmente y los prejuicios dañosos son combatidos y aniquilados”²⁶. Pero además de ello, la publicidad actúa como mecanismo de control sobre la actuación de los parlamentarios²⁷ y como medio a través de cual los representados pueden conocer los términos en los cuales se desarrolla la actividad en este delicado foro.

²⁶ Así lo entendía BENTHAM, J., en *Tácticas parlamentarias*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, 8 y ss., y quizá, la terminología bélica utilizada por este autor inglés pudo influir en la obra de CANETTI cuando establece en *Masa y poder* un paralelismo entre la práctica parlamentaria y un foro de pugna en el que los oponentes se enfrentan con cortesía, CANETTI, E., *Masa y poder*, Debolsillo, Barcelona, 2011, 298 y ss.

²⁷ Son las funciones básicas atribuidas al principio de publicidad de las actuaciones parlamentarias expuestas en el discurso pronunciado el 7 de febrero de 1794 en la Convención por Robespierre.

3. El derecho de participación en los asuntos públicos y el ejercicio de las funciones parlamentarias.

3.1. El vínculo entre el derecho a la participación política y las garantías de los procedimientos parlamentarios.

El régimen parlamentario, como régimen representativo, tiene su punto de partida en el sistema de la soberanía nacional que proclama la Constitución Francesa de 1791 al declarar que “todos los poderes residentes en la Nación sólo se ejercen por delegación”²⁸. El Parlamento, como es sabido, surge en los sistemas democráticos como órgano de representación nacional donde tiene lugar la formación y la expresión de la voluntad popular²⁹. La forma de participación propia y principal de las democracias contemporáneas es la ejercitada a través del sufragio y su origen se sitúa en la elección de representantes en el Estado liberal. El parlamentarismo moderno es por tanto una forma de organizar el poder político que implica la formación de voluntad estatal en un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud del derecho de sufragio general e igual³⁰.

Desde el momento en que el pueblo queda instituido como sujeto soberano de la voluntad estatal pasa a ser acreedor de todas las prerrogativas encaminadas a la formación de la misma³¹, *id est*, el derecho a elegir a sus

²⁸ CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General...*, *opus cit.*, 914.

²⁹ *Vid.*, *v.g.*, al respecto, GARCÍA COSTA, F.M., “Participación y democracia electrónicas en el Estado representativo”, *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, COTINO HUESO, L. (Coord.), Comares, Granada, 2007, 3 y ss.

³⁰ KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Madrid, 1934, 50.

³¹ La doctrina ha estudiado en profundidad la teoría y la práctica del régimen representativo. Encontramos análisis especialmente relevantes sobre la materia en GARRORENA MORALES, A., *Representación política y Constitución democrática*, Civitas, Madrid, 1991, 27 y ss.; GARRORENA MORALES, A., “Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación”, en GARRORENA MORALES, A., (Editor), *El Parlamento y sus*

representantes y el derecho a participar en el funcionamiento de los órganos del Estado³².

Y puesto que allí tienen lugar, con la publicidad debida, los debates de las iniciativas legislativas presentadas³³, el Parlamento queda configurado como sede llamada a dar efectividad al principio democrático, a modo de escenario donde los parlamentarios tienen la posibilidad, a través de un debate reglado, de exponer públicamente su posición y como lugar donde el Gobierno puede manifestar las razones que impulsan y motivan su actuación.

A través de los mecanismos oportunos se da traslado a la ciudadanía de la posición política de los representantes, de los fundamentos que sostienen los planteamientos sometidos a debate y de las alternativas que a los mismos han sido planteadas. Ésta es la máxima contribución que el órgano representativo hace al reconocimiento efectivo del principio democrático vigente en los Estados de Derecho.

Y en el entendimiento de que existe la necesidad de salvaguardar la autonomía del individuo frente al Estado y de proteger su derecho a participar, como autor último, en la formación de voluntad parlamentaria, negociación, consenso, conciliación y búsqueda de fórmulas de transacción van a ser los factores que hacen posible su consecución, al tiempo que consiguen dar a esta institución la configuración y la relevancia que posee para todo sistema democrático.

La situación que adopta el parlamentarismo actual viene condicionada por las alteraciones que han experimentado el régimen de representación parlamentaria y el procedimiento seguido en la elaboración de la ley como

transformaciones actuales, Tecnos, Madrid, 1990, 25 y ss.; y HAURIU, M., *Derecho Constitucional e instituciones políticas...*, opus cit., 220-307.

³² Vid., TUDELA ARANDA, J., "Reflexiones sobre la renovación del Parlamento", *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 17, 2006, 405 y ss.; y SCHMIHT GLAESER, W., "Partizipation an Verwaltungsentscheidungen", *VVDStRL*, 31, 1973, 181.

³³ SÁNCHEZ MORÓN, M., "El principio de participación en la Constitución Española", *Revista de Administración Pública*, 89, 1979, 173-174.

manifestación suprema de la voluntad popular . Desde esta perspectiva, este régimen es considerado sinónimo de libertad política³⁴ y consagra la instauración de la voz de la ciudadanía frente a las limitaciones que, durante largos periodos de la Historia, impuso el poder autoritario de la Monarquía³⁵.

La posición que el Parlamento ocupa en la actualidad como órgano de representación viene configurada por lo establecido al respecto en nuestro Texto Fundamental³⁶. De su lectura se desprende que las Cortes van a representar al pueblo español, que los representantes de los ciudadanos, como legitimadores de la acción del resto de poderes del Estado y titulares de la soberanía nacional, quedan legitimados por el mandato no imperativo recibido de sus representados y que el Parlamento, apoyado en los enunciados descritos, queda configurado como un órgano del Estado y no del pueblo³⁷. Son, por tanto, los integrantes del Parlamento los que tienen atribuida la facultad para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a intervenir en los asuntos públicos a través del mandato que se les otorga, quedando así configurado el auténtico pilar del Estado democrático actual³⁸.

Lo establecido en los preceptos constitucionales unido a los pronunciamientos efectuados por el Tribunal Constitucional al respecto

³⁴ Vid., TUDELA ARANDA, J., "La Administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación", *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 23, 2010, 157 y ss.; y COLLIARD, J.C., *Los regímenes...*, opus cit., 255 y ss.

³⁵ BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Derecho Constitucional...*, opus cit., 291-294.

³⁶ Profundizan sobre el tema DUVERGUER, M., en *La democracia sin el pueblo*, Ariel, Barcelona, 1967, 49; GALEOTTI, G., en *Contributto alla teoría del procedimiento legislativo*, Facoltà di Giurisprudenza. Universidad degli Studi di Urbino, Giuffrè, 1975, 22 y ss.; y GARCÍA DE VALDELLANO, L., en *Curso de Historia de las Instituciones españolas: de los orígenes al final de la Edad Media...*, opus cit., 49 y ss.

³⁷ GARRORENA, MORALES, A., voz "Cortes Generales", en ARAGÓN REYES, M., (Dtor.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado, Civitas, Madrid, 2011, 72.

³⁸ ARAGÓN REYES, M., *Constitución y democracia*, Tecnos, Madrid, 1989, 28.

afirmando que “los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral”, es contribución suficiente para consolidar la posición representativa del parlamentario sobre toda la Nación y no solamente de sus electores³⁹.

Sucedo, además, que el derecho de representación es un derecho que comprende tanto la designación de los representantes como el hecho de que aquellos representantes elegidos puedan ejercer efectivamente sus funciones. Y es precisamente en la realidad de este ejercicio donde queda efectivamente reconocido el derecho fundamental del ciudadano a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes tal y como establece el artículo 23 de la Constitución Española (CE). De no ser así, se verían vulnerados los derechos de ambos. En este sentido se pronunció el Tribunal Constitucional al afirmar que, “la vulneración del derecho reconocido a permanecer en el cargo y a ejercerlo sin perturbaciones ilegítimas afecta también, como consecuencia, al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes”⁴⁰.

La participación ciudadana en los asuntos públicos constituye un cimiento básico sobre el que se asienta el Estado democrático actual⁴¹ ya que, al ser la esencia del mismo la derivación popular del poder en el proceso de elaboración de las decisiones públicas⁴², debe estar garantizada la adecuación de la representación a las inquietudes de la ciudadanía⁴³. En este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional en las sentencias 80/1994, de 14 de marzo, 3/1985, de 6 de marzo y 212/1993, de 28 de junio, estableciendo que la

³⁹ GARRORENA MORALES, A., Voz “Mandato representativo”, en ARAGÓN REYES, M., (Dtor.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado, Civitas, Madrid, 2011, 141.

⁴⁰ *Vid.*, STC 199/2016, de 8 de noviembre.

⁴¹ SÁNCHEZ MORÓN, M., *El principio de participación...*, *opus cit.*, 178.

⁴² ARAGÓN REYES, M., *Constitución y democracia...*, *opus cit.*, 28.

⁴³ BOBBIO, N., *El futuro de la democracia...*, *opus cit.*, 23.

intervención ciudadana en los asuntos públicos nacida del pensamiento liberal parte del reconocimiento de la titularidad de la soberanía en los ciudadanos que la ejercen a través de los representantes, y la forma principal de participación -directamente o por medio de representantes libremente elegidos- es la ejercida a través del sufragio⁴⁴.

Vinculados así, por tanto, el derecho del ciudadano a participar en los asuntos públicos y el derecho del representante a ejercer sus funciones con las debidas garantías, se convierten los procedimientos parlamentarios - legislativos y no legislativos- en pieza clave para hacer efectivo un derecho a través del otro.

3.2. Sus problemas de articulación:

A) El impacto del partido político y del Grupo Parlamentario en el parlamentarismo racionalizado actual.

Al cumplir los partidos políticos una función trascendental en la formación de la voluntad popular, puesto que a través de ellos se vertebra esencialmente la participación ciudadana en los asuntos públicos⁴⁵, las Constituciones los han reconocido como elementos esenciales del Estado democrático, sujetos también, por tanto, a sus garantías y exigencias. Pero el hecho indiscutible de que la toma de decisiones dentro de aquéllos quede normalmente en manos de unos pocos cuadros dirigentes podría plantear un problema para la formulación de las líneas estructurales de la democracia moderna.

⁴⁴ MANIN, B., *Los principios del Gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, 119.

⁴⁵ *Vid.*, TUDELA ARANDA, J., "La posición del Diputado en el Parlamento español desde un estudio de los reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios", *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 20, 2009, 157 y ss.

Esta forma de adoptar decisiones establece un severo límite al funcionamiento interno del partido y por extensión podríamos pensar que también afecta al Grupo Parlamentario que da voz a dicho partido en el Parlamento⁴⁶. En consecuencia, este condicionamiento en la toma de decisiones podría también alcanzar al desarrollo del debate parlamentario en la medida en que, la voluntad que sus integrantes van a manifestar en Asamblea, estará acotada por las líneas que previamente ha fijado el partido. Es por ello que la revitalización de los partidos políticos y el incremento de su democracia interna se ha convertido en una de las claves para la superación de la crisis de su legitimidad y, en consecuencia, para un adecuado funcionamiento de la democracia⁴⁷.

Muchas de las transformaciones sufridas por el parlamentarismo actual, y algunas de las dificultades con las que debe enfrentarse el sistema operativo correspondiente a este régimen, traen causa de la creciente intervención del Estado en la sociedad y de la ampliación a la que se ve sometido el sufragio⁴⁸. Pero a ello debemos añadir que la evolución sufrida por los partidos políticos los ha convertido en eje articulador en torno al cual es posible hacer efectiva, de una forma racional, la participación de la ciudadanía en el proceso de formación de voluntad.

⁴⁶ Realiza un estudio detallado sobre el particular SOLOZABAL ECHEVARRÍA, J.J., en "Representación y partidos", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 8, 2004 (Ejemplar dedicado a: La representación en el Derecho), 181 y ss.

⁴⁷ Vid., ARAGÓN REYES, M., "La forma parlamentaria de Gobierno en España: reflexiones críticas"... , *opus cit.*, 176 y ss.; PÉREZ-MONEO AGAPITO, M., "Mecanismos de participación ciudadana en sede parlamentaria", *Revista General de Derecho Constitucional*, 26, 2018, 18 y ss.; ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J., *Estado de partidos: participación y representación*, Marcial Pons, Madrid, 2013, 45 y ss.; y PÉREZ-MONEO AGAPITO, M., *La selección de candidatos electorales en los partidos*, CEPC, Madrid, 2012, 32 y ss.

⁴⁸ Vid., GARCÍA-PELAYO ALONSO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1989, 122-145.

Vemos, por tanto, como la democracia liberal se ha convertido en una democracia de partidos⁴⁹ y ello ha supuesto la progresiva y necesaria adaptación del principio democrático a las circunstancias contemporáneas en las que debe ir desarrollándose. En este proceso de adaptación, la situación que en paralela correspondencia con la transición de una sociedad individualista a una sociedad de grupos tiene lugar en el Parlamento, va a configurar una sede asamblearia integrada por representantes que han empezado a perder autonomía frente al grupo cuya disciplina debe aceptar⁵⁰ o asumir las consecuencias⁵¹.

El parlamentarismo actual y en concreto la forma en la que tiene lugar el desarrollo del debate, ha sufrido con respecto a los Parlamentos de antaño una gran transformación. De estar constituido como una Asamblea donde el representante de forma individual participaba en el proceso de formación de voluntad ha pasado a ser un órgano compuesto por agrupaciones parlamentarias sometidas en el desarrollo de debate parlamentario a una fuerte disciplina interna.

A pesar de tener características distintas en cada uno en los momentos de la Historia constitucional, la existencia de fracciones políticas es consustancial al parlamentarismo. Tarea costosa supone encontrar un modelo en el que la ideología y los intereses no hayan acabado imponiendo una disciplina más o menos seria a los representantes de la comunidad⁵².

⁴⁹ Vid., GARCÍA-PELAYO ALONSO, M., *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, 57.

⁵⁰ GARRORENA MORALES, A., voz "Parlamento"..., *opus cit.*, 69.

⁵¹ Ejemplo de lo expuesto es la sanción impuesta por el PSOE, en virtud de lo establecido por el reglamento de régimen interno del Grupo Parlamentario Socialista, a los Diputados que rompieron la disciplina de voto en el debate de investidura del Presidente de Gobierno, el 31 de octubre de 2016.

⁵² ARAGÓN REYES, M., *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, 184.

La entrada de los Grupos Parlamentarios en el foro que alberga a los representantes de la ciudadanía ha contribuido a racionalizar la institución parlamentaria. La compleja organización de las Asambleas modernas y los complicados procedimientos que en ellas se siguen hacen que la formación en grupo de los parlamentarios adquiera un enorme sentido. Difícilmente cabría imaginar en el Parlamento actual la elaboración del orden del día, el reparto del trabajo de sus órganos y el desarrollo de los debates si no contáramos con el Grupo Parlamentario como institución esencial de la vida de la Asamblea. Esta importancia la pone de manifiesto el Tribunal Constitucional en la Sentencia 64/2004, de 19 de abril, donde describe al Grupo Parlamentario como “ente imprescindible y principal en la organización y funcionamiento de las Cámaras”.

Los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado han convertido a los Grupos Parlamentarios en el elemento central del foro asambleario contando para ello con prioridad en su capacidad de acción frente al miembro individual del Parlamento puesto que, para mejorar la defensa de sus intereses, articulan las tendencias ideológicas existentes en la Nación.

Pero a pesar de conocer que la presencia de estas fracciones ha contribuido a la estabilidad de la vida política y a la mejora en la organización del desarrollo del debate parlamentario, es inevitable plantear si el intento de racionalizar el proceso de formación de voluntad parlamentaria ha alterado la función nuclear de las Cámaras. Y en ese entendimiento, al estudiar el desarrollo de un debate parlamentario basado en el dominio de los partidos políticos y su ejercido en el seno de un Parlamento individualista, se observa cómo se establece un nexo causal entre la alteración que suscita el dominio de aquéllos y la crisis que sufre el proceso que estudiamos. Pese a la utilidad que ha reportado la integración de este instrumento político en el debate parlamentario⁵³, no es menos cierto que también ha precipitado, entre otras cosas, el fin de la homogeneidad del debate derivado del sufragio limitado.

⁵³ La influencia de este factor en el desarrollo del debate asambleario fue estudiada en profundidad por KRIELE, M., en *Introducción a la Teoría del Estado. Fundamentos históricos*

La ampliación del derecho de voto propicia que surjan partidos políticos de masas en el último tercio del siglo XIX. Ello, sin duda, ha contribuido, de un lado, a movilizar a un electorado más amplio, pero, de otro, ha alterado el funcionamiento de los Parlamentos ya que el sometimiento a la disciplina de Grupo y de partido resta libertad al proceso de formación de voluntad parlamentaria⁵⁴.

En el modelo de parlamentarismo individual, el debate transcurría bajo la incertidumbre del resultado final de la votación, instante al que sólo se llegaría tras un proceso de discusión abierto que concluía con la aprobación de una ley. La irrupción de los partidos políticos condujo a la quiebra estructural de este procedimiento⁵⁵. Como resultado de esta situación, la creatividad, la retórica y la libertad parlamentaria en el proceso de formación de voluntad, así como las votaciones en la Cámara, que ahora tienen lugar de forma previsible, se van a ver menoscabadas.

En el sistema parlamentario contemporáneo de los países de Europa occidental, basado en la confianza de la mayoría de la Asamblea y con grandes partidos políticos disciplinados, las grandes decisiones políticas estatales se trasladan a sus cúpulas dirigentes⁵⁶. Ello puede suponer una lesión del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos⁵⁷ a

de la legitimidad del Estado constitucional democrático, Depalma, Buenos Aires, 1980, 457 y ss.

⁵⁴ KRIELE, M., *Introducción a la Teoría del Estado...*, opus cit., 230.

⁵⁵ SCHMITT, C., *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990, 25-38.

⁵⁶ DUVERGUER, M., *La democracia sin el pueblo...*, opus cit., 258.

⁵⁷ *Vid.*, por todas, la STC 10/1983, de 21 de febrero: "El extremo que debe ser analizado es el de si, dada la conexión necesaria e inmediata que, como acabamos de afirmar, existe entre representación y elección popular, cabe considerar constitucionalmente legítima una organización de la representación en la que los representantes pueden ser privados de su función por una decisión que no emana de los propios electores. No requiere este análisis de muy largo desarrollo para llegar a una respuesta inequívocamente negativa. Si todos los poderes del Estado emanan del pueblo, podrá discutirse la conveniencia o, dentro de un sistema representativo concreto, la licitud de la facultad de revocación concedida a los

través de sus representantes y del derecho de éstos a ejercer funciones de representación. A pesar de los inconvenientes mencionados, es cierto que la configuración del Parlamento actual tiene más capacidad para dar estabilidad al poder y respaldar de forma disciplinada a las instituciones de gobierno⁵⁸. De hecho, la revitalización de los partidos políticos y el incremento de su democracia interna ha supuesto el contrafuerte necesario para la superación de su crisis de legitimidad y para articular un adecuado funcionamiento de la democracia.

Llegados a este punto no podemos olvidar lo que, con una visión realista de la situación y quizá de forma precursora, un sector de la doctrina puso de manifiesto al establecer que, este modelo procedimental se corresponde más a un ideal funcional que a la realidad misma, ya que la tarea de encontrar una Cámara en la que los parlamentarios que la integran se convenzan unos a otros mediante el intercambio sereno y pausado de argumentos, se convierte en una labor muy complicada⁵⁹.

B) El mandato no imperativo y el distanciamiento entre representante y representado.

La base electiva que otorga el mandato a los representantes del Parlamento del primer Estado liberal se constituye a través de una notable

electores, o la oportunidad o la justicia de aquellas normas jurídicas que, de modo general, establezcan, como consecuencia necesaria de ciertos supuestos de hecho, el cese del representante en las funciones que el pueblo le ha conferido. No es, por el contrario, constitucionalmente legítimo otorgar a una instancia que no reúne todas las notas necesarias para ser considerada como un poder público, la facultad de determinar por sí misma ese cese sujetándose sólo a las normas que libremente haya dictado para sí”.

⁵⁸ *Vid.*, al respecto, GARRORENA MORALES, A., voz “Mandato representativo”..., *opus cit.*, 69; DUVERGUER, M., *La democracia sin el pueblo...*, *opus cit.*, 32 y ss.; GALEOTTI, G., *Contributto alla teoría del procedimiento legislativo...*, *opus cit.*, 24 y ss.; y GARCÍA DE VALDELLANO, L., *Curso de Historia de las Instituciones españolas: de los orígenes al final de la Edad Media...*, *opus cit.*, 68 y ss.

⁵⁹ KRIELE, M., *Introducción a la Teoría...*, *opus cit.*, 457.

selección donde, como hemos visto, propiedad e ilustración eran los factores nuclearmente considerados para la configuración de este órgano. El de entonces era un esquema de representación sustentado sobre un modelo que distaba mucho del patrón actual ya que se articulaba entorno a unas minorías establecidas dentro una sociedad muy jerarquizada.

La instauración del sufragio universal producto de la democratización del Estado da lugar al incremento de la base social que tiene acceso a la elección⁶⁰ e implica, a su vez, una nota de afectación al contenido efectivo de la relación representativa⁶¹ porque a través de esa elección, este tipo de régimen va a implicar al ciudadano en la gestión de los asuntos públicos⁶².

Desde los presupuestos clásicos de la teoría liberal del mandato queda establecido que el poder otorgado por los ciudadanos a sus representantes permite al parlamentario actuar de forma libre, sin estar sometido ni a la voluntad, ni a las instrucciones de los electores⁶³. La presencia en los Textos Constitucionales de la prohibición del mandato imperativo garantiza jurídicamente la libertad de juicio y de voto del representante. Es un mandato entendido como el otorgamiento de un poder al representante y libremente recibido por éste, no como una suerte de relación entre representante y representado.

Este entendimiento conduce a pensar que la adquisición del mandato debe considerarse perfeccionada con la proclamación definitiva de los candidatos electos ya que, el acta que contiene tal proclamación es la expresión oficial de la voluntad de los electores. La naturaleza, por tanto, del

⁶⁰ MANIN, B., *Los principios del Gobierno representativo...*, opus cit., 119.

⁶¹ HABERMAS, J., *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Suhrkamp, Frankfurt, 1977, 34 y ss.; HAURIOU, M., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas...*, opus cit., 21 y ss.; KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia...*, opus cit., 32 y ss.; y GARRORENA MORALES, A., *Apuntes para una revisión...*, opus cit., 44.

⁶² CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado...*, opus cit., 916.

⁶³ HABERMAS, J., "La participación política", en *Capital monopolista y sociedad autoritaria*, ABENDROTH (et al.), Fontanella, Barcelona, 1973, 25 y ss.

mandato que se otorga a los representantes en Cortes por parte de los electores es causa de la completa desidentificación que se produce entre el elector y el elegido⁶⁴ puesto que es un mandato nacional basado en una presunción que sostiene que, una vez elegido, el parlamentario representa a toda la Nación y no solo a aquéllos que lo eligieron. Lo desvincula así de un electorado concreto⁶⁵.

Aunque no existe relación imperativa entre las partes, ni posibilidad de que el elector pueda revocar, por no estar conforme con sus actuaciones, a los representantes elegidos, es conveniente resaltar que, sobre la base del programa político ofertado, los representantes sí tienen para con el representado un compromiso que, como señala el Tribunal Constitucional, “no puede ser desconocido ni obstaculizado por terceros en virtud de la protección del derecho fundamental del ciudadano a ser representado en unas opciones políticas concretas⁶⁶”. Tampoco cabe una exigencia de responsabilidades por parte del representado al representante, porque no está sujeto a compromisos ni a instrucciones y tampoco puede ser cesado porque, como señala GARRORENA MORALES⁶⁷, “lo que no existe, no puede considerarse incumplido”, y en el caso de que fuera viable el dar instrucciones éstas tendrían que proceder de toda la Nación⁶⁸.

⁶⁴ MANIN, B., *Los principios del Gobierno representativo...*, *opus cit.*, 34 y ss.; y GARRORENA MORALES, A., voz “Mandato representativo”..., *opus cit.*, 141.

⁶⁵ La STC 10/1983 establece que: “los representantes no lo son de quienes los votaron sino de todo el cuerpo electoral”.

⁶⁶ *Vid.*, *v.g.*, STC 39/2008, de 10 de marzo.

⁶⁷ PÉREZ-MONEO AGAPITO, M., “Mecanismos de participación ciudadana en sede parlamentaria”..., *opus cit.*, 25 y ss.; y GARRORENA MORALES, A., voz “Mandato representativo”..., *opus cit.*, 141.

⁶⁸ La Constitución portuguesa –art.163.c- ha convertido esta pretensión en Derecho positivo al establecer que: “perderán el mandato los Diputados que se inscriban en un partido político distinto a aquel con el que se hubieran presentado a las elecciones”.

La condición de representante de la ciudadanía en el proceso de formación de voluntad es un título que únicamente pueden otorgar los electores. Así lo reconoce el Tribunal Constitucional al establecer que “el incumplimiento de la promesa de acatamiento a la Constitución no priva de la condición de Diputado o Senador para la que no hay otro título que la elección popular”⁶⁹. De lo que priva este incumplimiento es de la posibilidad de ejercer las funciones de Diputado o Senador y de los derechos y prerrogativas que acompañan al mismo. Es por tanto crucial conocer la naturaleza del título que ostentan los representantes⁷⁰ para impedir la interposición de cualquier acción en el intento de que actúen en un determinado sentido⁷¹. Se consigue evitar así que se vulnere el derecho del ciudadano a ser representado y del representante a representar⁷².

II. El monopolio de la función legislativa por el Parlamento como consecuencia de su naturaleza representativa.

La indiscutida naturaleza de *norma normarum* del Texto Constitucional hace que éste establezca los necesarios límites sobre competencia,

⁶⁹ Sentencia STC 24/1990, de 15 de febrero .

⁷⁰ Una vez que el parlamentario es elegido, solo puede perder tal condición mediante sentencia judicial. La suspensión de la condición de representante se entiende como una de las medidas disciplinarias que el Parlamento le puede imponer. Esta medida está excepcionalmente contemplada en Derecho comparado. Sirva como singular ejemplo la suspensión que la Cámara de los Comunes hace de la actividad, que no de su condición de parlamentario, -“*the service of the house*”- durante un máximo de 15 días.

⁷¹ El Tribunal Constitucional considera que la prohibición del mandato imperativo conlleva la prohibición de exigir comportamientos concretos a los elegidos lo que no implica una exención total de control sobre los actos llevados a cabo por el representante. *Vid.*, v.g., SSTC 71/1989, de 20 de abril, STC 24/1990, de 15 de febrero, STC 24/1990, de 15 de febrero, entre otras.

⁷² MARTÍN NUÑEZ, E., “la garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental. Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la participación política”, *Revista catalana de dret públic*, 37, 2008, 3 y ss.

procedimiento y forma que el legislador en el ejercicio de su principal función no puede desconocer. Así las cosas, ni le está permitido al legislador entrar en la esfera de actuación de otros poderes del Estado, ni puede invadir la reserva del poder constituyente. El que las Cortes hayan sido las depositarias de la soberanía nacional y puedan acometer dentro del Estado constitucional funciones cruciales no significa que su actuación en el proceso de formación de la voluntad política estatal sea ilimitada⁷³. Como es bien sabido, el pueblo español es el depositario de la soberanía nacional y del establecimiento de la titularidad de dicha soberanía se deriva el primero de los límites que acabamos de anunciar.

Los representantes de la soberanía nacional son los llamados por nuestro Texto Fundamental a integrar la composición de las Cámaras para participar en el proceso de formación de voluntad y son ellos los que ejercen sus funciones en virtud del mandato recibido del ciudadano. El Parlamento tiene, por tanto, constitucionalmente atribuida la potestad de hacer llegar a una comunidad aquellas normas cuya fuerza les permite prevalecer sobre los demás mandatos existentes en el Estado, sin que ello le permita desconocer los límites materiales, competenciales y procedimentales que, para el ejercicio de ese poder constituido, le impone la Constitución⁷⁴.

⁷³ La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 76/1983 –caso Ley Organica de Armonizacion del Proceso Autonómico (LOAPA)- establece que es la propia Constitución la última frontera del legislador al establecer que: “lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste”. Pero la delimitación solo incluye en dicha reserva constitucional a las normas interpretativas del sentido de la Constitución bajo el pretexto de que, con ellas, se estaría reduciendo la pluralidad, razonamiento que resulta incorrecto, como pone de manifiesto GARRORENA MORALES ya que, “toda ley, en cierto modo, interpreta y concreta a la norma constitucional porque esa es su propia razón de ser”, GARRORENA MORALES, A., voz “Potestad legislativa”, en ARAGÓN REYES, M. (Dtor.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado, Civitas, Madrid, 2011,158.

⁷⁴ Es difícil compartir la tesis de SÁNCHEZ MORÓN cuando afirma que la función legislativa supone un proceso de agregación y mediación de intereses en la que el Parlamento es una de las instituciones que intervienen sin tener, desde el punto de vista material, una

En este orden de cosas, es comprensible colegir que, desde los orígenes del Estado Moderno, se haya identificado la potestad legislativa con aquella cualidad que determina quién es el soberano⁷⁵. Soberano es aquel que puede dar la ley, estableciéndose como primer atributo de la soberanía la facultad de dar leyes a un pueblo⁷⁶. Pero a pesar de que, desde el Estado absoluto hasta nuestros días se ha aceptado como una constante la máxima que establece que el dueño de la ley es el soberano, algunos de los aspectos nucleares de dicho planteamiento han ido sufriendo transformaciones.

La primera de ellas tiene lugar con respecto a la identidad del legítimo titular que ostenta el poder para otorgar las leyes a un pueblo. Observamos como el poder Legislativo va a pasar de las manos del Rey a las manos del Parlamento como representante de la ciudadanía⁷⁷. Este cambio sustancial en la titularidad del poder Legislativo parte de las premisas establecidas por el pensamiento liberal al afirmar que: “la libertad consiste en no obedecer más ley que la que nace de nosotros mismos”.

Hoy en día, es el Texto Constitucional -art. 66.2 CE- el que habilita al Parlamento para ser titular de la potestad legislativa⁷⁸ y, por tanto, de la

función esencialmente decisoria. *Vid., v.g.,* SANCHEZ MORÓN, M., *La participación del ciudadano en la administración pública*, CEC, Madrid, 1980, 48.

⁷⁵ BIGLINO CAMPOS, P., voz “Potestad legislativa”, en ARAGÓN REYES, M. (Dtor.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado, Civitas, Madrid, 2011, 155-156.

⁷⁶ BODINO, J., *Los seis libros de la República...*, *opus cit.*, 19 y ss.

⁷⁷ La función de colaboración entre el Parlamento y el Gobierno ha sido analizada en profundidad por DE OTTO, I., “La posición constitucional del Gobierno”, en *Organización y Funciones del Gobierno*, Secretaria General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1989, 178 y ss.

⁷⁸ Partimos del concepto de potestad analizado en la obra de ROMANO, S., *Corso di Diritto Costituzionale*, Cedam, Padova, 1926. Allí se establece que toda potestad debe tener su origen en el ordenamiento jurídico y, más todavía, las potestades normativas ya que se apoyan en una norma superior capaz de operar como *norma normarum* respecto de las producidas por tales potestades normativas. La Constitución Española de 1978 cumple, entre otros, ese cometido atribuyéndole la potestad de dar la ley estatal a las Cortes Generales.

representación de la ciudadanía en el proceso de formación de voluntad. Es por ello que los debates parlamentarios deben trascender a la opinión pública para que ésta pueda participar de su conocimiento, teniendo la oposición parlamentaria un estatus garantizado para impulsar el control en el Parlamento⁷⁹.

La función legislativa no debe traducirse en una mera actividad en la que la voluntad de la mayoría decida sistemáticamente el contenido de las iniciativas planteadas sin atender las propuestas de las fuerzas minoritarias⁸⁰. Con la finalidad de evitar este extremo es por lo que los elementos que estructuran los pilares de esta función tienden a la búsqueda tanto del carácter plural y participativo de este tipo procedimental, como de las medidas que posibilitan la activación de los mecanismos de control por parte de las fuerzas que no gozan de mayoría asamblearia⁸¹. Vemos, por tanto, que a través de la función legislativa el Parlamento puede cooperar en la función de dirección política intensificando los principios de pluralismo político, publicidad e integración de intereses que rigen sus procedimientos tanto en el momento relativo a la decisión como el referido a la propuesta.

Sabido es que la potestad legislativa es una función encomendada constitucionalmente al Parlamento⁸², pero nuestro Texto Fundamental prevé la posibilidad de que el único titular de dicha potestad pueda delegar su ejercicio al Gobierno de forma excepcional -artículo 82 CE-, o le permita ejercer dicha potestad de modo provisional -artículo 86 CE- siendo necesaria, en todo caso, la convalidación del Decreto ley por el Congreso como forma que tiene este órgano de ejercer el control sobre dicha potestad.

⁷⁹ Vid., ARAGÓN REYES, M., *Constitución y control...*, opus cit., 185 y ss.

⁸⁰ Vid., GARCÍA COSTA F.M., *La función electoral del Parlamento*, Atelier, Barcelona, 2009.

⁸¹ Vid., REQUEJO RODRIGUEZ, P., *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Ariel, Barcelona, 2000, 111 y ss.

⁸² Vid., RIPOLLÉS SERRANO, M.R., "Las Cortes Generales", *Lecciones de Derecho Constitucional*, ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I. (Coord.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018.

Que el Gobierno pueda dictar un Decreto legislativo habilitado por una ley de bases o de delegación previa por parte de las Cortes Generales no quiebra, en absoluto, la idea de que el Parlamento monopoliza la potestad legislativa. Antes al contrario, el Gobierno puede dictar esa norma en uso de una potestad ajena –la potestad legislativa del Parlamento–, que se le presta por el titular de la misma de forma condicionada, limitada y controlada. En mayores dificultades argumentales podría ponernos la existencia en nuestro sistema de fuentes del Decreto ley como norma con fuerza de ley dictada por el Ejecutivo en la medida en que la misma viene habilitada constitucionalmente y no precisa de un acto legislativo previo del Parlamento⁸³. No obstante, el carácter excepcional y, sobre todo, provisional del Decreto ley, unido al inexcusable trámite de posterior convalidación o derogación por el Congreso de los Diputados, a fin de restituir la obligada conexión entre decisiones legislativas y voluntad parlamentaria⁸⁴, son datos más que suficientes para no entender quebrado nuestro hilo conductor, sin que sea preciso profundizar más en ello. Recordado, pues, que el Parlamento es el titular de la potestad legislativa y cuáles son los órganos que por delegación del mismo pueden ejercer dicha potestad, parte de la doctrina se plantea si de la intervención que, de forma preceptiva se exige a determinados sujetos en el proceso de elaboración de la ley⁸⁵, se podría colegir la idea de que estos sujetos también estén llamados a ser titulares de tal potestad. Tal es el caso, *v. g.*, de la sanción real.

⁸³ *Vid.*, GONZÁLEZ GARCÍA, I., “La trascendencia constitucional del deficiente control del Decreto ley autonómico”, *Revista española de Derecho Constitucional*, 37, 2017, 102 y ss.; y ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-ley*, Iustel, Madrid, 2016, 19 y ss.

⁸⁴ GARRORENA MORALES, A., *Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*, CEPC, Madrid, 2014, 212; y PÉREZ-MONEO AGAPITO, M., “Mecanismos de participación ciudadana en sede parlamentaria”..., *opus cit.*, 41 y ss.

⁸⁵ LABAND consideraba que la aprobación parlamentaria aportaba el contenido de la ley y la sanción le otorgaba el *imperium* o mandato que le daba fuerza. *Vid.*, *v.g.*, LABAND, P., *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Laupp, Tubinga, 1911-1914.

A pesar de que hoy en día proceder a la sanción de una ley por el Jefe del Estado es un acto debido, durante mucho tiempo se entendió que de la exigencia de este acto se derivaba el uso de una auténtica potestad legislativa.

Al estudiar los distintos elementos que articulan la potestad legislativa comprobamos el singular estatus que envuelve a esta facultad y entre las excepcionales medidas que garantizan la protección del bien jurídico objeto de este tipo procedimental encontramos que la función legislativa es acreedora de una jurisdicción excepcional. A diferencia de lo que sucede con las normas emanadas de otros órganos, las normas elaboradas por el Parlamento, como órgano de representación de la voluntad popular, no pueden ser anuladas por ningún juez ordinario. Para este cometido, el Texto Fundamental designa un juez constitucional al que el titular de la jurisdicción ordinaria debe plantear su duda.

III. El procedimiento de elaboración de la ley como instrumento de articulación de la voluntad política de los ciudadanos a través de sus representantes.

1. El Parlamento como sede del proceso legislativo.

Desde una perspectiva formal es posible definir el procedimiento legislativo como aquella secuencia de actos jurídicamente ordenados, vinculados entre sí y encaminados a la creación de una ley⁸⁶. Pero, en virtud de la necesidad de habilitar los cauces oportunos que permitan reconocer y garantizar de forma efectiva la manifestación de la voluntad popular durante el desarrollo del debate parlamentario, el procedimiento para elaborar la ley va a presentar una configuración especial.

Dentro del estudio de los factores que caracterizan la articulación de la elaboración de la voluntad parlamentaria, mención especial merece la sede

⁸⁶ GALEOTTI, G., *Contributto alla teoría del procedimento legislativo...*, opus cit., 27 y ss.

llamada a albergar el procedimiento legislativo: el Parlamento. La institución parlamentaria es el órgano designado para proteger la expresión de las distintas opciones políticas presentes en la sociedad que, en virtud del principio democrático, gozan de representación asamblearia.

Es el propio Texto Constitucional el que dispone que sea ésta la sede donde deba ser discutida, modificada en su caso y aprobada de forma solemne la ley⁸⁷. De la intervención del foro parlamentario en la producción legislativa se derivará la presencia de aquellos postulados que, como ejes vertebradores del debate, van a dotar de legitimidad a la ley y garantizan la máxima actuación de los principios de participación y pluralismo en la formación del proceso de voluntad asamblearia.

Por todo ello, pensar que parte del debate pudiera tener lugar en un espacio ajeno a esta sede asamblearia supondría la asunción de un coste muy complicado de sufragar puesto que, la consecuencia inevitable que se deriva del abandono por parte de los parlamentarios de este foro de negociación y pacto conlleva la pérdida de algunas de las garantías necesarias para la correcta formación del juicio asambleario.

Así entendidas las cosas, si la toma de decisiones tiene lugar en un espacio ajeno al Parlamento donde los avales que protegen el debate de las fuerzas políticas que gozan de representación parlamentaria se desvanecen, la quiebra del canal de negociación de dichas voces es inevitable. Y ello porque la eventual pérdida a la que aludimos provocaría una fractura irreparable en el principio de legitimación democrática sobre el que se asientan los cimientos de la estructura del Estado.

Vemos, pues, por todo lo expuesto que el Parlamento acomete la función de integrar a todas las fuerzas políticas representadas: mayoritarias y minoritarias. Y es en este mismo aforo donde, con la publicidad debida para

⁸⁷ LUHMANN, N., *Legitimität durch Verfahren*, Luchterhand, Berlín, 1975, 17; SÁNCHEZ MORÓN, M., "El principio de participación en la Constitución Española"... , *opus cit.*, 34; y SANCHEZ MORÓN, M., *La participación del ciudadano en la administración pública...*, *opus cit.*, 188.

que los representados puedan conocer lo actuado por sus representantes, se da cobertura al proceso de elaboración de la ley⁸⁸. Si, como hemos anunciado, este área de debate cumple la función de incorporar la participación de las voces que gozan de representación parlamentaria, la sucesión de actos preceptivos que hacen posible la elaboración de la ley pasan a ser considerados elementos necesarios e imprescindibles para continuar dando reconocimiento efectivo a este principio integrador. Así las cosas, poner de relieve esta *vis* constitutiva en aquellos actos procedimentales que se significan como imprescindibles para la elaboración de una ley contribuye a legitimar, y justificar, el que la formación de voluntad sea considerada expresión máxima de la voz de la ciudadanía.

2. El nexo causal entre cada acto del *iter legis* y la naturaleza representativa de la decisión del legislador.

En esta idea, únicamente nos detendremos en aquellos actos que, siguiendo a la doctrina más autorizada, forman parte del núcleo esencial del procedimiento⁸⁹. Esto nos lleva a distinguir a los actos procedimentales cuyo vínculo con el objeto que se persigue es indisoluble -haciendo de esta conexión la razón de su existencia- de otros actos que, aunque pueden influir en el proceso de elaboración de la voluntad parlamentaria, no son parte, *stricto sensu*, de este procedimiento.

Para comprender la verdadera importancia del alcance y del significado de cada uno de estos actos, debemos analizarlos teniendo en cuenta de una parte el cometido exacto de la fase del proceso en la que va a tener lugar su desarrollo y, de otro lado, atenderemos a la finalidad que cada uno de ellos

⁸⁸ HABERMAS, J., *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus...*, *opus cit.*, 28 y ss.

⁸⁹ ROMANO, S., *Corso di Diritto Costituzionale...*, *opus cit.*, 934 y ss.; SCHIMTT, C., *Sobre el parlamentarismo...*, *opus cit.*, 43 y ss.; HAURIOU, M., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas...*, *opus cit.*, 52 y ss.; y KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia...*, *opus cit.*, 31 y ss.

tienen encomendada dentro del procedimiento. El interés que guarda el hacerlo de este modo no es otro que conocer el verdadero grado de influencia y dependencia que cada acto ejerce sobre el objeto final del proceso. Para ello trabajaremos sobre la base de lo estipulado en la Constitución y en los Reglamentos del Congreso y del Senado como fuentes normativas.

El procedimiento legislativo puede dividirse en tres grandes fases: la fase inicial, como constitutiva del impulso de posteriores actuaciones; la fase central, donde se concreta el contenido de la futura ley y la fase final, en la que se llevan a cabo las actuaciones materiales necesarias para que la ley pueda adquirir eficacia plena. En este trabajo atenderemos únicamente a los actos correspondientes a la fase central o deliberativa ya que, a través de su estudio, podremos conocer el modo y manera en que se garantiza la participación de los miembros de las Asambleas en la elaboración de la futura ley.

En lo referente a las medidas tendentes a la consecución de dicho objetivo, prestaremos especial atención a aquellas disposiciones que intentan proteger la publicidad de las actuaciones desarrolladas y salvaguardan la máxima de proporcionalidad que debe existir en la composición de los órganos llamados a tomar las decisiones que regulan el debate. De esta manera, intentaremos comprobar si la ciudadanía tiene acceso a lo actuado por sus representantes en Cortes, y si la correspondencia entre la composición de los órganos citados y la orientación política que los ciudadanos han manifestado en las elecciones es la adecuada. Por último, estudiaremos si la bicameralidad consagrada en nuestro sistema parlamentario que preceptúa que el proceso de formación de voluntad tenga lugar en dos sedes parlamentarias distintas contribuye, de algún modo, a reforzar algunas de las garantías que envuelven el procedimiento legislativo⁹⁰.

Entrando de lleno en la fase central del procedimiento vemos como ésta da comienzo una vez que la Mesa de la Cámara Baja envía a la Comisión correspondiente el texto de la iniciativa. En ese momento se abre también el

⁹⁰ COLLIARD, J.C., *Los regímenes parlamentarios contemporáneos...*, opus cit., 37 y ss.; y BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Derecho Constitucional...*, opus cit., 52 y ss.

plazo de presentación de enmiendas, *id est*, se da oportunidad a todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria para que estudien la propuesta presentada y planteen sus alternativas –totales o parciales-. En la consecución de este objetivo, en la Comisión tendrá lugar el exhaustivo debate sobre el Informe que elabora la Ponencia a partir del texto de la iniciativa y de las enmiendas presentadas antes de pasar al siguiente escenario asambleario que albergará el debate parlamentario final.

Al ser entendido el debate como aquel acto procesal que intrínsecamente está unido a la consecución del objeto de este procedimiento y en aras de la protección del bien jurídico que aquí se custodia, su desarrollo debe tener lugar, para que sobre el texto de la futura ley se pueda reflexionar en profundidad, en los dos órganos parlamentarios de trabajo que la Constitución habilita para tal cometido: la Comisión y el Pleno.

De la confluencia de las distintas perspectivas que, con la publicidad y la proporcionalidad debida sobre el texto de la futura ley se manifiesten, surgirá el necesario debate que intentará adecuar la fórmula de redacción de la iniciativa legislativa a la voluntad popular manifestada en Cortes a través de sus legítimos representantes.

El foro parlamentario que tanto la Constitución como los Reglamentos de ambas Cámaras articulan como sede final de reflexión de la tramitación legislativa ordinaria es el Pleno. Y lo es en el ejercicio de la potestad legislativa en la medida en que es el órgano al que compete la aprobación definitiva de las leyes y la fijación última de su contenido en vía ordinaria⁹¹.

En el intento de que todas las voces con representación en el Parlamento sean escuchadas con las garantías suficientes para que la formación de la voluntad asamblearia se construya conforme al principio democrático, el Reglamento de la Cámara vuelve a poner de relieve el carácter

⁹¹ En el caso de las leyes de Comisión, el *iter* legislativo concluye en la Comisión correspondiente pero siempre se actúa por delegación del Pleno pudiendo éste recabar en todo momento el conocimiento del asunto, incluso podría el Pleno decidir obviar este trámite en las leyes aprobadas en lectura única (art.150 RCD y art 129 RS).

representativo inherente a la institución parlamentaria estableciendo que el debate plenario tenga lugar en presencia de todos sus miembros. Y con la finalidad de que el ciudadano conozca fielmente las actuaciones que en virtud del mandato representativo van a tener lugar en el espacio plenario, todas las manifestaciones de voluntad allí manifestadas van a contar con las medidas de publicidad suficientes y oportunas.

Esta exigencia divulgativa reviste especial relevancia con relación a los actos que articulan el procedimiento legislativo. Prueba de ello es la exclusión expresa que el Reglamento del Congreso establece con respecto al carácter secreto de las votaciones del *iter legis* –art. 85.1 RCD-. Por lo que, en todo caso, deberá acreditarse el sentido del voto emitido por cada miembro de la Cámara.

De esta forma también se garantiza que, habiendo respetado el tiempo y el espacio necesario para la reflexión y la manifestación de voluntad de todas las fuerzas políticas representadas, sea la voz manifestada por la mayoría parlamentaria lo que finalmente configure la redacción del texto de la futura ley. Se protege así la concordancia que debe existir entre la voluntad manifestada por la mayoría en el debate asambleario y la que, final y efectivamente, queda recogida en el texto de la ley aprobada.

En este mismo sentido y en la constante pretensión de favorecer la correcta tramitación de la votación final del texto de la iniciativa, *ex reglamento*, se establece que, en virtud de la naturaleza personal e indelegable que subyace al mandato representativo recibido de los ciudadanos, el voto de los miembros de la Cámara es personal e indelegable. Asimismo, se prohibirá que durante la emisión del voto se produzcan interrupciones, ni tengan lugar alteraciones en el número de asistentes al debate que pudieran distorsionar el sentido dado al mismo por los Grupos Parlamentarios⁹².

⁹² *Vid.*, artículos 78 y ss. del RCD y artículos 92 y ss. RS.

Una vez que el texto de la futura ley ha recibido la aprobación definitiva de la Cámara Baja⁹³, con el objeto de dar continuidad al proceso de reflexión y deliberación y dando cumplimiento a la tramitación establecida en nuestro sistema bicameral, el Presidente del Congreso de los Diputados remitirá el texto de la iniciativa al Senado. A partir de este momento la tramitación seguirá un cauce deliberativo muy similar al que ha tenido lugar en la Cámara Baja y que, como máximo, debe sustanciarse en el Senado en el plazo en dos meses.

El traslado del texto a la Cámara Alta para continuar con su estudio responde a la intención del legislador de extender la protección dada al proceso de formación de voluntad que comenzó en el Congreso de los Diputados. En este sentido es el propio Texto Constitucional el que prevé las distintas posiciones que podría adoptar la Cámara de representación territorial como resultado de la reflexión y el debate desarrollado en este espacio sobre el texto recibido del Congreso.

Dentro de los distintos pronunciamientos que pueden manifestar los representantes de la voluntad popular en la Cámara Alta, especial relevancia merece la autorización que desde el Texto Fundamental se concede al Senado para que, de un lado, pueda presentar de nuevo enmiendas al texto recibido y, de otro, se le posibilite plantear, por mayoría absoluta, un veto a la iniciativa tramitada en el Congreso⁹⁴. A través de estas líneas de actuación el legislador pretende alcanzar el perfeccionamiento del texto de la iniciativa tramitada en la Cámara Baja intentando así evitar que, las discordancias que pudiera haber

⁹³ *Vid.*, artículo 90.3 CE: "El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.

⁹⁴ *Vid.*, artículo 90.2 CE: "El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple".

entre la voluntad que se quería manifestar y la reconocida de forma efectiva lleguen a ver la luz⁹⁵.

A pesar de que el peso específico que tendrá la decisión de la Cámara Baja sobre la formulación final del texto de la iniciativa será mucho mayor que el correspondiente al pronunciamiento del Senado, el hecho de que el texto de la futura ley sea sometido a debate en dos sedes asamblearias distintas con una considerable separación temporal y actuada por parlamentarios diferentes contribuye a que el bien jurídico protegido a través de este cauce procedimental quede adecuadamente custodiado.

En caso contrario, esto es, que alguno de estos actos procesales que guardan íntima conexión con el fin del procedimiento hubieran tenido lugar obviando requisitos de fondo o de forma establecidos en la Constitución o en los Reglamentos Parlamentarios, nos situaría ante un debate afectado de vicios procedimentales y del que, lógicamente, podrían derivarse importantes consecuencias para la correcta formación de la voluntad asamblearia. Cuestión ésta que desarrollaremos en el apartado oportuno de este trabajo.

IV. Procedimientos abreviados en los que se omite o simplifica alguna fase del *iter* legislativo: leyes de urgencia, leyes de Comisión y leyes en lectura única.

En Capítulo Segundo del Título Tercero de la Constitución; en el Capítulo Segundo del Título Quinto del Reglamento del Congreso; y en el Capítulo Primero del Título IV del Reglamento del Senado, se establecen las pautas esenciales que rigen el procedimiento que en vía ordinaria debe seguirse en la elaboración de una ley. Pero también el Texto Constitucional y los Reglamentos Parlamentarios prevén a continuación que, ante la concurrencia de determinadas circunstancias en el proceso de formación de

⁹⁵ BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Derecho Constitucional...*, *opus cit.*, 21 y ss.; ALZAGA VILLAAMIL, O., "Contribución al estudio del derecho parlamentario"..., *opus cit.*, 34 y ss.; y PUNSET BLANCO, R., *Las Cortes Generales...*, *opus cit.*, 27 y ss.

voluntad asamblearia sea posible optar por un procedimiento distinto del habitual, o como establece el Reglamento del Senado, se pueda optar por “las especialidades en el procedimiento”. Y es precisamente la convergencia de estos factores lo que legitima al legislador para seguir unos trámites distintos a los escogidos en el cauce ordinario.

Como es sabido, algunos tipos de tramitación como los seguidos para elaborar las leyes orgánicas, las leyes de presupuestos, los Estatutos de Autonomía o la reforma de la Constitución, sufren alguna modificación con respecto al procedimiento ordinario⁹⁶. Pero aunque en la elaboración en estos casos no se sigue el procedimiento legislativo ordinario, lo cierto es que no se contemplan minoraciones procedimentales sustanciales. Más bien al contrario, las variaciones previstas para este tipo específico de tramitaciones con relación al cauce ordinario van a suponer un refuerzo en las medidas llamadas a custodiar la elaboración de la ley. A los efectos que aquí interesan, llamaremos procedimientos abreviados a aquellas tramitaciones en las que, por concurrir determinados presupuestos excepcionales, se permite al legislador omitir o simplificar alguna fase del procedimiento legislativo ordinario.

Será necesario analizar en estos procedimientos extraordinarios el sentido en el que las modificaciones efectuadas sobre el cauce procedimental habitual van a influir en el estado de las garantías que envuelven el bien jurídico protegido, siendo de extrema importancia estudiar si en estas vías procedimentales se produce supresión de actos procesales, de espacios de debate, o de tiempos de reflexión, y de ser así, habrá que analizar también si esta omisión produce un menoscabo en las medidas tendentes a salvaguardar el procedimiento legislativo o, si por el contrario, van a constituir su más robusto contrafuerte.

Son tres los supuestos procedimentales en los que, ante la concurrencia de determinadas circunstancias, nuestro ordenamiento jurídico prevé una

⁹⁶ GALEOTTI, G., *Contributto alla teoría del procedimento legislativo...*, opus cit., 56 y ss.; y GARRORENA MORALES, A., *Representación política y Constitución democrática...*, opus cit., 45 y ss.

tramitación distinta a la habitual, a saber, procedimiento de urgencia, leyes elaboradas en Comisión y leyes tramitadas por el procedimiento de lectura única. El factor común que justifica y legitima el que se opte por uno de estos tres cauces procedimentales para tramitar una iniciativa legislativa, es el intento de hacer compatible la defensa de las máximas garantías del proceso de formación de voluntad popular con la protección de otros bienes jurídicos, ante la concurrencia de unos presupuestos habilitantes muy concretos⁹⁷.

La confluencia de estas especiales circunstancias constituye la premisa necesaria y suficiente para legitimar la supresión de determinados actos del procedimiento especial que, en la tramitación legislativa ordinaria, permanecían indisolublemente unidos a la consecución del objeto. Como es sabido, la omisión de determinados actos procesales en la vía ordinaria conlleva una sustancial pérdida de avales tendentes a asegurar la correcta elaboración de una ley, pero es precisamente la inquietud del legislador por custodiar en extremo el proceso de formación de voluntad en el procedimiento abreviado lo que legitima y justifica su decisión de suprimir aquellos actos procesales, que por innecesarios o por colisionar con otros bienes jurídicos también precisados de protección por el legislador han perdido su razón de ser y deben decaer.

El legislador debe garantizar que los tiempos dedicados a la reflexión, los espacios destinados a la misma, y en definitiva, la oportunidad del cauce por el que discurre el proceso de formación de voluntad sean los adecuados. Es por ello por lo que, en ocasiones excepcionales, y en aras del correcto cumplimiento del fin procedimental, el operador jurídico se ve en la necesidad de omitir, por su condición baldía, determinados actos del procedimiento legislativo.

Podría parecer paradójico que el hecho de suprimir determinados actos procesales del *iter legis* fuera el factor que precisamente estuviera llamado a

⁹⁷ *Vid.*, v.g., GARRORENA MORALES, A., “Apuntes para una Revisión Crítica de la Teoría de la Representación”..., *opus cit.* ; HABERMAS, J., “La participación política”, en *Capital monopolista y sociedad autoritaria...*, *opus cit.*; y PÉREZ-PRENDES MUÑOZ DE ARRACO, J.M., “Introducción a la “Teoría de las Cortes”..., *opus cit.*

garantizar la correcta formación de la voluntad asamblearia en este cauce extraordinario de tramitación. Pero es precisamente la inquietud del legislador por adecuar los tiempos de debate y de reflexión a la naturaleza de la iniciativa en curso, en virtud del principio de economía procesal lo que hará que, en supuestos verdaderamente excepcionales, sea la supresión de determinados actos, por innecesarios, lo que garantice la consecución del fin perseguido. En definitiva, lejos de verse debilitada la tramitación legislativa por la supresión de actos procedimentales, lo que ocurre es que este hecho hace que se vea reforzada ya que el legislador ha conseguido adecuar el proceso a la naturaleza que exigía la iniciativa legislativa en curso.

Así las cosas, constatamos que la omisión procedimental establecida por el ordenamiento jurídico en estos casos, siempre que se implemente correctamente, lejos de propiciar el quebranto de garantías, contribuye a articular la estructura necesaria para salvaguardar la correcta formación de voluntad asamblearia. Actuar de otro modo no conduciría a otro camino que al de la obstrucción de la función legislativa malográndose con ello el texto de la iniciativa como bien jurídico a proteger.

Adentrándonos en el procedimiento legislativo tramitado por la vía de urgencia advertimos que, el interés por dar pronta respuesta a las demandas planteadas por la sociedad, es la causa que justifica y legitima una tramitación legislativa celérica. Y en este entendimiento, nuestro ordenamiento jurídico contempla, acertadamente, la posibilidad de que ante la concurrencia de presupuestos concretos sea posible normar con urgencia determinadas realidades⁹⁸.

⁹⁸ El Tribunal Constitucional en Sentencia 234/2000, de 3 de octubre, pone de manifiesto cómo la declaración de urgencia puede influir en el desarrollo cronológico del *iter* legislativo. Por ello, y en aras de la custodia del proceso de formación de voluntad, solo se debe optar por este procedimiento de forma excepcional y cuando concurren las especiales circunstancias que así lo requieran. Así las cosas, la declaración de tramitar una iniciativa por el procedimiento de urgencia no se restringe únicamente al momento de la presentación de la iniciativa en el Congreso sino que, puede ser apreciada una vez iniciada la tramitación parlamentaria de la misma.

En la regulación de este modelo procedimental advertimos, efectivamente, la existencia de una supresión. Pero esta excepción procedimental no elimina la ejecución de ningún acto procesal ordinario. La exclusión que caracteriza al procedimiento de urgencia se concreta en una reducción -prácticamente a la mitad- de los tiempos destinados al desarrollo de los actos procesales. Así, el legislador, con el fin de dar solución de forma diligente a una demanda social, prevé la posibilidad de que los trámites legislativos parlamentarios se agilicen al máximo, estableciendo para ello, como recordábamos, una reducción del tiempo de tramitación. Si la función legislativa debe estar avalada por las garantías adecuadas para la consecución de su fin, sería un contrasentido exceder los tiempos de tramitación cuando ello fuera, no sólo innecesario dadas las circunstancias de la iniciativa en curso, sino que, además, devendría en contraproducente.

Otro de los supuestos que tanto la Constitución como los Reglamentos Parlamentarios prevén que pueda tramitarse a través de un procedimiento distinto del ordinario son aquellas iniciativas que, en virtud del artículo 75 CE, pueden ser aprobadas por Comisiones Legislativas Permanentes⁹⁹, sin perjuicio de que el Pleno, en cualquier momento, pueda recabar el debate y la votación de la iniciativa legislativa objeto de delegación¹⁰⁰.

La singularidad que caracteriza este modelo procedimental y que al mismo tiempo lo aleja de la fórmula seguida en la tramitación ordinaria es la supresión del debate parlamentario final en el seno del órgano plenario. A

⁹⁹ En el tercer apartado de dicho precepto figuran una serie de supuestos cuya tramitación no está permitida cursar a través de este procedimiento, a saber, la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas, las leyes de bases y los Presupuestos Generales del Estado.

¹⁰⁰ Pero esta posibilidad que la Constitución le reconoce al Pleno para revocar la delegación en cualquier momento aparece limitada en el Reglamento del Congreso de los Diputados ya que, solo podrá llevarse a cabo en las circunstancias que determina el artículo 149 RCD. Sin embargo, lo establecido por el Reglamento del Senado en los artículos 130, 131 y 132 se adecúa más a lo establecido por el Texto Constitucional ya que prevé que la delegación sea expresa y en todo momento revocable.

pesar de la significada trascendencia que para el procedimiento legislativo habitual pudiera tener la omisión que acabamos de enunciar no ocurre de igual modo para este tipo de procedimiento. De esta relevante omisión podría deducirse, *prima facie*, la idea de quiebra estructural en el sistema de garantías que envuelven el procedimiento legislativo ya que, una omisión de esta naturaleza podría obstaculizar la posibilidad que tienen las fuerzas políticas de expresar, en sede plenaria, las distintas posiciones que pudieran existir sobre una determinada cuestión.

Pero lo cierto es que la equilibrada fórmula que articula la composición de las Comisiones reproduce fielmente el esquema de proporcionalidad adoptado por el Pleno de manera que, el hecho de que se omita el debate en este foro por la concurrencia de especiales circunstancias no distorsiona, en modo alguno, la manifestación de voluntad que en aquella sede efectúan las fuerzas políticas.

Por todo lo expuesto, y teniendo siempre presente el carácter excepcional de esta opción procedimental, no sólo creemos que al prescindir del debate plenario no se pierden parte de las medidas que avalan el adecuado desarrollo del procedimiento legislativo, sino que, como anteriormente hemos anunciado, el que se prolonguen por parte del legislador los tiempos destinados al debate y el hecho de que se dupliquen innecesariamente los espacios donde tiene lugar su desarrollo, sólo conseguiría menoscabar, de forma grave, la finalidad perseguida por el legislador en este tipo de procedimiento.

El último de los procesos abreviados a tratar es la tramitación en lectura única que, de igual modo que ocurría con los anteriores, únicamente puede el legislador optar por él en los supuestos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico así lo establezca. Y después de dar lectura a la regulación que de este procedimiento hacen los Reglamentos Parlamentarios advertimos que la naturaleza de la iniciativa legislativa o la simplicidad de su

formulación son las circunstancias habilitantes que permiten al legislador tramitar una iniciativa a través de esta vía procedimental extraordinaria¹⁰¹.

Al igual que ocurre con los dos modelos procedimentales anteriormente descritos, la tramitación de una iniciativa en lectura única debe considerarse en todo caso excepcional ya que, a través de este procedimiento el texto objeto de tramitación será debatido y aprobado directamente por el Pleno de la Cámara prescindiendo, por tanto, del estudio y del debate sobre el texto en la Comisión oportuna correspondiente.

Como decíamos, el presupuesto que habilita al legislador para optar por esta vía procedimental le permite prescindir del debate del texto en Comisión, del Informe que elabora la Ponencia, y en los términos en los que a lo largo de este trabajo veremos, de la presentación de enmiendas al articulado. Estas supresiones procedimentales, como ya hemos adelantado líneas atrás, supondrían una pérdida notable de garantías para el procedimiento legislativo tramitado en vía ordinaria pero, en este caso, es la simplicidad de formulación de la iniciativa o la singularidad de su naturaleza lo que posibilita la omisión del estudio en la fase de Comisión.

Y en la inquietud del legislador por dar correcto cumplimiento a la finalidad última del procedimiento legislativo cobra especial relevancia, al tiempo que justifica l

a adopción de la tramitación especial en lectura única, el hecho de que pueda concederse a cada procedimiento los espacios oportunos, los tiempos adecuados y las garantías necesarias. Todo ello sin que ninguno de los elementos mencionados, bien por defecto, o como ocurre en este caso, por exceso, sean considerados inadecuados.

No estamos, pues, ante un procedimiento donde se constate una pérdida de garantías procedimentales por el hecho de no haber tenido lugar la lectura del texto en Comisión ni se haya producido la presentación de enmiendas al articulado. Estamos analizando la cualidad especial de un

¹⁰¹ Artículos 150 RCD y 129 RS.

determinado tipo procedimental en el que la naturaleza del texto cuya tramitación está en curso aconseja la supresión del estudio en aquel foro¹⁰².

Descritos los procedimientos considerados especiales por nuestro ordenamiento jurídico y significada la necesaria concurrencia de aquellas circunstancias que habilitan la apertura de los mismos, es obligado poner también de relieve que la cualidad estructural que debe acompañar el curso de este cauce procesal es la excepcionalidad.

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

Y en esta línea de razonamiento restrictivo es en la que debe producirse la interpretación del legislador cuando desarrolle lo establecido por los Reglamentos Parlamentarios en relación a este modelo procedimental; la del aplicador del Reglamento en su quehacer diario; y la del juzgador cuando tenga que decidir si concurren o no las circunstancias que legitimaban la apertura de una tramitación especial. También, en fin, éste debe ser el criterio a utilizar en sede doctrinal cuando de definir la relación entre las diferentes categorías jurídicas implicadas se trate.

¹⁰² El Tribunal Constitucional en Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre, garantiza con esta interpretación la participación de todos los miembros de la Asamblea, especialmente, la de las fuerzas minoritarias. *Vid., v.g.*, al respecto, DE ALFONSO PINAZO, C., "El tratamiento del Tribunal Constitucional a las denominadas normas interpretativas y supletorias del Reglamento Parlamentario", en *Parlamento y justicia constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamento, Aranzadi, Navarra, 1997; y ESPÓSITO, C., "Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione", *Giurisprudenza Costituzionale*, I, 1957.

Capítulo 2

El contexto comparado de los procedimientos legislativos abreviados y su influencia en nuestro modelo.

I. La utilidad de un análisis de Derecho comparado.

Desde el primer acercamiento a la literatura comparada sobre procedimiento legislativo era ya posible percibir que además de los elementos estrictamente jurídicos existen factores lingüísticos y culturales que cobran especial protagonismo en este tipo de análisis puesto que, incluso conociendo el idioma del país cuyo ordenamiento jurídico se pretende estudiar, las dificultades para aprehender el verdadero sentido y el alcance de la terminología y las instituciones jurídicas ajenas, es un reto cuya completa superación de forma se presentaba muy complicada¹⁰³. Pese a las dificultades

¹⁰³ Obstáculos éstos que también fueron subrayados por ALVERONE, L., en *Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, Camera dei Deputati, Roma, 2004, 12; LUPO, N. y SCAFFARDI, L., en *Comparative law in legislative drafting: the increasing importance of dialogue amongst parliaments*, Eleven, London, 2014, 214; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., en *Manual de técnica legislativa*, Civitas, Madrid,

mencionadas, entendíamos que realizar de manera global un estudio comparado de los esquemas y soluciones que los ordenamientos jurídicos de Alemania, Francia e Italia habían establecido para regular estos procedimientos legislativos especiales abreviados podría, por un lado, ayudar a resolver los problemas que en esta materia presenta nuestro cuerpo normativo, y por otro, a facilitar el encuentro de soluciones integradoras de los vacíos existentes en este ámbito.

Así las cosas, y observando en una primera toma de contacto los trabajos jurídico-comparativos clave realizados en los últimos años¹⁰⁴, empezábamos a advertir que aunque el grado de minuciosidad con el que se acometía esta tarea no era igual en todos los casos, sí que era posible percibir que las líneas medulares que a finales de los años noventa del siglo pasado establecieron ZEWEIGERT y KÖTZ¹⁰⁵ en una obra crucial para el asentamiento de las bases y la evolución del Derecho comparado, eran las seguidas por la mayor parte de la doctrina.

Siguiendo los vectores trazados por los citados autores procederemos entonces a contextualizar y analizar los distintos cuerpos normativos en materia procedimental para que, siendo conscientes de que trabajamos con países cuyos sistemas de gobierno y de Jefatura de Estado son distintos, sea posible aprehender el verdadero sentido y el alcance de los mismos. Desde ese momento, estaremos en una posición que quizá nos permita encontrar algo de luz en la resolución de los problemas existentes en esta delicada materia.

Para ello, y antes de descender al análisis exhaustivo de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo ordinario y especial abordaremos, en una primera instancia, el estudio de los distintos sistemas mencionados desde

2011, 17 y ss. ; y MAUGUIN, M., en *L'élaboration parlementaire de la loi: étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Dalloz, Paris, 2006, 343.

¹⁰⁴ GARCÍA-PELAYO ALONSO, M., *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, 17 y ss.

¹⁰⁵ ZEWEIGERT K. & KÖTZ, K., *Introduction to Comparative Law*, Oxford University Press, Oxford, 1998, 24 y ss.

la globalidad, intentando poner de relieve, dentro de una operación sistemática, las similitudes y las diferencias existentes entre ellos en lo que al planteamiento y desarrollo procedimental en vía extraordinaria se refiere.

Esta visión global e integradora nos permitirá conocer de forma nítida la estructura procesal que cada Estado establece para la elaboración de una ley que, afectada por circunstancias especiales, precisa de una tramitación distinta a la habitual. A continuación, abordaremos de forma prolija el estudio de la normativa vigente en los Estados mencionados, dando lectura detallada a todos aquellos elementos que determinan el que una determinada iniciativa sea acreedora de tramitación especial y a las garantías que tutelan este específico procedimiento.

La sucesión de estos exámenes será lo que invite a reflexionar sobre el posible enriquecimiento que la utilización del método comparatista aporta a la investigación jurídica en este concreto ámbito, y pueda ponernos en situación de obtener conclusiones que, quizá, aporten claridad a aquellos aspectos que en nuestro ordenamiento jurídico todavía permanecen sin resolver¹⁰⁶.

Para fortalecer la estructura del examen expuesto, y en el intento de mejorar la comprensión de los procedimientos adoptados por cada uno de los sistemas de los países objeto de estudio, es conveniente poner de relieve determinados aspectos de la estructura constitucional de los países citados. Recordaremos, en este orden de cosas, qué sistema es el escogido por cada uno de los Estados sometidos a examen para establecer la Jefatura de Estado, el Gobierno, el Parlamento, la configuración de las Cámaras Legislativas y los elementos clave del procedimiento de elaboración de una ley.

Y todo ello, porque a pesar de las cuantiosas similitudes¹⁰⁷ que tienen los modelos constitucionales sobre los que se articulan los elementos básicos

¹⁰⁶ LUPO, N. y SCAFFARDI, L., *Comparative law in legislative...*, opus cit., 213 y ss.

¹⁰⁷ PÉREZ TREMP, P., "El método comparado en Derecho Constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 2018, 25-26.

que van a definir la configuración de estos países, tenemos que tener en todo momento presente que vamos a trabajar con estructuras que presentan vectores diametralmente opuestos en muchos de sus elementos nucleares. Por la mayor cercanía de sus articulaciones sistémicas y a la vez, por la diversidad de soluciones que aportan en materia de procedimientos legislativos especiales abreviados hemos seleccionado para el estudio comparativo con España los casos de Alemania, Francia e Italia.

En lo referente a la configuración de sus modelos parlamentarios, Alemania, Italia, España y Francia, como es bien sabido, guardan notables semejanzas en lo sustancial¹⁰⁸. Todos estos países articulan sus sedes parlamentarias en dos Cámaras, siendo acreedora la Cámara Baja en todos los casos, a excepción de Italia, donde sigue vigente el bicameralismo perfecto, de atribuciones y facultades más amplias que las asignadas a la Cámara Alta¹⁰⁹. Pero a pesar de los factores que en sede parlamentaria tienen en común los sistemas citados también detectamos diferencias considerables que afectan a la configuración global de sus Parlamentos. Estas desigualdades tienen su origen en la articulación de los aspectos específicos que estructuran los sistemas electorales, los partidos políticos y las formas de interacción entre los distintos sujetos de poder que participan en el sistema¹¹⁰.

En efecto, el que Alemania, Italia y España gocen de un sistema parlamentario y Francia esté regida por un modelo *semipresidencialista*¹¹¹ hace

¹⁰⁸ GARCÍA ROCA, J., “El método comparado en Derecho Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 2018, 22 y ss.

¹⁰⁹ *Vid., v.g.*, BARILE P., CHELI, E., e GRASSI, S., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2011, 36 y ss.; FOILLARD, F., *Droit Constitutionnel et Institution politiques*, Bruylant, Paris, 2017, 42 y ss.; y GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 16, 2005, 21 y ss.

¹¹⁰ CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado...*, *opus cit.*, 22 y ss.

¹¹¹ Se acuñan para definir este modelo expresiones como *semipresidencialismo*, *neopresidencialismo*, o parlamentarismo *presidencializado*, puesto que el sistema cuenta con

que la hoja de ruta constitucional de cada Estado presente las singularidades propias del régimen establecido. Conocer, por tanto, las características de cada uno de estos modelos ayudará a comprender la vertebración de algunas de las instituciones contempladas en sus ordenamientos jurídicos necesarias para desarrollar nuestro estudio.

En este orden de cosas, observamos que es factor común a todos ellos la intención de regular de forma separada y con diferente denominación, la figura del Jefe del Estado¹¹² y del Jefe del Gobierno¹¹³. Mientras que en Alemania y España es la mayoría parlamentaria la que elige al Jefe del Gobierno, el Presidente del Consejo de Ministros –denominación adoptada en Italia por el Jefe del Gobierno- y el Primer Ministro francés -denominación que adopta el Jefe del Gabinete gubernamental en el país galo- son nombrados por los Presidentes de las Repúblicas italiana y francesa respectivamente. En cuanto a esta última figura, a pesar de que la normativa francesa haya atribuido al Primer Ministro y al Parlamento de Francia la mayor parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo respectivamente, es un hecho innegable la supremacía presidencial que ostenta el Presidente de la República en este país. Las atribuciones encomendadas al Presidente de la República francesa¹¹⁴ difieren

un Presidente, que es el Jefe del Estado elegido por los ciudadanos por sufragio directo, y un Primer Ministro, nombrado por el Presidente de la República, que es el Jefe del Gobierno.

¹¹² El Rey es el Jefe del Estado en España, mientras que en Alemania, Francia e Italia el Jefe del Estado es el Presidente de la República. *Vid.*, *v.g.*, al respecto, AMIRANTE, C., *Diritto Pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012; CELOTTO, A., *Diritto parlamentare. Casi e materiali*, Zanichelli, Bologna, 2005; CARETTI, P. e DE SIERVO, U., *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012; AVRIL, P., (*et al.*), *Droit Parlementaire*, Montchrestien, Paris, 2014; y SCHNEIDER, H., *Gesetzgebung. Ein Lehrbuch*, Müller, Heidelberg, 1991.

¹¹³ El Jefe del Gobierno en Alemania es el Canciller de la República; en Italia y Francia es el Primer Ministro y en España es el Presidente del Gobierno. *Vid.*, *v.g.*, WIESER, B., *Vergleichendes Verfassungsrecht*, Springer, Wien, 2005; VAN OUYEN, R., *Politik und Verfassung*, Springer VS, Wiesbaden, 2006; BENTHAM, J., *Tácticas parlamentarias...*, *opus cit.*, 23 y ss.; DE VERGOTTINI, G., *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padova, 2012; y BLACHÈR, P., *Le Parlement en France*, Lextenso éditions, Paris, 2012.

¹¹⁴ El Presidente de la República en Francia actúa como árbitro en el funcionamiento de los poderes públicos, pero este término en el país galo no implica, como en nuestro Estado,

de las otorgadas a los Presidentes de las Repúblicas de Alemania e Italia que, aunque son también Jefes de Estado, tienen legalmente más limitadas sus competencias. Sin embargo, común a la figura del Jefe de Estado en Francia, Italia y Alemania es la facultad de disolución de Cortes, atribución ésta que en nuestro país queda reservada, *ex constitutione*, al Presidente del Gobierno.

En cuanto a los elementos que definen el procedimiento legislativo debemos resaltar que, en lo referente a las competencias encomendadas a las sedes parlamentarias, la Cámara Baja goza con respecto a la Cámara Alta de una posición claramente aventajada puesto que tiene otorgadas un mayor número de atribuciones.

Los países objeto de estudio presentan como principal característica la conformación de un Parlamento bicameral. En todos ellos, la preponderancia de la Cámara Baja, elegida por sufragio universal –Dieta Federal o *Bundestag* en Alemania, integrada por 589 Diputados elegidos durante cuatro años; Cámara de los Diputados en Italia, integrada por 630 Diputados elegidos durante cinco años; Congreso de los Diputados en España, integrado por 350 Diputados elegidos durante cuatro años; y Asamblea Nacional en Francia, integrada por 577 Diputados elegidos durante cinco años-, sobre la Cámara Alta -Consejo Federal o *Bundesrat* en Alemania elegido durante cuatro años; Senado en Italia, elegido por un máximo de cinco años, Senado en Francia, elegido durante seis años; y Senado en España elegido durante cuatro años- es evidente. Resaltar que en Italia, todos los Presidentes de la República una vez hayan concluido su mandato, se convierten en Senadores de derecho y vida según el primer párrafo del art. 59 de la Constitución Italiana¹¹⁵.

neutralidad presidencial. De hecho, el árbitro en la vida política francesa, a diferencia del arbitraje que ejerce el Jefe del Estado español, tiene la facultad de dirigir y eventualmente sancionar. *Vid.*, v.g., en relación a esta temática, DOMINGO, L., *Les actes internes du Parlement, Étude sur l'autonomie parlementaire (France, Espagne, Italie)*, L.G.D.J., Paris, 2008; y KRETSCHMER, G., *Kommentar zum Grundgesetz*, Abs, Köln/München, 2011.

¹¹⁵ Encontramos un interesante estudio sobre la materia en ARAGÓN REYES, M., “La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, GARRORENA MORALES, A., (Editor), Tecnos, Madrid, 1990;

Después de poner de manifiesto los aspectos medulares de la estructura constitucional de la Jefatura de Estado, del Gobierno, del Parlamento y de la configuración de las Cámaras Legislativas, procedemos a analizar en profundidad los elementos clave del procedimiento de elaboración de la ley en cada uno de los países elegidos para nuestro estudio. Asimismo, observaremos con detenimiento qué aspectos de cada uno de los vectores citados y de qué modo han podido influir en la configuración de nuestro modelo actual, y cuáles de ellos nos podrían ayudar a resolver los vacíos que padece nuestro sistema.

II. Modelos en los que pervive una cláusula residual a favor de la lectura única en el procedimiento legislativo: Alemania.

Anunciábamos líneas atrás que uno de los factores que iba a ser común al procedimiento legislativo en España, Francia y Alemania era la desigualdad de atribuciones otorgadas a sus respectivas Cámaras Alta y Baja. En el modelo alemán la desigualdad descrita es especialmente relevante¹¹⁶. Observamos en el país germano que la tramitación de una iniciativa legislativa se sustancia en cada una de sus sedes parlamentarias en condiciones distintas de fuerza política y capacidad de decisión. La balanza se inclina de forma notable hacia el *Bundestag* o Cámara Baja dejando muy minorada la capacidad del *Bundesrat* o Cámara Alta para acometer la función legislativa.

CELOTTO, A., *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino, 2006; DICKIMANN, L., *L'organizzazione del proceso legislativo*, Jovene editore, Napoli, 2006; MENY, Y., "Procedimiento legislativo en Francia" (Traducción de Helena Moya), *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, 1986; y DENNINGER, E., "El procedimiento legislativo en la República Federal de Alemania" (Traducción de Jaime Nicolás Muñiz), *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, 1986.

¹¹⁶ En cuanto a la elección de sus miembros, mientras que la mayoría de los integrantes de la Cámara Baja son elegidos por sufragio universal y secreto, los miembros de la Cámara Alta son designados de forma indirecta por el *Landtag* o Parlamento local de cada *Lander* ya que, por derecho, el ministro-presidente de cada *Lander* se convierte en miembro del *Bundesrat*.

Pero a pesar de ser la Dieta Federal o Cámara Baja, es el foro asambleario sobre el que recae el peso del procedimiento legislativo en Alemania¹¹⁷, en determinadas ocasiones, la iniciativa legislativa va a quedar supeditada al veto emitido por el Consejo Federal o Cámara Alta¹¹⁸. Esta importante facultad atribuida al *Bundesrat* sólo es absoluta en el caso de las leyes de consenso, a saber, aquellas leyes que en Alemania regulan las relaciones entre la Federación y los Estados. En el resto de supuestos, el veto manifestado por la Cámara Alta puede ser anulado por el voto de la mayoría absoluta de los miembros del *Bundestag*.

En una primera aproximación a la Carta Magna alemana observamos como los artículos 76, 77 y 78 establecen de forma escueta –al igual que lo hacen la mayoría de Textos Fundamentales de su entorno–, las líneas básicas de la regulación del procedimiento legislativo ordinario. Los artículos 76.3¹¹⁹ y 81.1¹²⁰ del Texto Fundamental alemán van a ser los encargados de regular la tramitación de aquellas iniciativas en las que la urgencia es el elemento que habilita al legislador alemán para tramitar el texto a través de un cauce especial. Esto es, la Constitución Alemana (CA) establece las líneas elementales del procedimiento ordinario y sólo recoge de modo expreso una vía especial de articulación de la tramitación legislativa cuando concurren

¹¹⁷ Sistema Bicameral compuesto por el *Bundestag* -Dieta Federal o Cámara Baja- y *Bundesrat* -Consejo Federal o Cámara Alta- con funciones relativamente limitadas.

¹¹⁸ Sobre el bicameralismo descompensado son muy interesantes las reflexiones encontradas en SCHMIDT, T.I., *Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts*, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 128, 2003, 26 y ss.; HÖLSSCHEIDT, S., *Das Recht der Parlamentsfraktionen*, Hardcover, Rheinbreitbach, 2001, 12 y ss.; y VON BEYME, K., *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1997, 42 y ss.

¹¹⁹ Art. 76.3 CA: “Si el Bundesrat, a título excepcional, hubiera calificado de particularmente urgente un proyecto, el plazo será de tres semanas”.

¹²⁰ Art. 81.1 CA: “El Presidente podrá a solicitud del Gobierno Federal y con la aprobación del Bundesrat, declarar el estado de emergencia legislativa para un proyecto de ley que el Bundestag rechace, a pesar de que el Gobierno Federal lo hubiese declarado urgente”.

motivos que justifiquen la tramitación urgente. Ello no obsta, en todo caso, para que los Reglamentos Parlamentarios –tanto del *Bundestag* como del *Bundesrat*-, en legítimo desarrollo de la habilitación constitucional recogida en los artículos 40 y 52 del Texto Constitucional germano, puedan introducir otro tipo de modulaciones al procedimiento “tipo” que en él se consigna.

En efecto, el Reglamento de la Cámara Baja recoge, en primer lugar, las variaciones procesales que tienen lugar en el procedimiento legislativo ordinario ante la concurrencia de determinadas circunstancias que obligan a la celeridad temporal en la tramitación. Es el art. 81 CA el precepto en el que el legislador alemán permite al Gobierno declarar la emergencia legislativa¹²¹ ante la concurrencia de las particularidades que en él se describen. Con ello, “el Presidente Federal podrá, a solicitud del Gobierno Federal y con la aprobación del *Bundesrat*, declarar el estado de emergencia legislativa para un proyecto de ley que el *Bundestag* rechace a pesar de que el Gobierno Federal lo hubiese declarado urgente. Ello rige también para un proyecto de ley que hubiese sido rechazado a pesar de que el Canciller Federal lo hubiese presentado con la cuestión a que se refiere el artículo 68”.

En los artículos 76.2 y 115.d CA se concretan los plazos de la tramitación especial que ha de seguirse teniendo como variable referencial la extensión del proyecto o a la urgencia legislativa. De manera que, si por razones importantes, especialmente debido a la extensión de un proyecto, se solicitase una prórroga del plazo, ésta será de nueve semanas. El Gobierno Federal podrá enviar entonces al *Bundestag*, al cabo de tres semanas, o cuando el *Bundesrat* haya expresado una solicitud de acuerdo con la tercera frase, al cabo de seis semanas, un proyecto de ley que, a título excepcional,

¹²¹ Urgencia legislativa que trae causa de lo establecido en el artículo 68 de la Ley Fundamental de Bonn a propósito de los efectos de la eventual cuestión de confianza que pudiera presentar el Gobierno. En Alemania, a diferencia de lo que ocurre en España, sí se permite plantear, de forma paralela a la presentación de una cuestión de confianza, una iniciativa legislativa para su aprobación, a saber, “Ello rige también para un proyecto de ley que hubiese sido rechazado a pesar de que el Canciller Federal lo hubiese presentado con la cuestión a que se refiere el artículo 68”.

hubiere calificado de particularmente urgente al enviarlo al *Bundesrat*, aun cuando no hubiera recibido todavía el dictamen del *Bundesrat*. Cuando el Gobierno Federal reciba dicho dictamen, lo hará llegar sin demora alguna al *Bundestag*. Asimismo, los proyectos de ley del Gobierno Federal que estén calificados de urgentes deberán hacerse llegar al *Bundesrat* al mismo tiempo que se presenten en el *Bundestag* con el fin de que ambas Cámaras discutan dichos proyectos conjuntamente y sin dilaciones de ningún tipo.

También, como hemos anunciado líneas atrás, queda establecido –art. 76 CA- un lapso temporal distinto -9 semanas- si la tramitación corresponde a proyectos de reforma de la Ley Fundamental¹²², y de transferencia de derechos de soberanía de acuerdo con los artículos 23 y 24 CA. En dicho precepto también se contempla igualmente, aunque de forma excepcional, la posibilidad de que sea el *Bundestag* el que declare la urgencia en la tramitación de una iniciativa y los plazos que deben cumplirse en su caso: “Si el *Bundesrat*, a título excepcional, hubiera calificado de particularmente urgente un proyecto, el plazo será de tres semanas”.

Finalmente, advertimos que en el art. 99 del Reglamento de la Dieta Federal (RDF), siguiendo los dictados de la Ley Fundamental de Bonn¹²³, quedan marcadas las pautas a seguir en la tramitación de los proyectos de ley declarados urgentes por el Gobierno Federal con arreglo al artículo 81 CA: “Los proyectos de ley que el Gobierno Federal haya declarado urgentes con arreglo al artículo 81 de la Ley Fundamental de Bonn, o que hayan sido nuevamente presentados al *Bundestag* tras la declaración del estado de

¹²² Al igual que hizo la Constitución Italiana de 1948 en su art.139, donde establecía que no podía ser objeto de revisión constitucional la forma republicana, la Carta Magna alemana también fija las materias que no pueden ser alteradas en una reforma constitucional. Así, pues, el art. 79.3 CA establece que: “no está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en *Länder*, el principio de participación de los *Länder* en la legislación o los principios enunciados en los artículos 1 y 20”.

¹²³ Profundizan en el estudio del procedimiento legislativo especial DENNINGER, E., *El procedimiento legislativo...*, opus cit., 12 y ss.; y HÖLSSCHEIDT, S., *Das Recht der Parlamentsfraktionen...*, opus cit., 32 y ss.

emergencia legislativa deberán ser incluidos en el orden del día de la siguiente sesión si así lo exige el Gobierno Federal. Solo podrán retirarse del orden del día una vez”.

Pero, además de todo ello, el artículo 78 del Reglamento de la Cámara Baja alemana recoge la posibilidad de que una iniciativa legislativa se someta a un procedimiento de lectura única en el Pleno de una manera singular. En realidad, este Reglamento Parlamentario arrastra todavía la herencia histórica de los primeros Parlamentos en los que todavía no se habían constituido –por innecesarias, dado el menor volumen y perfil menos técnico del trabajo parlamentario- las Comisiones legislativas tal y como hoy las conocemos, por lo que la regla general es que la parte central del procedimiento legislativo se realizaba en el Pleno íntegramente.

Con el devenir de los años y la evolución de la institución parlamentaria hacia un órgano de mayor complejidad en el ejercicio de su función legislativa, el paso por la correspondiente Comisión especializada en la materia objeto de deliberación se convirtió en casi todos los países de nuestro entorno en la regla general. Y así planteadas las cosas, la lectura única –allá donde se permitía- pasó a ser la excepción a ese canon normativo habitual.

Sin embargo, el Reglamento Parlamentario alemán parte todavía de la lectura única en sede plenaria como cauce general, y es precisamente de esta vía procedimental ordinaria de la que se excepcionan aquellos supuestos que precisan otro tipo de tramitación más compleja por parte de la Cámara, esto es, necesitan para su correcta tramitación el estudio y el análisis de la Comisión Legislativa correspondiente. Así, el artículo 78.1 del Reglamento del *Bundestag* establece que:

“Los proyectos de ley se examinarán en tres deliberaciones [lecturas] y los Tratados con Estados extranjeros e instrumentos similares que regulen las relaciones políticas de la Federación, o se refieran a materias de la legislación federal, en principio, en dos, y sólo si así lo acuerda el Bundestag, en tres. Todas las demás propuestas se examinarán, en principio, en una sola deliberación [lectura]”.

Es bien cierto que de ese procedimiento en lectura única se excepcionan muy relevantes materias -Tratados Internacionales y toda iniciativa que se

articule como proyecto de ley-, pero todavía quedan sometidas a esa cláusula general residual de la lectura única un buen número de iniciativas legislativas. Iniciativas que, además, no tendrán por qué ser –como en el caso español- de especial sencillez o simplicidad.

Nos encontramos aquí, por tanto, con un modelo que configura la lectura única no como una variante excepcional del procedimiento legislativo ordinario, sino como la norma general a la que someter todas las iniciativas legislativas presentadas en el Parlamento, salvo aquéllas que por su especial relevancia el legislador reglamentario haya dispuesto que sean sometidas a un trámite más complejo y extenso de dos o tres lecturas, con la participación de la Comisión Legislativa correspondiente en ambos supuestos. Si bien, incluso en el momento en el que proceda más de una única lectura en el Pleno, se podrá excluir la intervención de la Comisión cuando se den las circunstancias previstas en el artículo 80 RDF, esto es, que a solicitud de un Grupo Parlamentario o a propuesta de un cinco por ciento de los miembros de la Cámara así lo acuerde el Pleno por mayoría de dos tercios, sin que se exija, tampoco en estos casos, condición de sencillez o simplicidad en la iniciativa.

Asimismo, se abre otra puerta a la excepcionalidad de signo contrario¹²⁴ en el mismo precepto cuando estipula que: “solo en casos especiales, un proyecto de ley podrá ser remitido simultáneamente a varias Comisiones, debiéndose determinar la Comisión que tenga competencia primaria. Previa consulta con la Comisión investida de la competencia primaria, otras Comisiones podrán participar con función *dictaminante* en las deliberaciones sobre determinados puntos de la propuesta”.

III. Modelos en los que se proscribe la lectura única en el procedimiento legislativo: Francia.

¹²⁴ Estudian las características de la excepcionalidad de dicha tramitación HERMAN, M., *Zur Geschäftsordnung*, German edition, Wiesbaden, 2003, 18 y ss.; y KRETSCHMER, G., *Kommentar zum Grundgesetz...*, *opus cit.*, 38 y ss.

La tramitación de una iniciativa legislativa en Francia, cuyo impulso atribuye el artículo 39 de su Constitución (CF) al Primer Ministro y a los miembros del Parlamento, se articula en torno a lo redactado en el artículo 45 de su Texto Fundamental¹²⁵.

En este precepto se establece que “todo proyecto o proposición de ley será examinado sucesivamente en las dos Cámaras del Parlamento para aprobar un texto idéntico. Cuando a causa de un desacuerdo entre ambas Cámaras, un proyecto o una proposición de ley no haya podido ser aprobado después de dos lecturas en cada Cámara, o si el Gobierno ha declarado su urgencia después de una sola lectura en cada una de ellas, el Primer Ministro estará facultado para provocar la reunión de una Comisión mixta paritaria encargada de proponer un texto sobre las disposiciones que queden por discutir”.

De forma sintética, pero ciertamente esclarecedora, vemos cómo en este artículo de la Carta Magna francesa quedan ensambladas las líneas estructurales básicas del procedimiento legislativo ordinario y especial¹²⁶.

En primer término, se preceptúa que la redacción definitiva del texto de la iniciativa presentada al Parlamento tendrá que ser aprobada por ambas Cámaras, pero además y de forma nítida, el constituyente francés envía un mandato al autor de la norma estableciendo expresamente que el texto de la iniciativa debe ser aceptado por el Pleno de ambas sedes parlamentarias con idéntica redacción. Esta exigencia normativa para obtener similar composición de articulado en el texto de la iniciativa por parte de ambas Cámaras, además de ser un elemento común a los cuatro países que estudiamos, se articula

¹²⁵ Constitución Francesa de 1958, reformada por última vez el 23 de julio de 2008.

¹²⁶ Así lo ponen de manifiesto SÁNCHEZ, S., en “Aux origines du droit parlementaire français: Le Traité de la confection des lois de Valette et Benat Saint-Marsy”, *Revue française de Droit Constitutionnel*, 95, 2013, 43 y ss.; BONHOURE, J. P. et BRILLIANT, P., *Les principales étapes de la procédure législative*, Economica, Paris, 1989, 32 y ss.; y CAMBY, J.P. et SERVENT, P., *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Montchrestien, Paris, 2004, 24 y ss.

como factor justificante de las sucesivas *idas y venidas* del texto de una sede parlamentaria a otra¹²⁷.

En el caso que nos ocupa, el Primer Ministro francés es el responsable de enviar el documento aprobado por la Asamblea Nacional¹²⁸ al Senado¹²⁹ para que esta Cámara realice las enmiendas que estime oportunas y, una vez concluido este trámite, procederá a devolver el texto a la Cámara Baja francesa para someterlo de nuevo a su aprobación.

También es diáfana la referencia del Texto Constitucional francés a las preceptivas lecturas a las que debe ser sometido el documento de la iniciativa en vía ordinaria, estableciendo como necesario efectuar un doble examen del mismo en cada una de las Cámaras. El primero de ellos tendrá lugar, siguiendo lo establecido en el artículo 43 CF y en clara sintonía con las Constituciones de Italia y España, en el seno de las Comisiones especialmente designadas por el Gobierno o la Cámara correspondiente para tal cometido. En el caso de que hubiera proyectos o proposiciones para los cuales no se hubiera formulado aquella solicitud de examen, éstos serán entonces enviados a una de las Comisiones permanentes, cuyo número queda limitado a seis en cada Cámara.

¹²⁷ Esta exigencia procedimental recibe el nombre de *navette* en Francia y *navetta* en Italia.

¹²⁸ El art. 29.1 del Reglamento de la Asamblea Nacional francesa de 1959 (RAN) que regula el funcionamiento de esta Cámara parlamentaria establece las pautas para el trabajo de las Comisiones permanentes específicamente designadas para el examen de determinadas materias. Dentro del Capítulo VIII, los artículos 30, 31, 32, 33, 34 y 35 articulan la composición, el modo de elección y el funcionamiento de las Comisiones especiales. Los artículos 36, 37, 38 y 39, del Capítulo IX, dan ubicación a la composición y elección de las Comisiones permanentes. Y es el Capítulo X el encargado de desarrollar el trabajo efectuado por las Comisiones como órganos preparatorios del trabajo asambleario.

¹²⁹ Se ocupan de esta materia en el Reglamento vigente de la Cámara Alta francesa, el Capítulo III –artículos 13-27-, relativo al funcionamiento de las Comisiones; el Capítulo IV – artículos 24-28-; el Capítulo VII *bis*, dedicado al procedimiento del examen de la iniciativa en Comisión; el Capítulo IV *bis* – artículos 28 *ter* y 28 *quater*-, dedicado a los proyectos y proposiciones de ley; y el Capítulo VII – artículos 42-47-, relativo a los debates de los proyectos y proposiciones de ley.

La segunda lectura a la que alude el artículo 45 CF tiene lugar, siguiendo el patrón procedimental de Italia y España, en el Pleno asambleario¹³⁰.

Este es, pues, el cauce procedimental legislativo ordinario establecido por el constituyente en el país galo y cuyo desarrollo, partiendo de esta línea medular, llevan a cabo los Reglamentos de la Asamblea Nacional (RAN) y del Senado francés (RSF). De todo ello, lo que más interesa destacar aquí es lo siguiente: por un lado, la Constitución Francesa establece un procedimiento legislativo “tipo” que, en principio, sólo recoge como especialidad la tramitación de una iniciativa legislativa por el procedimiento de urgencia. Tramitación urgente que se caracteriza –a diferencia del caso español- no por un acortamiento de los plazos previstos para todas las fases del procedimiento ordinario sino por la supresión de una de las dos lecturas integras a las que se somete una iniciativa legislativa en cada una de las Cámaras.

Pese a la literalidad del artículo 45 CF que establece que en tales casos se realizará “una sola lectura” en cada Cámara, no se debe confundir esta afirmación con la figura de la lectura única en Pleno prevista en el modelo alemán. El objetivo del constituyente francés fue limitar la sustanciación del procedimiento legislativo a una sola lectura tanto en la Asamblea Nacional como en el Senado francés –lectura completa, con todas sus fases, sin omitir ninguna de ellas- en lugar de efectuar las dos lecturas previstas para el procedimiento ordinario no urgente.

Antes al contrario, el artículo 43 CF -a diferencia de lo que ocurre en el resto de ordenamientos jurídicos aquí analizados- parece cerrar la puerta a la posibilidad de que los Reglamentos Parlamentarios puedan introducir variantes

¹³⁰ Realizan una interesante comparativa de los sistemas citados CELOTTO, A., // *coordinamento finale della Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, 23 y ss.; DEBBAS, C. (et al.), *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Economica, Paris, 2001, 31 y ss.; BIGLINO CAMPOS, P., “Veinticinco años de procedimiento legislativo”, *Revista de Derecho Político*, 58-59, 2003-2004, 449 y ss.; DE VERGONTTINI, G., *Diritto Costituzionale...*, opus cit., 7 y ss.; y BANCHSCHMIDT, P. et PHILLIPPE, B., “Droit Parlementaire”, *Revue française de droit constitutionnel*, 2, 2009, 343 y ss.

en el procedimiento legislativo ordinario que impliquen la supresión de la intervención de la Comisión correspondiente. Así, establece que todos los “proyectos y proposiciones de ley serán enviados para su examen a una de las Comisiones Legislativas, cuyo número queda limitado a ocho en cada Cámara”, salvo cuando a petición del Gobierno o de la propia Cámara actuante sean enviados para su examen “a una Comisión especial designada al efecto”.

Parece, por tanto, que el Texto Constitucional francés podría estar vetando la posibilidad de que los Reglamentos Parlamentarios, en el legítimo desarrollo normativo que del procedimiento legislativo les corresponde hacer por habilitación constitucional, pudieran prever algún supuesto en el que se prescindiera de la participación de este órgano, circunstancia que diferenciaría muy claramente al modelo francés de los modelos alemán, italiano y español, en lo que se refiere al objeto de nuestro estudio.

Sea como fuere, con independencia de que se pueda defender una interpretación más o menos estricta del artículo 43 CF, lo cierto es que los Reglamentos de Parlamento francés han optado por esta vía, en tanto que prevén la preceptiva e inexcusable intervención de las Comisiones en la tramitación parlamentaria de cualquier iniciativa legislativa, esto es, proscriben expresamente la posibilidad de articular un procedimiento abreviado de características semejantes a nuestro procedimiento legislativo en lectura única.

Así, el artículo 83 RAN establece que: “todo texto presentado se imprimirá, distribuirá y enviará para su examen a una Comisión especial de la Asamblea o, en su defecto, a examen de la Comisión permanente competente”. Y mucho más contundente aun es la literalidad del artículo 90 RAN cuando establece que, salvo determinadas iniciativas que no poseen naturaleza legislativa, “ningún texto o proposición [legislativa], sean cuales fueren su objeto y la calificación que le dieran sus autores, podrá ser sometido a deliberación ni a votación si no ha sido previamente objeto de informe de la Comisión competente en forma reglamentaria”.

Dicho de otro modo, ni siquiera en aquellos supuestos en que la especial sencillez del texto propuesto hiciera *de facto* innecesaria la intervención de la

Comisión Legislativa, pudiendo la iniciativa dirimirse directamente en el Pleno de la Cámara, cabe en el modelo francés recurrir al trámite de lectura única tal y como lo entendemos en nuestro sistema. Nos encontraríamos así, por tanto, ante un modelo completamente opuesto al alemán¹³¹.

No obstante, todo ello no impide que el Reglamento de la Asamblea Nacional haya previsto un “procedimiento legislativo simplificado” en sus artículos 103 a 107. Procedimiento que, por supuesto, no consiste en omitir el paso de la iniciativa legislativa por la Comisión correspondiente, sino en agilizar los trámites previstos para el trabajo de la propia Comisión del siguiente modo: a) si no se hubieran presentado enmiendas al texto, la Comisión celebrará un breve debate de totalidad con una única intervención por Grupo Parlamentario, que concluirá con una votación de conjunto; b) si, por el contrario, se hubieran presentado enmiendas, sólo se someterán a debate y votación las mismas, con intervención de un solo orador a favor y uno en contra de cada una de ellas. Se permite, por tanto, abreviar el procedimiento de debate y votación en el seno de la Comisión, pero sin llegar en ningún caso a poder prescindir completamente de su participación antes de que la iniciativa llegue al Pleno.

IV. Modelos que no establecen ni prohíben la lectura única en el procedimiento legislativo: Italia.

De los tres modelos de Derecho comparado que aquí analizamos, Italia es el que mayores paralelismos guarda con nuestro sistema. Además de que, por supuesto, su arquitectura parlamentaria y su sistema de gobierno es, de todos, el más similar al español, también sucede que el modo de configurar el procedimiento de elaboración de las leyes por el Parlamento, tanto en su configuración constitucional como en su desarrollo reglamentario, se asemeja notablemente al nuestro, del que es claro referente.

¹³¹ Vid., v.g., DEBBAS, C. (et al.), *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques...*, opus cit.; VV.AA., *Droit public général*, Litec, Paris, 2006; y TURPIN, D., *Droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.

Las bases de ese régimen las encontramos en el extenso artículo 72 de la Constitución Italiana de 1947 (CI) que establece lo siguiente:

“Todo proyecto de ley presentado a una de las Cámaras será examinado, según lo que disponga el Reglamento de ésta por una Comisión y luego por la Cámara misma, que lo aprobara artículo por artículo y en una votación final. El Reglamento establecerá procedimientos abreviados para las propuestas de ley que se declaren urgentes. Podrá asimismo disponer en qué casos y de qué forma procede trasladar al examen y la aprobación de las propuestas de ley a unas Comisiones, incluso las permanentes, compuestas de tal modo que reflejen las proporciones de los Grupos Parlamentarios. También en estos supuestos, mientras no hayan recaído aprobación definitiva, la propuesta de ley será reenviada al Pleno de las Cámara si el Gobierno o una décima parte de los componentes de la Cámara o una quinta parte de la Comisión reclaman que sea discutido y votado por la Cámara misma o bien que sea sometido a la aprobación final de ésta únicamente con declaraciones de voto. El Reglamento especificará la forma de publicidad de los trabajos de las Comisiones. Se adoptará siempre el procedimiento normal de examen y aprobación directa por el Pleno para las propuestas de ley en materia constitucional y electoral y para las de delegación legislativa, de autorización para ratificar tratados internacionales, de aprobación de presupuestos y cuentas de ingresos y gastos”.

Vemos, por tanto, cómo la Carta Magna italiana, en primer lugar, dispone con carácter general que toda iniciativa legislativa será examinada primero por una Comisión y luego por el Pleno de las Cámaras. Seguidamente, se habilita de modo expreso al Reglamento Parlamentario para establecer procedimientos legislativos abreviados para aquellas iniciativas declaradas urgentes. Y, a continuación, se establece el régimen de lo que en el modelo español llamaríamos leyes de Comisión, esto es, aquéllas cuya discusión y aprobación final se realiza íntegramente en Comisión Legislativa sin ser remitidas posteriormente al Pleno.

Se precisa a este respecto en el mismo precepto constitucional italiano en qué condiciones podrá reclamar para sí el Pleno de la Cámara la decisión final sobre las iniciativas que se estén tramitando por este cauce –siempre antes de la aprobación definitiva por la Comisión correspondiente-, y las materias excluidas de este procedimiento especial, a saber, reformas constitucionales y electorales, delegaciones legislativas, autorizaciones para la

firma de Tratados Internacionales y aprobación de los presupuestos. En estos casos, no cabría su tramitación vía ley de Comisión.

Se establecen, pues, unas bases del procedimiento legislativo a desarrollar por los Reglamentos Parlamentarios que, con algunas salvedades poco relevantes a los efectos que aquí interesan, configuran un modelo notablemente paralelo al previsto por nuestra vigente Constitución en sus artículos 72.1, 75.2, 89.1 y 90.3, a cuyo estudio nos dedicaremos en el próximo capítulo. Pero, antes de continuar con el desarrollo que el Reglamento de la Cámara de los Diputados (RCDI) y el Reglamento del Senado italianos (RSI)¹³² han dado al artículo 72 CI debemos detenernos en la literalidad del último inciso de este precepto constitucional.

Se dice en el artículo 72 CI *in fine* que: “Se adoptará siempre el procedimiento normal de examen y aprobación directa por el Pleno para las propuestas de ley en materia constitucional y electoral y para las de delegación legislativa, de autorización para ratificar tratados internacionales, de aprobación de presupuestos y cuentas de ingresos y gastos”¹³³. Y así, una parte importante de nuestra doctrina ha querido ver –erróneamente, a nuestro juicio– en esa expresión “aprobación directa por el Pleno” la alusión a un procedimiento legislativo en lectura única que excluyera el paso de la iniciativa por la Comisión correspondiente.

Según nuestro criterio, esa afirmación hay que ponerla, en primer lugar, en relación sistemática con lo establecido en el párrafo anterior del mismo artículo 72 CI. Es decir, lo que el constituyente italiano pretende con la

¹³² Reglamento italiano de la Cámara de los Diputados, aprobado el 18 de febrero de 1971, Gaceta Oficial Italiana, nº 53, de 1 de marzo de 1971 (RCDI), y Reglamento del Senado italiano (RSI), aprobado el 17 de febrero de 1971, Gaceta Oficial italiana nº 53, de 1 de marzo de 1971.

¹³³ Así lo ponen de manifiesto GARCÍA MARTINEZ, M.A., en *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, 64; y GÓMEZ LUGO, Y., en “La Tramitación legislativa en lectura única”, *Indret. Revista para el análisis del Derecho*, 4, 2007, 4.

redacción dada a este precepto no es referirse a un hipotético procedimiento especial distinto del procedimiento relativo a las leyes de Comisión, sino –muy al contrario- excluir del ámbito objetivo propio de tales leyes de Comisión las materias allí citadas, cuyas iniciativas legislativas deberán someterse al procedimiento ordinario y ser así finalmente sometidas al Pleno de la Cámara.

En segundo lugar, hay que atender además a que se preceptúa para las iniciativas que versen sobre tales materias su sometimiento al procedimiento legislativo “normal” (y posterior *aprobación directa*¹³⁴ por el Pleno), esto es, al procedimiento legislativo ordinario completo –que incluye, lógicamente, el paso por Comisión-, para ir posteriormente al Pleno como última fase propia del tal proceso.

Así, pues, la expresión “aprobación directa por el Pleno”¹³⁵ hace alusión a que debe ser este órgano y no la Comisión Legislativa –como ocurre con las mencionadas leyes de Comisión- quien tome la decisión última sobre la aprobación o no de la ley correspondiente¹³⁶. Además, conviene significar un argumento tan sólo indiciario y de menor relevancia que los anteriores, pero que también nos guía hacia la misma lógica interpretativa: de las iniciativas legislativas señaladas en este último inciso del artículo 72 CI, todas ellas son de especial trascendencia política. Ciertamente algunas podrían tener –según los casos- formulaciones poco complejas que permitieran una intervención directa y exclusiva del Pleno sin previo paso por la Comisión Legislativa correspondiente, pero es más que evidente que los Proyectos de Ley de

¹³⁴ La cursiva es nuestra.

¹³⁵ Probablemente una traducción demasiado literal de la expresión italiana “*approvazione diretta da parte della Camera*”.

¹³⁶ *Vid., v.g.,* CELOTTO, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato. Gli Stati membri dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010; MATARELLA, B., *La trappola delle leggi*, Il Mulino, Bologna, 2007; ROSSI, E., *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa, 2014; SCAFFARDI, L., *Parlamenti in dialogo. Uso della comparazione nella funzione legislativa*, Jovene editore, Napoli, 2011; y ALVERONE, L., *Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna...*, *opus cit.*

Presupuestos tienen una naturaleza tan esencialmente compleja que los convierte, posiblemente, en la iniciativa legislativa donde la participación de la Comisión resulta no ya conveniente, sino absolutamente imprescindible¹³⁷.

Así las cosas, y acogiéndose a la habilitación constitucional para establecer procedimientos legislativos abreviados para iniciativas de naturaleza urgente, los Reglamentos Parlamentarios italianos –a diferencia de lo que hemos visto que ocurre en el sistema francés- podrían haber exceptuado la regla general de intervención de la Comisión en el procedimiento legislativo y haber establecido algún cauce similar al de la lectura única en España. Pese a ello, el legislador reglamentario italiano ha optado, de una parte, por desarrollar un único procedimiento de urgencia consistente en el acortamiento de los plazos del procedimiento ordinario, pero no en la supresión de ninguna de sus fases; y, de otra parte, por establecer el procedimiento legislativo especial de las leyes de Comisión previsto constitucionalmente.

En los casos en los que la Cámara declare el carácter urgente de la iniciativa, todos los plazos previstos por los Reglamentos Parlamentarios para el examen en Comisión, discusión y votación en la Asamblea se reducen a la mitad según establece el artículo 81.1 RCDI, y todavía se otorga al Presidente de la Cámara la posibilidad de reducir aún más el plazo de entrega de Informes por parte de la Comisión –art. 81.3 RCDI-, si así lo estimara oportuno. Asimismo, el artículo 82.2 RCDI establece excepciones a la tramitación ordinaria en lo referente a la concreción por parte de la Cámara del plazo oportuno para el anuncio en el orden del día del comienzo del examen de un proyecto de ley, si concurre el presupuesto habilitante de la urgencia,

A pesar de que la necesidad de una tramitación celérica hace que los plazos de la tramitación ordinaria se vean notablemente alterados, una parte importante de la doctrina en Italia considera que los procedimientos tramitados por esta vía son procedimientos ordinarios caracterizados por esa peculiaridad,

¹³⁷ De hecho, en perspectiva histórica, como se verá en las páginas siguientes, es precisamente la complejidad que adquiere la tramitación de las Leyes de Presupuestos lo que justifica la creación de las Comisiones Legislativas en los primeros Parlamentos modernos.

pero no nos encontramos ante un procedimiento especial¹³⁸. Únicamente compartimos con la doctrina italiana el hecho de que, efectivamente, en el procedimiento de urgencia va a tener lugar la misma secuencia de actos procesales que en la tramitación ordinaria. Pero es precisamente la rapidez con la que se desarrolla la tramitación de aquellos actos y la reducción que ello ocasiona en el tiempo destinado a la reflexión lo que nos conduce a pensar que, en este tipo de procedimiento no solo no siguen unas pautas similares a las del cauce legislativo ordinario sino que se toma distancia en extremo de él. Y todo ello porque se adopta una posición muy distinta en el organigrama procedimental tanto por la modificación de las garantías que ahora pasan a custodiarlo como por los elementos nucleares de la formación del juicio asambleario que, por su reducción, cobran en esta vía procedimental crucial protagonismo.

Por lo que hace al papel de las Comisiones en el procedimiento legislativo, los Reglamentos Parlamentarios atribuyen a las mismas una triple función: cuando la Comisión se limita al examen de una iniciativa siguiendo las directrices marcadas por el Pleno -procedimiento mixto-, la Comisión actúa en sede *redigente*; sin embargo, cuando la Comisión tiene potestad para aprobar una ley sin participación posterior del Pleno, la Comisión italiana trabaja en sede *deliberante*; por último, si el estudio en este órgano queda reservado al análisis de una iniciativa en vía ordinaria, la Comisión actuará en sede *referente*¹³⁹.

Comenzando por el estudio de la iniciativa en sede *referente*, la Comisión se encarga del examen del texto, de la presentación de las correspondientes enmiendas al texto original y de la elaboración de un Informe

¹³⁸ CELOTTO, A., *Dodici Lezioni di Diritto Costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 55; D'AMICO, M. e D'ELIA, G., *Diritto Costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2012, 23 y ss.; DE VERGONTTINI, G., *Diritto costituzionale...*, opus cit., 27 y ss.; y PALADIN, L., *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padova, 1998, 41 y ss.

¹³⁹ Vid., v.g., CELOTTO, A., *Diritto parlamentare...*, opus cit., 16 y ss.; DOMINGO, L., *Les actes internes du Parlement...*, opus cit., 18 y ss.; y DICKMANN, R., *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Cedam, Padova, 1997, 17 y ss.

sobre el documento que le remite la Asamblea. También tiene este órgano atribuido la facultad de elaborar un *examen conjunto*¹⁴⁰ en el que se deberá incluir la redacción de tantos Informes como proyectos que, sobre el mismo tema, se hubieran presentado en la Cámara correspondiente. Después de la lectura en Comisión, el texto de la iniciativa debe volver al Pleno de la Cámara. Allí tendrá lugar el debate de la iniciativa en su conjunto interviniendo para ello los Ponentes, el representante del Gobierno y los integrantes de la Cámara con posibilidad de réplica siguiendo las pautas establecidas en la normativa parlamentaria.

A menos que sea necesario hacerlo secreto, el Reglamento de la Cámara Baja establece que la votación del texto artículo por artículo se debe hacer a través de escrutinio manifiesto, y que bastará para su aprobación, si no es una iniciativa para la que esté contemplada una mayoría cualificada, una mayoría simple de los miembros de la Cámara Baja. Siendo éste el último trámite procesal que tiene lugar en esta sede parlamentaria.

Por otro lado, también hay que significar que el autor de la norma italiana prevé un procedimiento legislativo de naturaleza mixta. Esta heterogeneidad trae causa, como señala CELOTTO¹⁴¹, de los componentes híbridos que configuran la naturaleza de dicha tramitación situándonos ante un procedimiento que, de un lado, sigue las pautas establecidas para la elaboración de una ley por el procedimiento ordinario, pero en el momento en el que el texto es enviado para su estudio a la Comisión competente, este órgano recibe precisas instrucciones del Pleno, dejando así de actuar en sede *referente* para adoptar la fórmula *redigente*.

En este procedimiento extraordinario contemplado por el legislador italiano, la Comisión podrá asumir funciones de redacción y modificación de la iniciativa presentada, pero únicamente dentro de los límites establecidos por el Pleno. Una vez haya concluido el cometido de la Comisión en sede *redigente*,

¹⁴⁰ La cursiva es nuestra.

¹⁴¹ CELOTTO, A., *Dodici Lezioni di Diritto Costituzionale...*, opus cit., 55.

el texto volverá a la Asamblea para proceder a su aprobación en sede plenaria. Finalmente, como hemos visto, tanto la Constitución Italiana –arts.72.2 y 72.3- como el Reglamento de la Cámara de los Diputados –art. 92.1- dan cabida en su articulado al procedimiento de ley aprobada en Comisión. En estos supuestos, mientras no haya recaído aprobación definitiva, la propuesta de ley será reenviada al Pleno de la Cámara si el Gobierno, una décima parte de los componentes de la Cámara, o una quinta parte de la Comisión, reclaman que sea discutida y votada por la misma Cámara o bien, que sea sometida a la aprobación final de ésta únicamente con declaraciones de voto.

En este tipo de procedimiento, donde la Comisión actúa en sede *deliberante*, esto es, sede decisoria o con capacidad plena para legislar, a la facultad que se le atribuye a este órgano para poder realizar el examen de la propuesta se aúna la potestad para poder aprobar definitivamente el texto de la misma. El hecho de que la discusión y la votación de la iniciativa legislativa tengan lugar fuera del Pleno de la Asamblea hace que sea necesario fijar unos límites para que la formación de la voluntad parlamentaria quede avalada por las oportunas garantías, que se encuentran desarrollados en los artículos 92 y siguientes RCDI¹⁴².

V. El sistema español como evolución del modelo italiano.

Una vez analizados estos tres modelos de Derecho comparado, absolutamente distintos entre sí en lo que al tratamiento del procedimiento legislativo en lectura única se refiere, podemos concluir que el sistema español –como se concretará en páginas siguientes, a las que nos remitimos- se aleja notablemente de los sistemas alemán y francés, respondiendo claramente a una evolución del modelo italiano, por cuanto comparte con él los mismos presupuestos constitucionales y, por tanto, sus potencialidades. Lo cual no es de extrañar teniendo en cuenta que la Constitución Italiana de 1947 fue uno de

¹⁴² Vid., v.g., DICKMANN, R., *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti...*, *opus cit.*, 271; y CERRETO, R., “Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato”, *Rassegna parlamentare*, 1, 2013, 185.

los principales referentes que usó el constituyente español de 1978 en todo lo relativo a la configuración de la estructura institucional del Estado y, muy en particular, en la articulación de nuestro sistema de gobierno parlamentario y su funcionamiento¹⁴³.

Así, tal y como ocurre en el caso italiano, la Carta Magna española vigente opta por establecer un procedimiento legislativo ordinario con intervención de las Comisiones legislativas correspondientes, prevé la existencia de leyes tramitadas de forma urgente –vía acortamiento de plazos (art. 90.3 CE)-, y de leyes aprobadas directamente en Comisión (art. 75.2 CE).

De igual modo, siguiendo el modelo italiano, el constituyente español habilita al legislador reglamentario (arts. 72.1 y 89.1 CE) para establecer otras modulaciones del procedimiento legislativo ordinario que, lógicamente, nunca podrán contravenir las bases constitucionales de ese *iter legis* ni las garantías que en él se establecen respecto de la participación de los representantes de la soberanía nacional en la toma de decisiones legislativas en el Parlamento. Circunstancia ésta última que los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado españoles sí han aprovechado –a diferencia de lo que hacen las normas reglamentarias italianas- para introducir la posibilidad de tramitar una iniciativa legislativa en lectura única por el Pleno, omitiendo la fase de Comisión, en los términos y condiciones que a continuación se detallan.

¹⁴³ Vid., v. g., CELLOTO, A., *Fonte del diritto e antinomie*, Giapichelli, Torino, 2014, 15 y ss.; ALVERONE, L., *Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Francia, Germania, Regno Unito...*, opus cit., 34 y ss.; LUPO, N. & SCAFFARDI, L., en *Comparative law in legislative drafting...*, opus cit., 16 y ss.; DICKMANN, R., *Procedimento legislativo e coordinamento...*, opus cit., 10 y ss.; GARCÍA-ESCUADERO MARQUÉZ, P., *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales...*, opus cit., 8 y ss.; y BENTHAM, J., *Tácticas parlamentarias...*, opus cit., 23 y ss.

Capitolo 2

Il contesto comparato dei procedimenti legislativi abbreviati e loro influenza sul nostro modello.

I. Utilità di un'analisi di Diritto comparato.

Sin da un primo approccio alla letteratura comparata sul procedimento legislativo è possibile percepire che, al di là degli elementi prettamente giuridici, vi sono fattori linguistici e culturali che acquistano protagonismo in questo tipo di analisi. Non basta, infatti, una conoscenza anche approfondita della lingua del paese il cui ordinamento ci si propone di studiare: la difficoltà nel cogliere il vero senso e la portata della terminologia e delle istituzioni giuridiche di un altro paese costituisce una sfida che difficilmente si può superare in modo del tutto soddisfacente¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Ostacoli già messi in evidenza da ALVERONE, L. in *Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, Camera dei Deputati, Roma, 2004, 12-17; LUPO, N. e SCAFFARDI, L., in *Comparative law in legislative drafting: the increasing*

Nonostante le difficoltà citate, intendiamo che intraprendere uno studio globale comparato degli schemi e delle soluzioni che i diversi ordinamenti giuridici hanno stabilito per regolare i procedimenti legislativi speciali abbreviati potrebbe aiutare da una parte a risolvere i problemi che il nostro corpus normativo presenta in materia e, dall'altra, a trovare una soluzione ai vuoti che esistono in questo ambito.

In un primo studio dei lavori giuridici comparativi fondamentali pubblicati negli ultimi anni¹⁴⁵ –tenendo presente che il loro grado di minuziosità non è sempre uniforme-, abbiamo subito avvertito come le linee stabilite alla fine degli anni novanta da ZEWEIGERT e KÖTZ¹⁴⁶ in un'opera che ha gettato le fondamenta e costituisce tuttora la pietra angolare dello studio del diritto comparato, siano a tutt'oggi seguite dalla maggior parte della dottrina.

Seguendo, quindi, la linea tracciata dagli autori appena citati, procederemo a contestualizzare e ad analizzare i diversi *corpus* normativi in materia di procedimento con lo scopo di cogliere il vero senso e l'effettiva portata del sistema legislativo, di governo e relativo alla carica di Capo dello Stato dei paesi oggetto di studio, sempre tenendo sempre a mente che si tratta di sistemi diversi. Tale analisi, ci fornirà, forse, qualche spunto per la soluzione dei problemi esistenti in questa delicata disciplina.

A tale fine, e prima di procedere all'analisi esaustiva delle norme che disciplinano il procedimento legislativo ordinario e speciale, ci occuperemo, in primo luogo, dello studio dei diversi sistemi menzionati sopra da un punto di vista globale, cercando di mettere in luce –in modo sistematico- i loro punti di contatto e le loro differenze in quanto alla concezione di base e all'attuazione

importance of dialogue amongst parliaments, Eleven, London, 2014, 211-214; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., in *Manual de técnica legislativa*, Civitas, Madrid, 2011, 16 e ss.; e MAUGUIN, M., in *L'élaboration parlementaire de la loi: étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Dalloz, Paris, 2006, 342-345.

¹⁴⁵ GARCÍA-PELAYO, M., *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, 17 e ss.

¹⁴⁶ ZEWEIGERT K. & KÖTZ, K., *Introduction to Comparative Law*, Oxford University Press, Oxford, 1998, 24 e ss.

dell'iter procedimentale in via straordinaria. Tale punto di vista globale e integrale ci permetterà di conoscere in modo chiaro la struttura procedimentale che ciascuno Stato stabilisce per l'elaborazione di una legge che, per circostanze speciali, ha bisogno di una procedura diversa da quella abituale. In seguito, ci occuperemo in modo più approfondito dello studio della normativa vigente negli stati menzionati, analizzando dettagliatamente tutti gli elementi che fanno sì che un determinato progetto di legge meriti una procedura speciale, nonché le garanzie che tutelano questo procedimento specifico.

La successione di tali analisi ci inviterà a riflettere sul possibile arricchimento apportato dal metodo comparativo alla ricerca giuridica in quest'ambito concreto e ci metterà, forse, nella posizione di giungere a conclusioni che potrebbero chiarire gli aspetti ancora irrisolti del nostro sistema giuridico¹⁴⁷.

Per rafforzare la struttura dell'esame che ci proponiamo di condurre, e nel tentativo di migliorare la comprensione dei procedimenti adottati dai sistemi di ciascuno dei paesi oggetto di studio, è conveniente sottolineare alcuni aspetti delle rispettive strutture costituzionali. Ricorderemo quale sistema è stato scelto da ciascun paese riguardo alla carica di capo dello Stato, al Governo, al Parlamento, alla configurazione delle Camere e gli elementi chiave del procedimento di elaborazione di una legge.

Questo perché, benché i modelli costituzionali su cui si articolano gli elementi di base che definiscono la configurazione dei paesi presentino numerose somiglianze¹⁴⁸, dobbiamo sempre tenere a mente che lavoreremo con strutture spesso costruite a partire da nuclei diametralmente opposti. Per la maggior somiglianza della struttura dei loro sistemi e al tempo stesso per la diversità delle soluzioni che apportano in materia di procedimenti legislativi speciali abbreviati, abbiamo selezionato la Germania, la Francia e l'Italia. Per quanto riguarda la configurazione dei modelli parlamentari, la Germania, l'Italia,

¹⁴⁷ LUPO, N. e SCAFFARDI, L., *Comparative law in legislative...*, opus cit., 213 e ss.

¹⁴⁸ PÉREZ TREMP, P., "El método comparado en Derecho Constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 2018, 25-26.

la Francia e la Spagna, com'è noto, presentano notevoli somiglianze, almeno negli aspetti fondamentali¹⁴⁹. Tutti e quattro i paesi, infatti, articolano le proprie sedi parlamentari in due Camere, di cui la Camera Bassa ha attributi e facoltà più ampie della Camera Alta, fatta eccezione per l'Italia in cui è tuttora vigente il bicameralismo perfetto¹⁵⁰.

Tuttavia, nonostante i fattori che accomunano i sistemi appena citati, si osservano anche considerevoli differenze che interessano la configurazione globale dei modelli di parlamentarismo: ad esempio le differenze derivanti da aspetti specifici della struttura dei sistemi elettorali e partitici, e dalle modalità di interazione tra i diversi soggetti di potere che partecipano al sistema.

Ai fini pratici, il fatto che la Germania, l'Italia, e la Spagna abbiano un sistema parlamentare mentre in Francia sia vigente un sistema *semipresidenzialista*¹⁵¹, fa sì che la tabella di marcia costituzionale di ciascuno stato presenti delle peculiarità proprie del regime a cui appartiene. Conoscere le caratteristiche di ognuno di questi modelli aiuterà, quindi, a capire la struttura soggiacente ad alcune delle istituzioni contemplate nei loro ordinamenti giuridici necessarie per lo svolgimento del nostro studio.

Si osserva, dunque, che il denominatore comune di tutti i predetti ordinamenti giuridici è l'intenzione di regolare separatamente e con diverse

¹⁴⁹ GARCÍA ROCA, J., "El método comparado en Derecho Constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 2018, 22 e ss.

¹⁵⁰ *Vid., v.g.*, anche BARILE P., CHELI, E., e GRASSI, S., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2011, 36 e ss.; CARRÉ DE MALBERG, R., *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, I, Paris, 1920, 22 e ss.; FOILLARD, F., *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, Bruylant, Paris, 2017, 42 e ss.; e GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, 21 e ss.

¹⁵¹ Per definire questo modello sono state coniate espressioni come *semipresidenzialismo*, *neopresidenzialismo* o parlamentarismo *presidenzializzato*, visto che il sistema dispone di un Presidente, che è il Capo dello Stato eletto dai cittadini per suffragio diretto, e di un Primo Ministro, nominato dal Presidente della Repubblica, che è il Capo del Governo.

denominazioni la figura del Capo dello Stato¹⁵² e quella del Capo del Governo¹⁵³. Mentre nei primi tre stati è la maggioranza parlamentare ad eleggere il Capo del Governo, il Primo Ministro francese –denominazione che indica il capo di gabinetto governamentale francese–, è nominato dal Presidente della Repubblica. Quest'ultima figura gode in Francia di un'innegabile supremazia benché la normativa attribuisca rispettivamente al Primo Ministro e al Parlamento la maggior parte del Potere Esecutivo e Legislativo.

Le funzioni attribuite al Presidente della Repubblica francese¹⁵⁴ differiscono da quelle attribuite ai Presidenti della Repubblica tedesca e italiana che, anche se allo stesso modo sono capi di stato, hanno competenze legalmente più limitate. Tuttavia, i Capi di Stato della Francia, dell'Italia e della Germania hanno tutti e tre la facoltà di sciogliere le Camere, attribuzione che in Spagna è riservata *ex constitutione* al *Presidente del Gobierno*.

¹⁵² Il Re è il Capo dello Stato dello stato spagnolo, mentre in Germania, Francia e Italia il capo dello stato è il Presidente della Repubblica. *Vid.*, v.g., anche AMIRANTE, C., *Diritto Pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012; CELOTTO, A., *Diritto parlamentare. Casi e materiali*, Zanichelli, Bologna, 2005; CARETTI, P. e DE SIERVO, U., *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012; AVRIL, P., (*et al.*), *Droit Parlementaire*, Montchrestien, Paris, 2014; e SCHNEIDER, H., *Gesetzgebung. Ein Lehrbuch*, Müller, Heidelberg, 1991.

¹⁵³ Il Capo del Governo in Germania è il Cancelliere della Repubblica, in Italia è il Presidente del Consiglio dei Ministri, in Francia è il Primo Ministro e in Spagna il Presidente del Governo. *Vid.*, v.g., anche WIESER, B., *Vergleichendes Verfassungsrecht*. Springer, Wien, 2005; VAN OUYEN, R., *Politik und Verfassung*, Springer VS, Wiesbaden, 2006; BENTHAM, J., *Tácticas parlamentarias*, Congreso los Diputados, Madrid, 1991; DE VERGOTTINI, G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2007; e BLACHÈR, P., *Le Parlement en France*, Lextenso éditions, Paris, 2012.

¹⁵⁴ Il Presidente della Repubblica in Francia agisce come arbitro nel funzionamento dei pubblici poteri; questo termine, tuttavia, non implica la neutralità presidenziale, come avviene invece in Spagna *di fatto*, l'arbitro nella vita politica francese, a differenza dell'arbitraggio che esercita il Capo dello Stato in Spagna, ha la facoltà di dirigere ed eventualmente sanzionare. *Vid.*, v.g., anche DOMINGO, L., *Les actes internes du Parlement, Étude sur l'autonomie parlementaire (France, Espagne, Italie)*, L.G.D.J., Paris, 2008 e KRETSCHMER, G., *Kommentar zum Grundgesetz*, Abs, Köln/München, 2011.

Riguardo agli elementi che definiscono il procedimento legislativo dobbiamo sottolineare che, per quanto concerne le competenze affidate alle sedi parlamentari, la Camera Bassa gode di una posizione di netto vantaggio rispetto alla Camera Alta, in quanto ad essa è affidato un maggior numero di competenze. I paesi oggetto di studio condividono la caratteristica di avere tutti un Parlamento bicamerale. In tutti e quattro la preponderanza della camera Bassa, eletta per suffragio universale –Dieta Federale o *Bundestag* in Germania, formata da⁵⁸⁹ Deputati eletti per quattro anni; Camera dei Deputati in Italia, composta da⁶³⁰ Deputati eletti ogni cinque anni; Congresso dei Deputati in Spagna, formato da³⁵⁰ Deputati eletti per quattro anni e Assembleia Nazionale in Francia, composta da⁵⁷⁷ Deputati eletti per cinque anni-, rispetto alla Camera alta –Consiglio Federale o *Bundesrat* in Germania, eletto per quattro anni; Senato in Italia, eletto per un massimo di cinque anni, Senato anche in Francia e Spagna, eletti per quattro anni. Bisogna sottolineare che in Italia tutti i Presidenti della Repubblica, una volta conclusosi il loro mandato, diventano senatori a vita di diritto in conformità con il comma 1 dell’art. 59 della Costituzione Italiana¹⁵⁵.

Dopo aver esposto gli aspetti chiave della struttura costituzionale del Capo dello Stato, del Governo, del Parlamento, della configurazione delle Camere Legislative e degli elementi chiave del procedimento di elaborazione di una legge nei paesi scelti per il nostro studio, procediamo ad analizzare in modo approfondito quali aspetti di ognuno di questi vettori possano aver influito sulla configurazione del nostro modello attuale –ed in che modo- e quali elementi ci possono aiutare a risolvere i vuoti di cui risente il nostro sistema.

¹⁵⁵ *Vid.*, v.g., anche ARAGÓN REYES, M., “La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales”, in *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, GARRORENA MORALES, A., (Editor), Tecnos, Madrid, 1990; CELOTTO, A., *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino, 2006; DICKIMANN, L., *L’organizzazione del processo legislativo*, Jovene editore, Napoli, 2006; MENY, Y., “Procedimiento legislativo en Francia” (Traducción de Helena Moya), *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, 1986; e DENNINGER, E., “El procedimiento legislativo en la República Federal de Alemania” (Traducción de Jaime Nicolás Muñiz), *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, 1986.

II. Modelli in cui permane una clausola residuale a favore della lettura unica nel procedimento legislativo: la Germania.

Come abbiamo anticipato in precedenza, uno dei fattori comuni del procedimento legislativo in Spagna, Francia e Germania è la diseguaglianza tra le competenze attribuite alle due camere. Nel modello tedesco tale diseguaglianza è particolarmente accusata¹⁵⁶. In Germania, infatti, l'iter seguito da un progetto di legge nelle due camere è diverso per condizioni di forza politica e di capacità decisionale¹⁵⁷: in tale processo la bilancia è notevolmente inclinata verso il *Bundestag*, mentre la capacità del *Bundesrat* di svolgere funzioni legislative rimane alquanto menomata¹⁵⁸.

Tuttavia, pur essendo la Dieta Federale la camera su cui ricade il peso del procedimento legislativo in Germania, in talune occasioni il progetto legislativo è soggetto al veto emesso dal Consiglio federale. Questa importante facoltà attribuita alla Camera Alta tedesca è assoluta solo nel caso delle leggi di consenso, ovvero le leggi che regolano i rapporti tra la Federazione e gli Stati. In tutti gli altri casi, il veto manifestato dal *Bundesrat* può essere annullato dal voto della maggioranza assoluta dei membri del *Bundestag*.

In un primo approccio alla Costituzione Tedesca osserviamo che in modo conciso –a somiglianza della maggior parte dei testi fondamentali ad essa più prossimi-, la Legge Fondamentale di Bonn stabilisce agli articoli 76, 77

¹⁵⁶ Riguardo all'elezione, mentre la maggior parte dei membri della Camera Bassa sono eletti per suffragio universale e segreto, i membri della Camera Alta sono designati in modo indiretto da ogni *Landtag* -o Parlamento locale di ciascun *Land*-, poiché di diritto il ministro-presidente di ogni *Land* diventa membro del *Bundesrat*.

¹⁵⁷ Sistema Bicamerale composto dal *Bundestag* -Dieta Federale o Camera Bassa-, e *Bundesrat* -Consiglio federale o Camera Alta- con funzioni relativamente limitate.

¹⁵⁸ *Vid., v.g., anche SCHMIDT, T.I., Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts, Archiv des öffentlichen Rechts, 128, 2003, 26 e ss.; HÖLSSCHEIDT, S., Das Recht der Parlamentsfraktionen, Hardcover, Rheinbreitbach, 2001, 12 y ss.; VON BEYME, K., Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1997, 42 e ss.*

e 78 le linee fondamentali della regolazione del procedimento legislativo ordinario. Gli articoli 76.3¹⁵⁹ e 81.1¹⁶⁰ della Costituzione Tedesca danno, invece, la facoltà al legislatore di far seguire un iter speciale ai progetti di legge caratterizzati da particolare urgenza e specificano le norme che regolano tale iter. In altre parole, la Costituzione Tedesca stabilisce le basi del procedimento ordinario e prevede espressamente una via speciale di creazione della decisione legislativa solo quando vi sono giustificati motivi di urgenza. Ciò non toglie, tuttavia, che i Regolamenti parlamentari –sia del *Bundestag* che del *Bundesrat*–, nel legittimo esercizio dell’abilitazione costituzionale prevista dagli articoli 40 e 52 del testo costituzionale tedesco, possano introdurre altri tipi di variazioni al procedimento *tipo* in esso predisposto.

Il Regolamento della Camera Bassa, infatti, enumera in primo luogo le variazioni procedurali che hanno luogo nel procedimento legislativo ordinario e il concorso di determinate circostanze che obbligano alla celerità nei tempi di esame del progetto di legge. L’art. 81 CA è il precetto in cui il legislatore tedesco permette al Governo Federale di dichiarare l’emergenza legislativa¹⁶¹ qualora concorressero i presupposti in esso descritti. In base ad esso, “il Presidente Federale potrà, su richiesta del Governo Federale e con l’approvazione del *Bundesrat*, dichiarare lo stato di emergenza legislativa per un disegno di legge che il *Bundestag* respinga, nonostante che il Governo

¹⁵⁹ Art. 76.3 CA: “Se il *Bundesrat*, a titolo eccezionale, avesse qualificato un disegno di legge come specialmente urgente, il termine sarà di tre settimane”.

¹⁶⁰ Art. 81.1 CA: “Il Presidente federale potrà, su richiesta del Governo Federale e con l’approvazione del *Bundesrat* dichiarare lo stato di emergenza legislativa per un disegno di legge che il *Bundestag* respinga, nonostante che il Governo federale lo avesse dichiarato urgente”

¹⁶¹ L’urgenza legislativa può essere causata da quanto stabilito all’articolo 68 della Legge Fondamentale di Bonn a proposito degli effetti dell’eventuale questione di fiducia che potrebbe presentare il Governo. In Germania, a differenza di quanto accade in Spagna, è permesso avanzare un progetto legislativo da approvare e parallelamente presentare una questione di fiducia. Infatti, “Questo vale anche per un disegno di legge che sia stato respinto nonostante che il Cancelliere federale lo avesse presentato con la questione a cui fa riferimento l’articolo 68”.

Federale lo avesse dichiarato urgente. Questo vale anche per un disegno di legge che sia stato respinto nonostante che il Cancelliere Federale lo avesse presentato con la questione a cui fa riferimento l'articolo 68”.

Negli articoli 76.2 e 115.d CA si specificano i termini della procedura speciale che bisognerà seguire tenendo come variabile di riferimento l'estensione del disegno o l'urgenza legislativa. In questo modo, se per ragioni di peso, in particolare a causa dell'estensione di un disegno di legge, fosse richiesta una proroga del termine, questa sarà di nove settimane. Il Governo Federale potrà rimettere al *Bundestag*, entro tre settimane, o quando il *Bundesrat* ne abbia fatto richiesta secondo quanto disposto per la terza fase, entro sei settimane, un disegno di legge che, a titolo eccezionale, sia stato qualificato come particolarmente urgente al momento del deferimento al *Bundesrat*, anche qualora non fosse ancora stato ricevuto il parere del *Bundesrat*; una volta che il Governo federale avrà ricevuto il parere, lo trasmetterà al più presto al *Bundestag*. I disegni di legge del Governo Federale che siano qualificati come urgenti dovranno essere deferiti allo stesso tempo sia al *Bundesrat* che al *Bundestag*. Il *Bundestag* e il *Bundesrat* discuteranno tali disegni congiuntamente e senza indugi.

Viene stabilito, inoltre, come abbiamo già visto –art. 76 CA- un lasso di tempo diverso -9 settimane- se l'esame verte su disegni di riforma della Legge Fondamentale¹⁶² e sul trasferimento di diritti di sovranità ai sensi degli articoli 23 e 24 CA. Nello stesso precetto si contempla, inoltre, anche se in modo eccezionale, la possibilità che sia il *Bundestag* a dichiarare l'urgenza dell'esame di un progetto, nonché i termini che andranno rispettati in tal caso:

¹⁶² Così come aveva/ha fatto anche la Costituzione Italiana del 1948 all'art.139, in cui stabiliva che la forma repubblicana non potesse essere oggetto di revisione costituzionale, anche la Carta Magna Tedesca stabilisce che alcune materie non possano essere alterate in una riforma costituzionale. L'art. 79.3 CA, ad esempio, stabilisce che “non è permessa alcuna modificazione della presente Legge fondamentale che interessi l'organizzazione della Federazione in *Länder*, il principio di partecipazione dei *Länder* alla legislazione, o i principi enunciati agli articoli 1 e 20”.

“Se il *Bundesrat*, a titolo eccezionale, avesse qualificato come particolarmente urgente un progetto, il termine sarà di tre settimane”.

Infine, seguendo i precetti della Costituzione Tedesca, osserviamo che nell’art. 99 del Regolamento della Dieta Federale (RDF) vengono anche dettate le indicazioni da seguire per l’esame dei disegni di legge dichiarati urgenti dal Governo Federale ai sensi dell’articolo 81 CA¹⁶³: “I disegni di legge che il Governo Federale abbia dichiarato urgenti ai sensi dell’art. 81 della Legge Fondamentale di Bonn o che siano stati nuovamente presentati al *Bundestag* in seguito alla dichiarazione dello stato di emergenza legislativa, dovranno essere compresi nell’ordine del giorno della sessione seguente se lo esige il Governo Federale. Potranno essere ritirati dall’ordine del giorno una sola volta”.

Oltre a tutto ciò, l’articolo 78 del Regolamento della Camera Bassa tedesca contempla la possibilità che un progetto legislativo venga sottoposto a un procedimento di lettura unica alla Camera in un modo particolare. In realtà tale Regolamento Parlamentare risente tuttora dell’eredità storica dei primi parlamenti in cui le commissioni legislative come le conosciamo oggi non erano ancora state istituite –in quanto superflue, visto il minor volume e il profilo meno tecnico del lavoro parlamentare-; per questo motivo la regola generale era che la parte centrale del procedimento legislativo veniva realizzata completamente dalla Camera. Con il passare degli anni e con l’evoluzione dell’istituzione parlamentare verso un organo di maggiore complessità nell’esercizio della propria funzione legislativa, il passaggio dalla corrispondente Commissione specializzata nella materia oggetto di deliberazione è diventato la prassi generale sostanzialmente in tutti i paesi a noi prossimi. Stando così le cose, la lettura unica –laddove era permessa- è ormai diventata l’eccezione alla regola ordinaria. Il Regolamento Parlamentare tedesco, tuttavia, parte ancora dalla lettura unica alla Camera come regola generale, da cui si dipartono i casi eccezionali che hanno bisogno di un intervento più complesso da parte della

¹⁶³ DENNINGER, E., *El procedimiento legislativo...*, opus cit., 12 e ss.; e HÖLSSCHEIDT, S., *Das Recht der Parlamentsfraktionen...*, opus cit., 32 e ss.

Camera, con l'entrata in gioco della Commissione Legislativa corrispondente. L'articolo 78.1 del Regolamento del *Bundestag*, infatti, stabilisce che:

“I disegni di legge verranno esaminati in tre deliberazioni [letture] mentre i trattati con Stati stranieri e altri strumenti simili che regolino i rapporti politici della Federazione o che si riferiscano a materie della Legislazione Federale, in principio, in due; in tre solo se sarà deciso in questo senso dal *Bundestag*. Tutte le altre proposte saranno esaminate, in principio, in una sola deliberazione [lettura]”.

È vero che al procedimento in lettura unica fanno eccezione materie di gran rilevanza –i trattati internazionali e qualsiasi progetto articolato come disegno di legge-, ma un buon numero di progetti legislativi restano comunque ad essa sottomessi. Progetti, inoltre, che a differenza del caso spagnolo, non hanno ragione di essere particolarmente semplici.

Ci troviamo, pertanto, di fronte ad un modello che configura la lettura unica non come una variante eccezionale del procedimento legislativo ordinario, bensì come la norma generale a cui vanno sottoposti tutti i progetti legislativi presentati al Parlamento, eccetto quelli che per la loro particolare rilevanza il legislatore regolamentare ha disposto che fossero sottoposti ad un iter più complesso ed esteso, di due o tre letture, con la partecipazione della Commissione legislativa corrispondente in entrambe le fattispecie.

Tuttavia, anche nei casi in cui è prevista più di una lettura alla Camera, si potrà escludere l'intervento della Commissione qualora concorressero le circostanze previste all'articolo 80 RDF, e cioè che su richiesta di un gruppo parlamentare o dietro proposta del cinque per cento dei membri della Camera, ciò sia accordato dall'assemblea con una maggioranza di due terzi. Neanche in questi casi è richiesta come condizione la semplicità del progetto. Allo stesso modo, nello stesso precetto si apre la porta all'eccezione di segno opposto¹⁶⁴ quando si stabilisce che “solo in casi speciali, un disegno di legge potrà essere

¹⁶⁴ HERMAN, M., *Zur Geschäftsordnung*, German edition, Wiesbaden, 2003, 18 e ss.; e KRETSCHMER, G., *Kommentar zum Grundgesetz...*, opus cit., 38 e ss.

inviato allo stesso tempo a varie commissioni; si determinerà, allora, quale Commissione avrà la competenza primaria. In seguito a consultazione della Commissione investita della competenza primaria, le altre commissioni potranno partecipare con funzione *consultiva* alle deliberazioni su determinati punti della proposta”.

III. Modelli in cui si proibisce la lettura unica nel procedimento legislativo: il caso della Francia.

L’iter che dovrà seguire in Francia un progetto legislativo, il cui stimolo viene attribuito dall’articolo 39 della Costituzione Francese (CF) al Primo Ministro e ai membri del Parlamento, si articola intorno a quanto stabilito nell’articolo 45 del suo Testo Fondamentale¹⁶⁵.

Nel succitato articolo si stabilisce che “qualsiasi disegno o proposta di legge sarà esaminato successivamente dalle due Camere del Parlamento al fine di approvare un testo identico. Qualora, a causa di un disaccordo tra le due Camere, un disegno o una proposta di legge non abbia potuto essere approvato dopo due letture in ciascuna Camera, o se il Governo ne ha dichiarato l’urgenza, in seguito ad una sola lettura in ciascuna Camera, il Primo Ministro avrà la facoltà di convocare la riunione di una Commissione mista paritaria incaricata di proporre un testo sulle disposizioni ancora oggetto di discussione”. In modo sintetico ma chiaro, vediamo come questo articolo della Costituzione Francese pone le fondamenta della struttura di base del procedimento legislativo ordinario e speciale¹⁶⁶. In primo luogo si dispone che la stesura definitiva del testo del progetto presentato al Parlamento dovrà essere approvata da entrambe le Camere; ma non è tutto: il costituente

¹⁶⁵ Costituzione Francese del 1958, modificata per l’ultima volta il 23 luglio 2008.

¹⁶⁶ *Vid.*, v.g., SÁNCHEZ, S., “Aux origines du droit parlementaire français: le Traité de la confection des lois de Valette et Benat Saint-Marsy”, *Revue française de Droit Constitutionnel*, 95, 2013, 43 e ss.; BONHOURE, J. P. et BRILLIANT, P., *Les principales étapes de la procédure législative*, Economica, Paris, 1989, 32 e ss.; e CAMBY, J.P. et SERVENT, P., *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Montchrestien, Paris, 2004, 24 e ss.

francese manda anche un messaggio chiarissimo all'autore della norma stabilendo espressamente che il testo del progetto deve essere accettato in seduta plenaria di entrambe le sedi parlamentari con testo identico¹⁶⁷.

Il fatto che la norma esiga che la composizione degli articoli del testo del progetto sia uguale per entrambe le Camere, oltre ad essere un elemento comune ai quattro Paesi oggetto di studio, costituisce il fattore che giustifica il successivo *andirivieni* del testo da una sede parlamentare all'altra. Nel caso in questione, il primo Ministro francese ha il compito di inviare il documento approvato dall'Assemblea Nazionale al Senato affinché quest'ultimo apporti gli emendamenti che stimi opportuni e, una volta conclusasi questa fase, procederà a restituire il testo alla Camera Bassa per sottoporlo nuovamente alla sua approvazione.

Anche il riferimento della Costituzione Francese alle letture obbligatorie a cui deve essere sottoposto il documento del progetto in via ordinaria è diafano; esso stabilisce, infatti, la necessità di procedere ad un doppio esame dello stesso in ciascuna Camera. Il primo avrà luogo, ai sensi dell'articolo 43 CF, e in chiara sintonia con le Costituzioni Italiana e Spagnola, nel seno delle commissioni designate a tal fine dal Governo o dalla Camera corrispondente. In caso vi fossero disegni o proposte per i quali non fosse stata formulata tale richiesta di esame, essi saranno inviati a una delle commissioni permanenti, il cui numero è limitato a sei per ciascuna delle Camere. La seconda lettura a cui fa riferimento l'articolo 45 CF si svolge, seguendo il modello procedimentale italiano e spagnolo, alla Camera¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Tale requisito procedimentale è noto come *navette* in Francia e *navetta* in Italia.

¹⁶⁸ *Vid., v.g.,* anche CELOTTO, A., *Il coordinamento finale della Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, 23 e ss.; DEBBAS, C. (et al.), *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Economica, Paris, 2001, 31 e ss.; BIGLINO CAMPOS, P., "Veinticinco años de procedimiento legislativo", *Revista de Derecho Político*, 58-59, 2003-2004, 449 e ss.; DE VERGOTTINI, G., *Diritto Costituzionale*, CEDAM, Padova, 2012, 7 e ss.; e BANCHSCHMIDT, P. et PHILIPPE, B., "Droit Parlementaire", *Revue française de droit constitutionnel*, 2, 2009, 343 e ss.

Questo è, dunque, l'iter procedimentale legislativo ordinario stabilito dal costituente francese, poi sviluppato dai Regolamenti dell'Assemblea Nazionale (RAN)¹⁶⁹ e del Senato francese (RSF)¹⁷⁰. In questa sede ciò che più preme mettere in rilievo è:

Da un lato, la Costituzione Francese stabilisce un procedimento legislativo tipo e, in linea di principio, contempla come unica eccezione l'iter legislativo urgente, che è caratterizzato –a differenza del caso spagnolo- non da una riduzione dei termini previsti per tutte le fasi del procedimento ordinario, ma dalla soppressione di una delle due letture a cui sono sottoposti i progetti legislativi in ciascuna delle Camere.

Sebbene il testo letterale dell'articolo 45 CF stabilisca che nei suddetti casi si farà “una sola lettura” in ognuna delle Camere, non dobbiamo confondere questa istituzione con la figura della lettura unica alla Camera prevista dal modello tedesco. La Costituzione Francese, infatti, non fa altro che limitare la sostanziazione del procedimento legislativo ad una sola lettura sia nell'Assemblea Nazionale che nel Senato –una lettura completa, con tutte le sue fasi, senza ometterne nessuna- invece di effettuare le due letture previste per il procedimento non urgente. Al contrario, l'articolo 43 CF, a differenza di quanto accade negli altri ordinamenti giuridici qui analizzati – pare chiudere la porta alla possibilità che i regolamenti parlamentari possano introdurre al

¹⁶⁹ L'art. 29.1 del Regolamento dell'Assemblea Nazionale francese del 1959 (RAN) che regola il funzionamento della succitata camera parlamentare stabilisce lo schema di lavoro delle commissioni permanenti specificamente designate per l'esame di determinate materie. Al Capo VIII, gli articoli 30, 31, 32, 33, 34 e 35, articolano la composizione, le modalità di elezione e il funzionamento delle commissioni speciali. Gli articoli 36, 37, 38 e 39 del Capo IX disciplinano la composizione e l'elezione delle commissioni permanenti. Il Capo X, infine, è volto a fornire chiarimenti sul lavoro effettuato dalle commissioni come organi preparatori del lavoro assembleare.

¹⁷⁰ Il Capitolo III del Regolamento del Senato francese (RSF) del 1959 –articoli 13-27- relativo al funzionamento delle commissioni; il Capitolo IV – articoli 24-28-, il Capitolo VII *bis* dedicato al procedimento dell'esame del progetto in Commissione; Il Capitolo IV *bis* – articoli 28 *ter* e 28 *quater*- dedicato ai disegni e alle proposte di legge; e il Capitolo VII – articoli 42-47- relativo ai dibattiti sui disegni e le proposte di legge.

procedimento legislativo ordinario varianti che comportino la soppressione dell'intervento della Commissione corrispondente. Esso stabilisce, infatti, che tutti i "disegni e le proposte di legge saranno deferiti per il loro esame ad una delle commissioni legislative, il cui numero è limitato ad otto in ciascuna delle Camere", eccetto quando su richiesta del Governo o della stessa Camera proponente siano rimessi per essere esaminati "ad una Commissione speciale designata a tale scopo".

Apparentemente, dunque, il testo costituzionale francese starebbe vietando ai regolamenti parlamentari, nel legittimo sviluppo normativo del procedimento legislativo che è loro compito effettuare in quanto in tal senso abilitati dalla Costituzione, la possibilità di contemplare casi in cui si possa fare a meno della partecipazione delle commissioni, circostanza che differenzia molto chiaramente il modello francese dai modelli tedesco, italiano e spagnolo, almeno per quanto riguarda l'oggetto del nostro studio¹⁷¹.

Ad ogni modo, indipendentemente dal fatto che si possa sostenere un'interpretazione più o meno rigida dell'articolo 43 CF, è un dato di fatto che i regolamenti del Parlamento francese abbiano seguito questa strada, nella misura in cui prevedono l'intervento obbligatorio e ineludibile delle commissioni nell'istruttoria parlamentare di qualsiasi progetto legislativo, ovvero vietano espressamente la possibilità di articolare un procedimento abbreviato dalle caratteristiche simili a quelle del nostro procedimento legislativo a lettura unica.

In questo senso l'articolo 83 RAN stabilisce che "qualsiasi testo presentato sarà stampato, distribuito e sottoposto all'esame di una Commissione speciale, o in suo difetto, ad esame della Commissione permanente competente". Ancora più inconfutabile è il tenore letterale dell'articolo 90 RAN che stabilisce che, ad eccezione di determinate iniziative che non hanno natura legislativa, "nessun testo o proposta [legislativa], indipendentemente dal loro oggetto e dalla qualificazione loro attribuita dagli

¹⁷¹ *Vid.*, v.g., DEBBAS, C. (et al.), *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques...*, opus cit.; VV.AA., *Droit public général*, Litec, Paris, 2006; e TURPIN, D., *Droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.

autori, potrà essere sottoposta a deliberazione né a votazione se non è stato in precedenza oggetto di una relazione della Commissione competente in forma regolamentare”. In altre parole, nel modello francese non è consentito ricorrere direttamente alla lettura unica così come la intendiamo nel nostro sistema, neanche nei casi in cui la particolare semplicità del testo proposto potrebbe rendere *de facto* superfluo l'intervento della Commissione Legislativa e si potrebbe contemplare la deliberazione diretta da parte della Camera. Ci troveremmo, dunque, di fronte a un modello completamente opposto a quello tedesco.

Ciò non toglie, tuttavia, che il Regolamento dell'Assemblea Nazionale abbia previsto un “procedimento legislativo semplificato” agli articoli dal 103 al 107. Procedimento che, ovviamente, non consiste nell'omettere il passaggio del progetto legislativo dalla Commissione corrispondente, ma nello snellire le procedure previste per il lavoro della Commissione stessa nel modo seguente: a) in caso non siano state presentate modifiche al testo, la Commissione terrà un breve dibattito d'insieme con un unico intervento per ogni gruppo parlamentare, che si concluderà con una votazione collettiva; b) se invece fossero state presentate modifiche, solo queste ultime saranno oggetto di dibattito e votazione, mediante l'intervento di un solo oratore a favore e uno contro, per ognuna di esse. È permesso, dunque, abbreviare il procedimento di dibattito e votazione in seno alla Commissione, ma non si arriva in nessuna circostanza a prescindere completamente dalla sua partecipazione prima di portare il progetto alla Camera.

IV. Modelli che né stabiliscono né proibiscono la lettura unica nel procedimento legislativo: l'Italia.

Dei tre modelli di diritto comparato qui presi in esame, l'Italia è quello che presenta il maggior numero di punti di contatto con il sistema spagnolo. Oltre al fatto che la sua struttura parlamentare e il suo sistema di governo sono fra tutti i più simili a quello spagnolo, si dà il caso, inoltre, che il modo in cui è configurato il procedimento di elaborazione delle leggi da parte del Parlamento, sia nella

Costituzione che nel suo sviluppo regolamentare, assomigli notevolmente al sistema spagnolo, di cui è un indubbio punto di riferimento.

Le basi di questo regime possono essere riscontrate nel lungo articolo 72 della Costituzione italiana del 1947 (CI), che recita:

“Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l’approva articolo per articolo e con votazione finale. Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l’urgenza. Può altresì stabilire in quali casi e forme l’esame e l’approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni. La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.”

Vediamo, dunque, come la Costituzione Italiana in primo luogo dispone che in generale qualsiasi progetto legislativo sia esaminato prima da una Commissione e poi dalle Camere. In secondo luogo procede ad autorizzare espressamente il Regolamento Parlamentare a stabilire procedimenti legislativi abbreviati per i progetti dei quali è stata dichiarata l’urgenza. Infine stabilisce il regime di quelle che nel modello spagnolo chiameremmo le *leyes de Comisión*, ovvero quelle la cui discussione e approvazione finale viene effettuata totalmente in seno alla Commissione Legislativa senza che siano poi rimesse alla Camera. A questo proposito lo stesso articolo della Costituzione Italiana specifica in quali condizioni la Camera potrà riservarsi la decisione finale sui progetti che stiano seguendo questo iter –sempre prima dell’approvazione

definitiva da parte della Commissione corrispondente – e quali sono le materie escluse da tale procedimento speciale, ovvero: le riforme costituzionali ed elettorali, la delegazione legislativa, l'autorizzazione a firmare trattati internazionali e l'approvazione dei bilanci. In questi casi il progetto di legge non potrà essere approvato direttamente in Commissione.

In questo modo vengono stabilite le basi del procedimento legislativo, che saranno poi sviluppate dai Regolamenti parlamentari, che –fatte salve alcune eccezioni che non sono rilevanti ai fini del presente studio- configurano un modello molto simile a quello previsto dalla Costituzione Spagnola vigente agli articoli 72.1, 75.2, 89.1 e 90.3, su cui si soffermeremo dettagliatamente nel prossimo capitolo.

Tuttavia, prima di continuare ad esaminare in che modo il Regolamento della Camera dei Deputati (RCDI) e il Regolamento del Senato italiano (RSI)¹⁷² abbiano sviluppato l'articolo 72 CI, dobbiamo soffermarci un momento sulla lettera dell'ultimo inciso di questa Norma Costituzionale. L'articolo 72 CI *in fine* recita che “La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi”. Di qui che una parte della nostra dottrina abbia voluto vedere –erroneamente, a nostro giudizio- nell'espressione “approvazione diretta da parte della Camera” l'allusione ad un procedimento legislativo a lettura unica che escluda il passaggio del progetto dalla Commissione corrispondente¹⁷³.

A nostro avviso, tale affermazione in primo luogo va messa in relazione sistematica con quanto stabilito nel comma precedente dello stesso articolo 72

¹⁷² Regolamento della Camera dei Deputati, approvato il 18 febbraio 1971, Gazzetta Ufficiale, n° 53, 1 marzo 1971 (RCDI), e Regolamento del Senato (RSI), approvato il 17 febbraio 1971, Gazzetta Ufficiale n° 53, 1 marzo 1971.

¹⁷³ *Vid.*, v.g., anche GARCÍA MARTINEZ, M.A., in *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, 64; e GÓMEZ LUGO, Y., in “La Tramitación legislativa en lectura única”, *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, 4, 2007, 4.

CI. In altre parole, il costituente italiano con tale affermazione non intende riferirsi ad un ipotetico procedimento speciale diverso da quello relativo alle leggi approvate in Commissione, bensì escludere dall'ambito oggettivo proprio di tali leggi di Commissione le materie menzionate, i cui progetti legislativi dovranno essere sottoposti al procedimento ordinario ed essere dunque sottoposti all'approvazione diretta della Camera. In secondo luogo, bisogna tenere a mente che riguardo ai progetti che vertono su tali materie si stabilisce che essi debbano essere sottoposti al procedimento legislativo "normale" (con conseguente *approvazione diretta* da parte della Camera), cioè al procedimento legislativo ordinario completo –che comprende, com'è logico, l'esame da parte della Commissione-, per essere poi rimessi alla Camera come ultima fase propria dell'iter. L'espressione "approvazione diretta della Camera"¹⁷⁴, quindi, indica che deve essere tale organo e non la Commissione Legislativa –come accade con le leggi approvate da una Commissione, cui abbiamo accennato sopra- a decidere in ultima istanza se approvare o respingere la legge in questione¹⁷⁵. Bisogna, inoltre, mettere in rilievo un argomento che pur essendo solo indiziario, di minor rilevanza rispetto a quelli già citati, ci indirizza verso la stessa logica interpretativa: se è vero che alcuni tra i progetti legislativi menzionati nell'ultimo inciso dell'articolo 72 CI, tutti di speciale trascendenza politica, potrebbero avere in qualche caso formulazioni poco complesse che permetterebbero un intervento diretto ed esclusivo della Camera senza l'esame preliminare della Commissione Legislativa, è più che evidente che i progetti della legge sul Bilancio hanno una natura intrinsecamente complessa che ne fa un oggetto legislativo in cui la partecipazione della Commissione non solo è conveniente, ma assolutamente indispensabile.

¹⁷⁴ Probabilmente una traduzione troppo letterale dell'espressione "approvazione diretta da parte della Camera".

¹⁷⁵ *Vid., v.g.,* CELOTTO, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato. Gli Stati membri dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010; MATTARELLA, B., *La trappola delle leggi*, Il Mulino, Bologna, 2007; ROSSI, E., *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa, 2014; SCAFFARDI, L., *Parlamenti in dialogo. Uso della comparazione nella funzione legislativa*, Jovene editore, Napoli, 2011; e ALVERONE, L., *Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna...*, *opus cit.*

In queste circostanze, e sotto l'egida dell'abilitazione ricevuta da parte della Costituzione a stabilire procedimenti legislativi abbreviati per progetti di natura urgente, i Regolamenti Parlamentari –a differenza di quanto accade nel sistema francese, come abbiamo visto- avrebbero potuto fare un'eccezione alla regola generale dell'intervento della Commissione nel procedimento legislativo e aver stabilito un iter simile a quello della lettura unica in Spagna¹⁷⁶. Il legislatore regolamentare italiano ha scelto, però, da una parte di sviluppare un unico procedimento d'urgenza consistente nella riduzione dei termini del procedimento ordinario piuttosto che nella soppressione di una o più delle sue fasi; e dall'altra, di sviluppare il procedimento legislativo speciale delle leggi approvate in Commissione previsto dalla Costituzione.

Nei casi in cui la Camera dichiara il carattere urgente del progetto, tutti i termini previsti dai regolamenti parlamentari per l'esame da parte della Commissione, la discussione e la votazione da parte della Camera si riducono alla metà in conformità con quanto stabilito dall'articolo 81.1 RCDI, e si lascia comunque al presidente della Camera la possibilità di ridurre ulteriormente il termine di consegna di relazioni da parte della Commissione –art. 81.3 RCDI-, se lo ritiene opportuno. L'articolo 82.2 RCDI, a sua volta, stabilisce eccezioni all'iter ordinario, se concorre urgenza per quanto riguarda la stipulazione da parte della Camera del termine opportuno per l'annuncio dell'ordine del giorno che prevede l'inizio dell'esame di un disegno di legge.

Nonostante che la necessità di celerità faccia sì che i termini dell'iter ordinario siano notevolmente alterati, una parte importante della dottrina in Italia considera che i procedimenti che seguono tale iter siano procedimenti ordinari caratterizzati da questa peculiarità, e che non si tratti in realtà di un procedimento speciale¹⁷⁷. In proposito siamo d'accordo solo sul fatto che

¹⁷⁶ Di fatto, da una prospettiva storica, come si vedrà nelle pagine seguenti, è proprio la complessità che acquisisce l'istruttoria legislativa delle leggi sul bilancio a giustificare la creazione delle commissioni legislative nei primi parlamenti moderni.

¹⁷⁷ CELOTTO, A., *Dodici Lezioni di Diritto Costituzionale...*, opus cit., 55; D'AMICO, M. e D'ELIA, G., *Diritto Costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2012, 23 e ss.; DE VERGOTTINI,

effettivamente il procedimento urgente si debba svolgere seguendo la stessa sequenza di atti procedurali che nell'iter ordinario.

Ma sono proprio la celerità con cui si svolge l'espletamento di tali atti e la conseguente riduzione del tempo destinato alla riflessione che ci inducono a pensare che tale procedimento non solo non segua uno schema simile a quello legislativo ordinario, ma anzi, si distanzi diametralmente da esso, adottando una posizione del tutto diversa nell'organigramma procedimentale sia per la modificazione delle garanzie che lo salvaguardano, sia per gli elementi fondamentali della formazione del giudizio della Camera, che a causa della riduzione, in questo iter procedimentale acquistano forte protagonismo.

Per quanto riguarda il ruolo delle commissioni nel procedimento legislativo, i Regolamenti Parlamentari attribuiscono loro una triplice funzione: quando la Commissione si limita all'esame di un progetto seguendo le direttive indicate dalla Camera –procedimento misto–, la Commissione opera in sede *redigente*; tuttavia, quando la Commissione ha la facoltà di approvare una legge senza la posteriore partecipazione del Parlamento, la Commissione italiana lavora in sede *deliberante*; infine, se il lavoro di tale organo si limita allo studio di un progetto in via ordinaria, la Commissione opererà in sede *referente*¹⁷⁸.

Cominciando da quest'ultima, in sede *referente* la Commissione si incarica dello studio del progetto, della presentazione di emendamenti al testo originale e dell'elaborazione di una relazione sul testo rimessole dal Parlamento. Tale organo ha altresì la facoltà di elaborare un *esame congiunto* in cui dovrà essere inclusa una relazione per ciascuno dei progetti che fossero stati presentati alla Camera corrispondente su uno stesso argomento. In seguito allo studio in seno alla Commissione, il testo del progetto deve tornare alla Camera. In quella sede avrà luogo il dibattito sul testo nel suo insieme e a

G., *Diritto costituzionale...*, opus cit., 27 e ss.; e PALADIN, L., *Diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1998, 41 e ss.

¹⁷⁸ Vid., v.g., CELOTTO, A., *Diritto parlamentare...*, opus cit., 16 e ss.; DOMINGO, L., *Les actes internes du Parlement...*, opus cit., 18 e ss.; e DICKMANN, R., *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti...*, opus cit., 7 e ss.

tale fine interverranno i relatori, il rappresentante del Governo e i membri del Parlamento con possibilità di replica in conformità con le norme stabilite nel Regolamento del Parlamento. A meno che vi sia necessità di voto segreto, il Regolamento della Camera dei Deputati stabilisce che la votazione articolo per articolo debba essere effettuata mediante scrutinio palese e che, se non si tratta di un progetto per cui sia contemplata una maggioranza qualificata, per la sua approvazione sarà sufficiente la maggioranza semplice dei deputati della Camera Bassa. Questo sarà l'ultimo passaggio dell'iter procedimentale che ha luogo nella Camera dei Deputati italiana.

D'altra parte bisogna anche segnalare che l'autore della norma italiana prevede un procedimento legislativo di natura mista. Tale eterogeneità ha origine, come segnala CELOTTO¹⁷⁹, nei componenti ibridi che conformano la natura di tale iter e ci mette di fronte ad un procedimento che, da una parte segue le linee stabilite per l'elaborazione di una legge mediante procedimento ordinario, e dall'altra, nel momento in cui il testo è rimesso alla Commissione competente per essere sottoposto ad esame, tale organo riceve precise istruzioni dal Parlamento, e opera quindi non già in sede *referente*, bensì adottando la formula *redigente*. In questo procedimento eccezionale contemplato dal legislatore italiano, la Commissione potrà assumere funzioni di stesura e modificazione del progetto presentato, ma solo entro i limiti stabiliti dal Parlamento. Una volta conclusosi il compito della Commissione in sede *redigente*, il testo tornerà al Parlamento che procederà alla sua approvazione in seduta plenaria.

Infine, come abbiamo visto, sia la Costituzione italiana –artt.72.2 e 72.3- che il Regolamento della Camera dei Deputati –art. 92.1- contemplano il procedimento di legge approvata dalla Commissione. In questi casi, finché non ci sia un'approvazione definitiva, la proposta di legge potrà essere rinviata al Parlamento se il Governo oppure un decimo dei componenti della Camera o un quinto dei membri della Commissione richiedono che sia discussa e votata dal Parlamento stesso o che sia sottoposta all'approvazione definitiva solo

¹⁷⁹ CELOTTO, A., *Dodici Lezioni di Diritto Costituzionale...*, opus cit., 55.

mediante dichiarazioni di voto. In questo tipo di procedimento, in cui la Commissione opera in sede *deliberante*, ovvero decisionale o con piena facoltà di legistare, alla facoltà normalmente attribuita a tale organo di esaminare la proposta, si unisce la facoltà di approvarne definitivamente il testo. Il fatto che la discussione e la votazione del progetto legislativo abbiano luogo al di fuori dall'Assemblea plenaria della Camera, fa sì che sia necessario fissare dei limiti affinché la volontà del Parlamento sia avallata dalle opportune garanzie. Tali limiti sono specificati negli articoli 92 e seguenti del RCDI¹⁸⁰.

V. Il sistema spagnolo come evoluzione del modello italiano.

Una volta analizzati questi tre modelli di diritto comparato, del tutto diversi tra loro per quanto concerne il trattamento del procedimento legislativo a lettura unica, possiamo concludere che il sistema spagnolo –come si vedrà in modo approfondito nelle pagine seguenti, a cui facciamo riferimento- si allontana notevolmente dai sistemi tedesco e francese, rispondendo chiaramente ad un'evoluzione del modello italiano, nella misura in cui ne condivide i presupposti costituzionali e, pertanto, le potenzialità. Ciò non è sorprendente tenendo conto che la Costituzione Italiana del 1947 è stata uno dei principali modelli di riferimento di cui il costituente spagnolo del 1978 si è servito in tutte le materie relative alla configurazione dell'assetto istituzionale dello Stato, e in particolare, nell'articolazione del nostro sistema di governo parlamentare e del suo funzionamento¹⁸¹.

¹⁸⁰ *Vid.*, v.g., DICKMANN, R., *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, CEDAM, Padova, 1997, 271; e CERRETO, R., "Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato", *Rassegna parlamentare*, 1, 2013, 185.

¹⁸¹ *Vid.*, v. g., CELOTTO, A., *Fonte del diritto e antinomie*, Giappichelli, Torino, 2014, 15 e ss.; ALVERONE, L., *Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Francia, Germania, Regno Unito...*, *opus cit.*, 34 e ss.; LUPO, N. & SCAFFARDI, L., in *Comparative law in legislative drafting...*, *opus cit.*, 16 e ss.; DICKMANN, R., *Procedimento legislativo e coordinamento...*, *opus cit.*, 10 e ss.; GARCÍA-ESCUADERO MARQUÉZ, P., *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006;

In questo modo, come accade anche nel caso italiano, la Costituzione spagnola vigente sceglie di stabilire un procedimento legislativo ordinario con l'intervento delle commissioni legislative corrispondenti, prevede l'esistenza di leggi esaminate secondo una procedura urgente –mediante la riduzione dei termini (art. 90.3 CE)-, e di leggi approvate direttamente in seno alla Commissione (art. 75.2 CE). Allo stesso modo, seguendo sempre il modello italiano, il costituente spagnolo attribuisce al legislatore regolamentare la facoltà (artt. 72.1 e 89.1 CE) di stabilire altre modalità del procedimento legislativo ordinario che, logicamente, non potranno in alcun modo contravvenire alle basi costituzionali dell'*iter legis* né alle garanzie in esso stabilite riguardo alla partecipazione dei rappresentanti della sovranità nazionale nel processo decisionale legislativo in Parlamento. I regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato spagnoli hanno approfittato di quest'ultima circostanza –a differenza di quanto accade nelle norme dei Regolamenti italiani- per introdurre la possibilità di approvare un progetto legislativo in seguito a lettura unica da parte della Camera, omettendo la fase della Commissione, nei termini e con le condizioni che spiegheremo qui di seguito.

BENTHAM, J., *Tácticas parlamentarias...*, opus cit. 23 e ss.; e CELOTTO, A., *Diritto parlamentare...*, opus cit., 7 e ss.

Capítulo 3

Antecedentes históricos de procedimiento en lectura única como procedimiento legislativo abreviado.

I. La pertinencia de una aproximación histórica.

La necesidad de elaborar normas que regulen las funciones y la organización de los Parlamentos surge desde el mismo momento en que estos órganos se constituyen. No en vano, el hecho de que a su través se articule el ejercicio del poder constituyente y del más relevante de los poderes constituidos -el poder legislativo- hace que, trascendiendo el sentido procedimental de sus disposiciones, el Reglamento Parlamentario se convierta en una norma de esencial relevancia política.

Y es precisamente la especial trascendencia de la norma descrita la que, en el intento de aprehender el sentido último del presupuesto que impulsa al legislador actual a la regulación del procedimiento en lectura única y el significado exacto de los términos en los que finalmente queda establecido el articulado que regula dicha tramitación, nos impulsa a realizar un estudio histórico detallado de los cauces que, para la elaboración de una ley en vía

extraordinaria, establecieron los Reglamentos Parlamentarios a lo largo de nuestra Historia constitucional.

La posición nuclear del análisis en perspectiva histórica descrito la ocuparán los Reglamentos Parlamentarios elaborados por nuestras Cortes desde comienzos del siglo XIX¹⁸². Ser el cuerpo normativo vertebrador de la regulación del procedimiento legislativo les concede tan significado emplazamiento¹⁸³, pero habremos de prestar, además, especial atención a los correspondientes preceptos constitucionales de los que tales Reglamentos traen causa¹⁸⁴. La evolución histórica de esa especial relación entre los Textos

¹⁸² *Vid., v.g., GONZÁLEZ-POSADA y BIESCA, A., Tratado de Derecho Político*, Victoriano Suárez, Madrid, 1935, 36 y ss.

¹⁸³ En el análisis de la evolución de la institución parlamentaria debemos gran tributo a las obras de RICO y AMAT, J., *Historia política y parlamentaria de España, (desde los tiempos primitivos hasta nuestros días)*, Imprenta de las Escuelas Pías, Madrid, 1861; y BORREGO MORENO, A., *Historia de las Cortes de España durante el siglo XIX: a partir de la instalación de las Generales y Extraordinarias de 1810 hasta el advenimiento del Rey D. Alfonso*, Imprenta de Alfonso Rodero, Madrid, 1885.

¹⁸⁴ De forma casi literal y sin establecer condicionamiento alguno, la mayoría de los Textos Fundamentales españoles se declaran competentes para redactar sus respectivos Reglamentos Parlamentarios – art. 127 de la Constitución de 1812, art. 29 de la Constitución de 1837, art. 28 de la Constitución de 1845, art. 31 de la Constitución de 1856, art. 45 de la Constitución de 1869, art. 56 de la Constitución de 1873, art. 34 de la Constitución de 1876, art. 57 de la Constitución de 1931-. A pesar de que los Proyectos de Bravo Murillo de 1852, de Primo de Rivera de 1923, y la Ley Fundamental V, de 17 de julio de 1942, mantienen la competencia de las Cámaras para elaborar su propio Reglamento, el ejercicio del mismo, en unos casos, y su elaboración, en otros, queda sometido a limitaciones tan fuertes que su esencia quedaba profundamente desvirtuada. Sirva como muestra de lo expuesto lo que establecía el art. 74 del Proyecto de Ley para el Régimen de los Cuerpos Colegisladores: “El Presidente, oyendo al Consejo de la Presidencia, y con sujeción a esta ley, formará el Reglamento interior de su respectivo Cuerpo. Este Reglamento se ha de someter a la aprobación real. Igual aprobación necesitará cualquier alteración que en adelante se hiciera en el mismo Reglamento”. En la misma línea se manifiesta el art. 61 del Anteproyecto de Constitución de Primo de Rivera de 1929: “Las Cortes elaborarán el Reglamento para su régimen interior, ajustado a las bases que la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Legislativo establezcan”.

Constitucionales y los Reglamentos Parlamentarios, en tanto que son las fuentes reguladoras del modo en que los Parlamentos toman sus decisiones legislativas, nos puede ofrecer, sin duda, herramientas muy útiles para el desarrollo posterior de esta investigación¹⁸⁵.

Sobre la base del diseño del análisis expuesto intentaremos examinar si el signo político del Texto Fundamental vigente en un determinado momento puede ponernos en antecedente cierto sobre la orientación del cuerpo normativo llamado a regular la actividad parlamentaria¹⁸⁶. Y en este mismo sentido también estudiaremos si el instante en el que la protección constitucional de los derechos y libertades de los ciudadanos estaba siendo consolidada, podía abarlotarse con el momento en el que se empiezan a enraizar los elementos estructurales que definen la naturaleza y la finalidad del Parlamento.

Para comprobar el nivel de certeza de las premisas que acabamos de formular necesitaremos examinar la condición de las normas reguladoras de esta institución asamblearia. Partiendo de esa posición, quizá podamos estar en situación de detectar si, contrariamente a lo que sucedió con la elaboración de la legislación que nace al abrigo de las diferentes Constituciones que se promulgaron en España, los testimonios ofrecidos por el cuerpo normativo parlamentario que vamos a examinar pueden o no significarse por tener una vertebración firme, impermeable y ajena a los sucesos políticos que acontecían en la sociedad mientras tenía lugar su redacción.

Y es que a pesar de los cambios que posiblemente advirtamos en los textos que en cada momento de la Historia parlamentaria regularon la actividad y las funciones del órgano democrático por excelencia, debemos examinar si

¹⁸⁵ Vid., v.g., SAINZ MORENO, F., "El legislador racional y la predicibilidad de la conducta humana", en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A., y PAU PEDRÓN A. (Dtores.), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Civitas, Madrid, 2004, 56 y ss.

¹⁸⁶ Es muy interesante la reflexión que al respecto hace PONS y UMBERT, A., en *Organización y funcionamiento de las Cortes según las Constituciones españolas*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1992, 14 y ss.

continuidad y regularidad llegan a ser las señas de identidad configuradoras de la norma que asume la responsabilidad de establecer, de forma neutral, las claves de funcionamiento de las Cortes españolas.

Conscientes, por tanto, de la importancia del estudio de este extremo y siendo conocedores de que llevar a cabo un análisis sobre procedimiento legislativo especial supone adentrarse en el examen del más complejo cometido que nuestra Carta Magna ha encomendado a las Cámaras, estamos obligados a centrar nuestra atención en cómo tiene lugar el desarrollo de los actos que componen dicho proceso¹⁸⁷.

Consecuentemente con ello, y teniendo en cuenta que el momento en el que tiene lugar la formación de la voluntad parlamentaria es precisamente el acto donde se alcanzan los niveles máximos de complejidad, procederemos a examinar cuáles son los presupuestos habilitantes que en cada momento establece el legislador para que la función nuclear del Parlamento no quede desvirtuada por una *praxis* inadecuada.

Y una vez que hayamos constatado cuáles son aquellos factores que determinan el curso por el que debe discurrir la elaboración de una iniciativa legislativa, corresponderá abordar un examen acerca de la obligación constitucional que tiene el operador jurídico de adecuar los tiempos y los modos de reflexión necesarios para el desarrollo del debate en el Parlamento¹⁸⁸ a la naturaleza del texto en trámite.

¹⁸⁷ Vid., v.g., PONS y UMBERT, A., *Organización y funcionamiento de las Cortes según las Constituciones españolas...*, opus cit., 21 y ss.; GONZÁLEZ-POSADA y BIESCA, A., *Estudios sobre el régimen parlamentario en España*, Biblioteca Económica Filosófica, Madrid, 1891, 31 y ss.; y VARELA SUANZES "L'Histoire Constitutionnel: quelques reflexions de méthode", *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 68, 2006, 681 y ss.

¹⁸⁸ Nuestra Carta Magna alude en varias ocasiones al factor *tiempo* como elemento clave en el procedimiento legislativo, a saber, artículo 82.2 CE, a propósito de la delegación legislativa; art.86.1 y 3 CE, en relación con el Decreto-ley; art. 90.2 CE, en lo relativo a los plazos que competen al Senado; y art. 91 CE, en lo referente a la sanción real, etc.

No en vano, del establecimiento de una errónea ponderación entre las variables reseñadas, podría resultar una desacertada elección en el número de lecturas que a una iniciativa legislativa procediera dar y de ello derivarse una eventual lesión de los principios rectores que guían la función medular del Parlamento.

El intento de encontrar los recursos oportunos que pudieran evitar que esa posible trasgresión tuviera lugar es el motivo que nos impulsa a estudiar si han sido suficientes las reglas procedimentales arbitradas a lo largo de nuestra Historia constitucional y parlamentaria para que el *iter* legislativo se desarrolle correctamente; si las características de la redacción de la iniciativa será el factor que determine el tipo de procedimiento a seguir; y si la supresión de alguna de sus fases y el tiempo necesario para su tramitación son, *ex reglamento*, la causa que impulsa la consideración de optar por un determinado curso procedimental o la consecuencia material que se deriva directamente de su ejecución.

En este entendimiento, realizar una observación minuciosa de la regulación de los procedimientos legislativos especiales; estudiar las garantías establecidas para los mismos en los Textos Constitucionales y en los Reglamentos Parlamentarios de los siglos XIX y XX; y analizar la influencia que en el ordenamiento jurídico vigente han ejercido estos cuerpos normativos¹⁸⁹, será lo que, en el intento de contribuir a la comprensión del desarrollo, la evolución y el tratamiento actual dado por el legislador a esta materia, articule el eje central del análisis de este capítulo.

¹⁸⁹ Al hilo del debate que surge acerca de si es conveniente utilizar categorías actuales para tiempos pasados, VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., puso de manifiesto en su artículo “L’Histoire Constitutionnel: quelques reflexions de méthode”..., *opus cit.*, 676 y ss., la precaución que debe de tener el historiador del constitucionalismo al emplear categorías que no han sido utilizadas, o se ha hecho en un sentido distinto, por agentes políticos que pertenecían a otras épocas puesto que, renunciar a la aplicación de categorías presentes en el estudio de los ordenamientos jurídicos anteriores en el tiempo sería actuar, como afirma FERNÁNDEZ SARASOLA, en “La forma de Gobierno en la Constitución de Bayona”, *Historia Constitucional*, 9, 2008, 64, “con un adanismo incompatible con la ciencia”.

Al final del estudio, es posible que podamos exponer desde qué momento de nuestra Historia parlamentaria se estableció algún tipo de previsión que pudiera dar respuesta, en vía procedimental, a los distintos tipos de iniciativas planteadas; si los presupuestos habilitadores de los que trae causa el procedimiento legislativo especial han tenido a lo largo de la Historia una redacción homogénea y en qué medida ésta ha sido permeable a otras motivaciones extraparlamentarias; si se hizo algún tipo de previsión para simultanear dos especialidades procedimentales; y, en fin, si es posible establecer alguna conexión entre aquellas normas y la composición del articulado que actualmente regula este concreto procedimiento especial.

II. Los primeros antecedentes a considerar.

1. Del Estatuto de Bayona al Reglamento de las Cortes de 1810.

1.1. El tránsito hacia un parlamentarismo efectivo.

Partimos para ello del análisis del Texto Fundamental elaborado en Bayona en 1808¹⁹⁰. Esta Norma que consagraba un sistema político autoritario basado en Cuerpos Colegiados encabezaba su preámbulo declarándose “expresión de un pacto entre el Rey y sus pueblos”¹⁹¹. Esta declaración parecía

¹⁹⁰ A pesar de que consideraremos el Estatuto de Bayona de 1808 como punto de partida debemos señalar que esta Norma ha sido y es objeto de intenso debate por parte de historiadores y constitucionalistas. La discusión se centra en la aceptación o no de este Texto como Fundamental al ser elaborado y promulgado en territorio extranjero bajo los dictados de Napoleón Bonaparte. Es muy interesante el estudio que realizan sobre este tema MERCADER RIBA, J., *José Bonaparte, Rey de España (1808-1813). Estructura del Estado español bonapartista*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas: Instituto de Historia Jerónimo Zurita, Madrid, 1983, 115-134; y SUÁREZ VERDAGUER, F., “La creación del Ministerio del Interior en España”, *AHDE*, 19, 1948-1949, 16 y ss.

¹⁹¹ *Vid.*, v.g., FERNÁNDEZ SARASOLA, I., “La forma de Gobierno en la Constitución de Bayona”..., *opus cit.* 31 y ss.; y DE DIEGO GARCÍA, E., “La “Orgánica” de las Cortes 1810-1813”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 24, 2002, 25 y ss.

anular el concepto de *Carta otorgada* que se tenía del Estatuto de 1808 porque no expresaba de forma nítida quién era el titular del poder soberano. Pero lo cierto es que el texto de Bayona respondía a la única voluntad *constituyente* de Napoleón, y de la amplia posesión de atribuciones en la persona del Monarca se derivaba que el Rey era el único titular de la soberanía.

Los Diputados que participaron en su elaboración declararon abiertamente la necesidad de que el Estatuto reconociera expresamente los cometidos propios de un Parlamento¹⁹², dando prioridad a la competencia legislativa y al procedimiento -ordinario y especial-, a través del cual esta facultad tendría reconocimiento efectivo como función legitimadora de la soberanía de un pueblo¹⁹³.

Se intentaba desterrar la idea de que las Cortes fueran un mero Consejo del Rey procurando imprimirles, para conseguir aquél objetivo, el carácter que las revoluciones americana y francesa habían consolidado para sus respectivos Parlamentos. Pero en el texto que en Bayona empezaba a elaborarse, la figura del Monarca aparecía investida de una amplia potestad

¹⁹² Vid., v.g., DE LOS RIOS, J. M., *Código español del reinado intruso de José Napoleón Bonaparte. Colección de sus más importantes leyes, decretos e instituciones*, Imprenta de Ignacio Boix, Madrid: 1845; el mismo autor recoge las *Actas de la Diputación General de españoles que se juntó en Bayona el 15 de junio de 1808, en virtud de convocatoria expedida por el Gran Duque de Berg, como Lugar-Teniente General del Reino, y la Junta Suprema de Gobierno con fecha 19 de mayo del mismo año* (precedidas de dicha orden de convocatoria y de los poderes y ordenes que presentaron los que asistieron a ella, seguidas del proyecto de Constitución consultado por el Emperador a la misma y, de las observaciones más notables que sobre aquel proyecto se produjeron y la Constitución definitivamente hecha que fue aceptada por la misma Diputación General el 7 de Julio del propio año), Imprenta y Fundición de J. A. García, Madrid, 1874.

¹⁹³ Aunque ya en este momento la clase política es consciente de la necesidad de que el Estatuto reconozca abiertamente los cometidos propios de un Parlamento, todavía son pocas las voces que sobre el particular se escucharon en la Junta Nacional. La participación de los Diputados en la elaboración de este texto fue claramente simbólica, sirva decir que a la convocatoria de los Estados Generales únicamente acudieron 65 miembros de los 150 que la componían.

normativa¹⁹⁴ que, además de comprender la facultad de dictar reglamentos, consolidaba al Monarca como auténtico titular del Poder Legislativo y como el poseedor absoluto del control sobre la organización y el funcionamiento del Poder Ejecutivo.

Al Rey correspondía sancionar las leyes¹⁹⁵ y gozaba de la potestad unilateral de dictar normas con rango de ley en los recesos de las Cortes¹⁹⁶. Se atribuyó también para sí tanto el desarrollo normativo de la Constitución - que únicamente entraría en vigor a partir de edictos y decretos de Su Majestad- como la potestad para acometer una reforma constitucional ya que, las Cortes sólo intervenían en el proceso de enmienda con carácter deliberativo¹⁹⁷. Así entendidas las cosas, el proyecto de Estatuto estaba trazando la estructura de

¹⁹⁴ El artículo 66 del Estatuto de 1808 le otorgaba al Monarca el Poder Legislativo. En el artículo 77 se establecía que correspondía a Su Majestad la convocatoria y disolución de las Cortes de carácter estamental y el nombramiento y cese de los Ministros del Gobierno según los dictados recogidos en el artículo 29. Las amplias potestades que recaen en la figura del Rey impiden que se pueda hablar en este momento de separación de poderes ya que, a pesar de que existe un reconocimiento a la independencia judicial (art. 97), el Rey era quien nombraba y destituía en última instancia a los jueces (arts. 99 y 100).

¹⁹⁵ El Estatuto decía expresamente que eran “Decretos del Rey”. *Vid., v.g.,* art. 60 del Estatuto de Bayona de 1808.

¹⁹⁶ También se establecía en el Texto de 1808 (art.60) que la consulta al Consejo de Estado era el único requisito exigido, a saber, “Los decretos del Rey sobre objetos correspondientes a las decisiones de las Cortes, tendrán fuerza de ley hasta las primeras que se celebren, siempre que sean ventilados en el Consejo de Estado”.

¹⁹⁷ Conscientes de la envergadura de este poder, los Diputados de la Junta de Bayona intentaron que estas atribuciones no sobrepasaran los límites constitucionales. Ésta fue la razón que impulsa y justifica la inserción en el texto de la obligación por parte del Rey de jurar respeto a la Carta Magna. Así lo recoge el art. 6 del Estatuto de 1808 al establecer que “La fórmula del juramento del Rey será la siguiente: Juro sobre los Santos Evangelios respetar y hacer respetar nuestra santa religión, observar y hacer observar la Constitución, conservar la integridad y la independencia de España y sus posesiones, respetar y hacer respetar la libertad individual y la propiedad y gobernar solamente con la mirada del interés, de la felicidad y de la gloria de la nación española”.

una Asamblea sumamente débil que¹⁹⁸, a pesar de los grandes esfuerzos llevados a cabo por los Diputados para poder constituirse como auténtico Parlamento, era incapaz de imponer su voluntad al Monarca.

Ante las duras presiones recibidas y la cercanía en tiempo y espacio de los sucesos acontecidos en la Asamblea de Francia, Napoleón cedió en la redacción final del texto en algunos aspectos que en ese momento eran cruciales. En lo referente, en particular, al objeto de nuestro estudio observamos que en el artículo 86 del texto definitivo se establece que las Cortes no sólo deliberarían sobre las leyes, sino que también debían aprobarlas, -aunque nunca perderían su naturaleza de *órdenes dictadas por Rey*¹⁹⁹, a pesar de ser expedidas, *oídas las Cortes*-²⁰⁰. Los Diputados habían logrado que el Estatuto recogiera la necesidad de requerir a las Cortes para poder aprobar una ley, pero todavía no habían conseguido que la Cámara tuviera el control efectivo sobre el Poder Ejecutivo para poder garantizar la concreta aplicación y observancia de dicha norma²⁰¹.

Si bien este primer Texto de nuestra Historia constitucional no es un referente positivo para el establecimiento de las bases de los procedimientos

¹⁹⁸ Los Diputados partían de la idea de equilibrio constitucional. La imagen de Gran Bretaña, los ideales de Montesquieu, De Lolme o Blackstone eran el ejemplo a seguir y para ello, era imprescindible que las Cortes asumieran facultades esenciales que contrarrestaran las amplias atribuciones del Monarca.

¹⁹⁹ La cursiva es nuestra.

²⁰⁰ Acta nº 124 de la *Constitución definitivamente hecha por el Emperador en Bayona y aceptada el 7 de julio de 1808 por la Diputación General que en aquella ciudad se juntó al efecto*. La cursiva es nuestra.

²⁰¹ *Vid., v.g., DE DIEGO GARCÍA, E., "La "Orgánica" de las Cortes 1810-1813", Cuadernos de Historia Contemporánea..., opus cit., 34 y ss.; y MERCADER RIBA, J., José Bonaparte, Rey de España (1808-1813). Estructura del Estado español bonapartista..., opus cit., 22 y ss.*

legislativos tal y como hoy los entendemos²⁰², no podemos dejar de resaltar y éste es el valor que le atribuimos a la Carta otorgada de 1808 en lo que respecta a la materia objeto de nuestro estudio, que la reacción de repulsa que la publicación de este texto despertó en la clase política del momento actuó como reactivo para elaborar un Texto Constitucional y un Reglamento Parlamentario donde el procedimiento legislativo -tanto ordinario como especial- y sus garantías, quedara asentado bajo unas directrices diametralmente opuestas a las establecidas en Bayona²⁰³.

Y en la consecución de este objetivo, en pocos meses tiene lugar en la Isla de León, Cádiz, la primera convocatoria de Cortes del siglo XIX en España. Absolutistas, moderados y liberales asisten a este llamamiento y en su primer Decreto queda establecido que: “Los Diputados que componen este Congreso y que representan a la Nación española se declaran legítimamente constituidos en Cortes Generales y Extraordinarias”, y que “reside en ellas la Soberanía Nacional”, declarando al tiempo que “se reservan el ejercicio del Poder Legislativo en toda su extensión”²⁰⁴. Esta declaración venía a consolidar a las Cortes de 1810 como poder constituyente al igual que lo haría solo dos años más tarde el contenido del artículo tercero de la Constitución de 1812: “La

²⁰² FERNÁNDEZ SARASOLA, I., “La forma de Gobierno en la Constitución...”, *opus cit.*, 41 y ss.

²⁰³ Los Parlamentos habían venido reclamando desde la Edad Media el derecho al autogobierno intentando garantizar su independencia, en primer lugar, frente al Monarca absoluto y, posteriormente, frente al Poder Ejecutivo. Poder nombrar a sus órganos de gobierno, reunirse libremente y dictar normas propias de funcionamiento sin injerencias de agentes externos son aspectos que no quedaron establecidos en el Derecho Parlamentario español hasta que la redacción del Reglamento de Cortes elaborado al abrigo de la Constitución de 1837 estableció en su art. 29 que: “cada uno de los Cuerpos Colegisladores forma el respectivo Reglamento para su gobierno interior”. A partir de este momento es cuando los Reglamentos Parlamentarios comienzan a ser elaborados sin que apenas participe el Poder Ejecutivo y establecen el funcionamiento de las Cámaras y su gobierno interior.

²⁰⁴ Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias de 24 de septiembre de 1910, nº 1, 1-4.

soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus Leyes Fundamentales”²⁰⁵.

1.2. La incorporación de la Comisión Legislativa como excepcionalidad del procedimiento y la lectura única en Pleno como regla general.

La apremiante necesidad de regular el funcionamiento del Parlamento decimonónico dio lugar a la elaboración del Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes de 24 de noviembre de 1810. Éste es el primer Reglamento Parlamentario redactado en España que norma la actividad de este órgano en el siglo XIX. Montesquieu, la Escuela de Derecho Natural del Siglo XVIII, el pensamiento ilustrado y las obras de Jeremy Bentham fueron los pilares inspiradores de su articulado²⁰⁶.

Centrando nuestro estudio en el Capítulo VII del citado texto reglamentario y en los Diarios de Sesiones de las jornadas previas a su aprobación²⁰⁷ observamos que en el primero de sus artículos queda establecido que “para facilitar el curso y el despacho de los graves asuntos que llaman imperiosamente la atención de las Cortes, se nombrarán Comisiones particulares que los examinarán e instruirán hasta ponerlos en estado de resolución, la que indicarán en su Informe al tiempo de presentarlos”.

²⁰⁵ VARELA SUANCES-CARPEGNA, J., realiza un profundo análisis sobre el concepto de soberanía nacional en Sieyès y su influjo en las Cortes de Cádiz en su obra *La teoría del Estado en las Cortes de Cádiz. Orígenes del constitucionalismo hispánico*, CEPC, Madrid, 2012.

²⁰⁶ La Biblioteca del Congreso de los Diputados conserva un ejemplar impreso de la época de esta normativa con la referencia siguiente: Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes, Cádiz, 1810, CD 24.423-12.

²⁰⁷ Diarios de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias del mes de septiembre, octubre y noviembre de 1810.

A pesar de que el citado precepto no formula de manera expresa si es legislativa la naturaleza del asunto al que se va a dar trámite a través de un procedimiento considerado especial, por separarse en alguno de sus extremos de lo establecido para el procedimiento “tipo” es conveniente resaltar que, prácticamente desde el origen de nuestra Historia parlamentaria, el legislador ha entendido que la concurrencia o la ausencia de determinados elementos en un procedimiento es el presupuesto que condiciona y finalmente determina la elección del procedimiento a seguir para su estudio.

Y es precisamente en la especial atención que el legislador concede a la “gravedad del asunto en curso”, como factor determinante en la selección del tipo de tramitación que de forma más oportuna procede dar a cada supuesto, donde quizá podamos empezar a entrever la génesis del presupuesto habilitante para la elección de la vía procedimental a cursar en la tramitación de una iniciativa legislativa, y para determinar la circunstancia que pudo influir en el establecimiento de las bases de la regulación procedimental en la norma parlamentaria vigente.

Porque, a pesar de que el contexto que impulsa la regulación de los distintos procedimientos contemplados en los Reglamentos Parlamentarios de antaño era distinto del actual, en la medida en que no se habían alcanzado, ni en el fondo ni en la forma, los niveles de complejidad a los que ahora mismo se asiste en las Cámaras, lo cierto es que en ambas sedes parlamentarias, la convergencia de una circunstancia muy definida: “la gravedad del asunto en curso”, parece vislumbrarse, en un primer acercamiento, como el elemento llamado a determinar el tipo de trámite -ordinario o especial- que se asignará a un asunto, ya sea en el ejercicio de la función legislativa o en otro procedimiento de naturaleza distinta²⁰⁸.

²⁰⁸ Advertimos que “la gravedad de los asuntos que llaman imperiosamente la atención de las Cortes” es causa suficiente para habilitar el nombramiento de las oportunas “Comisiones particulares” pudiendo entonces, a través de un cauce extraordinario, tramitar un asunto concreto.

La reflexión expuesta líneas atrás es la que nos advierte sobre la singular consideración que el legislador de 1810 tiene para con el procedimiento que, en vía distinta de la ordinaria, se sigue en sede parlamentaria. Y es que en la redacción de este Reglamento Parlamentario se significa de forma notable que la convergencia o no de circunstancias muy determinadas obligará al operador jurídico a que dicha tramitación quede asistida por una “Comisión particular”.

El momento histórico en el que nos situamos explica la reserva que hace el Reglamento de 1810 del trabajo realizado en Comisión como sede en la que tiene lugar el análisis de los asuntos más complejos, ya que en este lapso temporal, como apuntábamos líneas atrás, la ausencia de *gravedad* de los asuntos que estaban llamados a ser despachados en sede parlamentaria era la pauta que caracterizaba la vía procedimental ordinaria. Quedando así reservada la intervención de la “Comisión particular”, como órgano de análisis exhaustivo, para la resolución de aquellos asuntos en los que la complejidad de la materia a tratar para sí la requería.

Y aunque es bien conocido que la estructura de la configuración vigente de la normativa reguladora del procedimiento especial queda establecida sobre sistemas distintos a los estipulados por el Reglamento de 1810, puesto que el autor de los Reglamentos Parlamentarios de 1982 -*ex artículos* 150 y 129 de los Reglamentos del Congreso (RCD) y del Senado (RS) respectivamente- incorpora al *iter* legislativo ordinario el estudio en Comisión, y no de manera excepcional como lo hacía el Reglamento de 1810, sí que es posible detectar en los citados textos un común denominador, a saber: la complejidad o la sencillez que singularice el asunto en curso es el elemento del que trae causa la elección de la vía procedimental a seguir.

Y ello, con la diferencia –fácilmente entendible en términos históricos- de que lo común u ordinario entonces era que la generalidad de los asuntos pudieran tratarse directamente por el Pleno, y sólo excepcionalmente los más complejos necesitaran un previo paso por la Comisión. Con el paso del tiempo, vemos cómo la evolución hacia una mayor complejidad de los procesos

parlamentarios en general –y los legislativos, en particular- ha tornado lo que antes era excepcional en regla general y viceversa.

Como habíamos señalado en párrafos anteriores, el contexto político y social que de forma desigual envuelve los distintos momentos históricos que estudiamos va a ser un elemento decisivo a la hora de diseñar las líneas maestras de la regulación del procedimiento legislativo. De manera que, los mismos asuntos que a comienzos del siglo XIX estaban llamados a ser atendidos en vía extraordinaria –a través de “Comisiones particulares”- debido a la dificultad que envuelve a la práctica totalidad de ellos, en el momento actual obliga a estudiarlos en Comisión como parte de la tramitación ordinaria.

De esta suerte, el legislador contemporáneo necesita integrar de forma natural el estudio de un asunto en Comisión en la operatividad habitual del Parlamento ya que, los niveles de complejidad que de forma ordinaria se alcanzan en la tramitación presente hace impensable que dicho proceso discorra hoy en día sin el estudio en esta sede. Y, al contrario de como sucedía en el Parlamento decimonónico, donde el análisis de un asunto en Comisión quedaba preceptuado de forma excepcional, tanto los Reglamentos del Congreso como del Senado vigentes establecen que el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única un proyecto o proposición de ley tomada en consideración cuando su naturaleza lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita.

1.3 Primeras fórmulas procedimentales especiales para la legislación de naturaleza urgente.

Además de ello, en las normas parlamentarias aludidas no encontramos únicamente las claves de lo que años después impulsaría la redacción en los Reglamentos de las Cámaras del procedimiento especial en lectura única. También es posible detectar en la redacción de estos primeros textos la inquietud de un legislador que se muestra preocupado por tener cubiertos todos los cauces procedimentales por los que la elaboración de una ley,

afectada eventualmente por circunstancias excepcionales, pudiera precisar para su correcta tramitación.

Insistiendo en esta preocupación que manifiesta el autor de la norma por intentar prever y dar respuesta a las especialidades del procedimiento legislativo, debemos llamar también la atención sobre la normativa que desde la génesis de la reglamentación parlamentaria va dibujando los primeros bocetos acerca de la posibilidad de simultanear dos especialidades procedimentales en la tramitación de una misma iniciativa.

A esta concurrencia de cauces procedimentales hace alusión el artículo 5 del Capítulo VII del Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes de 1810 cuando establece que “si el despacho de los asuntos exigiese mayor celeridad que la posible a las Comisiones, se nombraran Comisiones especiales de tres individuos que tendrán las mismas obligaciones y facultades que las Comisiones principales”.

Además de la *gravedad* del asunto a tratar, como primer elemento causal que determina una tramitación distinta de la ordinaria, es posible que se dé una situación de apremio temporal en el despacho de los asuntos que haga acreedora a esta misma iniciativa -como segundo presupuesto habilitante- de un cauce procedimental diferente al habitual.

La *urgencia* en el despacho y la *gravedad del asunto* a tratar son, pues, las dos circunstancias que facultan al Parlamento decimonónico para el nombramiento de una “Comisión especial”. Este órgano será el que tramite el estudio de una iniciativa determinando, por un lado, que se acorten temporalmente los trámites procedimentales -acto éste que coincide con la regulación actual del procedimiento especial de urgencia- y estableciendo, de otra parte, que la *gravedad* de la temática en cuestión obliga a nombrar un órgano específico –“Comisión especial”- para que asuma la responsabilidad de llevar a cabo la lectura del texto de la iniciativa. Previsión, por tanto, en el Reglamento Parlamentario de 1810 de un curso de tramitación en el que

concurren dos variedades procedimentales distintas de la ordinaria por razón de tiempo y de materia²⁰⁹.

Cierto es que el legislador de la época no hace todavía referencia en el Título que acoge los preceptos aludidos a la posibilidad de que eventualmente pudieran existir modificaciones procedimentales con respecto a la tramitación ordinaria, pero sí que utiliza, de forma significativamente gráfica, en la composición del texto la aposición “especial” para denominar al órgano llamado a realizar la lectura de la iniciativa. Con ello deja entrever que ante la concurrencia de determinados presupuestos existe una necesidad de proceder de forma distinta a la ordinaria, y es en ese preciso instante cuando la “Comisión especial” es llamada a ser el órgano de trabajo sobre el que, a juicio del legislador, debe recaer la responsabilidad del estudio específico.

Después de analizar las primeras regulaciones de la tramitación de la iniciativa legislativa y conociendo cómo se norma actualmente la materia, es posible empezar a intuir que en la medida en que se vayan alcanzando mayores niveles de complejidad en la labor encomendada al Parlamento, quizá vayamos viendo cómo se invierten los términos de esta ecuación. De manera que, la fase de Comisión va incorporándose a la tramitación ordinaria de forma natural y propia mientras que el procedimiento especial en lectura única se configura como la opción que, de forma excepcional, permite dar el cauce oportuno a determinadas iniciativas²¹⁰.

²⁰⁹ Esta simultaneidad de vías procedimentales especiales se da con frecuencia en nuestro Derecho Parlamentario actual, *vid.*, *v. g.*, la Proposición de reforma del art. 13, apartado 2, de la Constitución Española de 1978, presentada el 7 de julio de 1992 por los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista, Catalán (Convergència i Unió), Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, Vasco (PNV), CDS, y Mixto, que como es bien sabido, debe cumplir lo establecido en el art. 167 CE y para la que además se solicitó para su tramitación el procedimiento en lectura única (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie B, núm., 147-1, de 9 de julio de 1992).

²¹⁰ *Vid.*, *v.g.*, DE ARGÜELLES, A., *Examen histórico de la reforma constitucional que hicieron las Cortes generales y extraordinarias desde que se instalaron en la Isla de León el día*

2. De la Constitución de 1812 al Reglamento Parlamentario de 1854: hacia la consolidación de un procedimiento legislativo ordinario y sus especialidades.

Siguiendo con el análisis del articulado de la Carta Magna de 1812 observamos que la referencia expresa que se establecía en el Reglamento de 1810 a la necesidad de nombramiento de una Comisión para el estudio del asunto que por *su gravedad lo requiriera*, se incorpora también al artículo 134 del Capítulo VIII del Texto Constitucional relativo a la elaboración de las leyes: “Admitido a discusión, si la gravedad del asunto requiriese a juicio de las Cortes, que pase previamente a una Comisión, se ejecutará así”²¹¹.

A diferencia de nuestra Carta Magna vigente, en donde no se prevé el procedimiento en lectura única, la Norma Fundamental de 1812, de igual forma que lo hizo el Reglamento de Cortes de 1810, admite que “la gravedad del asunto a tratar” puede actuar como presupuesto para que “a juicio de las Cortes”, y en este momento todavía de forma excepcional, se efectúe el estudio de la iniciativa en Comisión, acto éste que, como anteriormente hemos señalado, no era requerido para la tramitación en vía ordinaria por la escasa complejidad que en este momento caracteriza a este tipo de procedimiento²¹².

24 de setiembre de 1810, hasta que cerraron en Cádiz sus sesiones el 14 del propio mes de 1813, Imprenta de Carlos Wood e Hijo, Londres, 1835.

²¹¹ Vid., v.g., LUNA y MONTEJO, G., *Censura de las Cortes y derechos del pueblo español y de cada uno de los miembros que lo componen con respecto al Congreso Nacional y a los que le forman*, Imprenta de Manuel Quintana, Cádiz, 1811, 23 y ss.; DE LABRA, R. M., *Muñoz Torrero y las Cortes de Cádiz: historia de la primera Asamblea constitucional, programa de la transformación política y social de España, la elocuencia y las costumbres parlamentarias en las Cortes de Cádiz*, Ateneo Científico, Literario y Artístico de Madrid, Madrid, 1886, 17 y ss.; MARTÍNEZ MARINA, F., *Teoría de las Cortes o grandes Juntas Nacionales de los Reinos de León y Castilla, monumentos de su Constitución política y de la soberanía del pueblo: con algunas observaciones sobre la Ley Fundamental de la Monarquía Española sancionada por las Cortes Generales y extraordinarias, y promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*, Imprenta de D. Fermín Villalpando, Madrid, 1813, 18 y ss.

²¹² Vid., v.g., MARTÍNEZ MARINA, F., *Teoría de las Cortes o grandes Juntas Nacionales...*, opus cit. 7 y ss.; CLEMENTE CARNICERO, J., *El liberalismo convencido por sus mismos escritos o Examen crítico de la Constitución de la monarquía española publicada en*

Resulta lógico que el constituyente eleve a rango constitucional en 1812 esta decisión reglamentaria pues afecta directamente a los elementos esenciales del *iter legis*²¹³. Y es, además, como se verá en el capítulo siguiente, una opción técnicamente menos problemática que la introducción de especialidades al procedimiento legislativo ordinario por vía de Reglamento Parlamentario sin habilitación constitucional expresa.

A partir de la Constitución de Cádiz, empezamos a detectar signos evidentes de aquel giro evolutivo en el que la fase de Comisión empieza a incorporarse al procedimiento legislativo ordinario²¹⁴. La redacción del artículo 79 de Capítulo VIII del Reglamento de Gobierno Interior de las Cortes, de 4 de septiembre de 1813, que lleva por Título “De las Comisiones”, es prueba de ello al establecer que, el trabajo en Comisión tiene como finalidad “facilitar el curso y el despacho de los negocios de los que deben entender las Cortes, hasta ponerlos en estado de resolución, la que indicarán en su informe”. Y ahonda todavía más el autor del Reglamento Parlamentario en la consecución del objetivo del trabajo en Comisión, al permitir a los Diputados reclamar en este escenario, “todos los antecedentes y noticias que crean necesarios para el mejor entendimiento del asunto”²¹⁵.

También la habitualidad del trabajo en esta sede en lo referente al *iter* legislativo queda regulada en el artículo 100 del citado texto normativo al establecer que “en los asuntos de poca importancia que no deben producir

Cádiz y de la obra de Don Francisco Marina "Teoría de las Cortes" y de otras que sostienen las mismas ideas acerca de la soberanía de la nación, Imprenta de Eusebio Aguado, Madrid, 1830, 7 y ss.

²¹³ BENTHAM, J., *Principios de la ciencia social o de las ciencias morales y políticas; ordenados conforme al sistema del autor original y aplicados a la Constitución Española* por Toribio Nuñez, Imprenta Nueva, Salamanca, 1821, 8 y ss.

²¹⁴ *Vid., v.g., GONZÁLEZ POSADA, A., Tratado de Derecho Político...*, opus cit., 33 y ss.

²¹⁵ De forma literal se pronunciará años más tarde -dentro del Capítulo dedicado a las Comisiones-, el artículo 84 del Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes y su edificio, de 29 de junio de 1821.

resolución que sea una ley, o decreto, o disposición trascendental para toda la Monarquía, podrán hacerse proposiciones por los Diputados que el Congreso tomará en consideración, y sobre las cuales podrán resolver en el momento lo que tuvieran por conveniente”.

Atendiendo a la redacción de este precepto, percibimos que: “la escasa importancia” del asunto les permite a los parlamentarios pronunciarse en el momento que crean oportuno, estableciendo a continuación, cuando sí es de obligado cumplimiento el despacho en Comisión, a saber, “que ningún proyecto de ley, decreto, o proposición podrá discutirse sin que preceda la lectura del informe de la Comisión a cuyo examen se haya remitido por las Cortes”.

De la literalidad del fragmento expuesto se deriva que la posibilidad de que la iniciativa esté llamada o no a ser ley es el elemento que determina la elección del procedimiento oportuno a seguir para su tramitación en sede parlamentaria. Entendiendo, por tanto, que las iniciativas llamadas a serlo, precisamente porque ya en este momento empieza a advertirse un nivel de complejidad mayor, se requiere que de manera forzosa queden revestidas de la garantía que otorga el estudio específico del texto en Comisión²¹⁶.

Entendidas así las cosas, si el asunto que se tramita goza de “escasa importancia”, el legislador concede, con toda lógica, una reducción en los trámites procedimentales, pero si por el contrario el asunto, como establece el Reglamento, “requiere un conocimiento y estudio en profundidad”, la fase a desarrollar en Comisión y todos los actos que en ella tienen lugar, se establecen como preceptivos. Manifestaciones en ambos sentidos encontraremos también, después, en el contenido de los artículos 72 del Reglamento del Senado, de 10 de marzo de 1847, y 80 del Reglamento del Senado, de 26 de enero de 1842, al establecer que, “el Senado no resolverá ni

²¹⁶ Vid., v.g., GONZÁLEZ POSADA, A., *Estudios sobre el régimen parlamentario en España...*, opus cit., 24 y ss.

entrará en discusión sobre un proyecto de ley u otro negocio grave sin que lo haya examinado una Comisión”²¹⁷.

Por su parte, el artículo 162 del Reglamento Interior del Congreso de los Diputados, de 4 de mayo de 1847 afirma que “dentro de las proposiciones que no son de ley, es el Congreso el que decidirá si ha de informar sobre ellas una Comisión o si se han de discutir sin este trámite”²¹⁸. Todo ello es puesto de relieve a pesar de que en la Constitución de 1837²¹⁹ que impulsa y da abrigo en su artículo 29 a la redacción de los Reglamentos que acabamos de citar y donde la facultad de legislar está atribuida a las Cortes con el Rey, no se prevé procedimiento especial para aquellas iniciativas que lo precisen, excepción hecha en el artículo 37 que recoge una breve mención al protocolo que rige la tramitación de las leyes acerca de las contribuciones y el crédito público²²⁰.

Estamos asistiendo, pues, a las primeras pinceladas que sobre esta materia se van trazando en los cuerpos normativos de la época, y aunque todavía tendrán que pasar algunas décadas para que las normas llamadas a

²¹⁷ Los Reglamentos Parlamentarios desde 1847 y, en particular, el Reglamento Parlamentario de 25 de junio de 1867, el de 5 de agosto de 1873 (ambos para el Congreso de los Diputados) y el Reglamento Parlamentario de 30 de junio de 1871 (para el Senado), en función de los principios políticos e ideológicos a los que sirvieron, participaron de un conjunto de pilares comunes que sólo fueron alterados por las novedades que a cada Reglamento Parlamentario otorgaba su perfil político específico.

²¹⁸ Es este Reglamento Parlamentario el que de forma definitiva recoge la potestad autorreglamentaria de las Cámaras y sirve de fundamento a los Reglamentos Parlamentarios posteriores.

²¹⁹ Texto Fundamental donde la búsqueda de consenso fue la razón que hizo posible que el partido progresista hiciera importantes concesiones al partido moderado, a pesar de poseer aquel la mayoría en las Cortes. La renuncia al principio de soberanía nacional en favor de la soberanía compartida del pueblo con la Corona fue muestra evidente de ello, así lo establece su art. 36: “El Rey y cada uno de los cuerpos Colegisladores tienen la iniciativa de las leyes”.

²²⁰ MARTÍNEZ DE LA ROSA BERDEJO, F., *El espíritu del siglo*, Imprenta de Tomás Jordán, Madrid, 1835-1851, 14 y ss.

regular el procedimiento legislativo dejen constancia en su articulado de que el nivel de complejidad de la materia objeto de tramitación es lo que determina la profundidad del examen al que debe ser sometido el texto, y las lecturas que al mismo procede darse, constatamos que la fórmula de redacción actual parte de las piezas con las que, en este momento y sobre esta delicada materia, se empezaba a trabajar.

De forma progresiva, y aunque todavía no con la nitidez con la que han sido redactados los Reglamentos del Congreso y del Senado vigentes, vemos como en los artículos 100 y 101 del Reglamento Parlamentario de 1813 empiezan a tomar asiento los cimientos de dos de los criterios rectores del procedimiento legislativo actual, ya que, por un lado, se deja establecido que el estudio de una iniciativa en fase de Comisión responde a la necesidad de acometer, por la complejidad y especialización de la materia, un análisis minucioso del texto objeto de tramitación, y de otra parte, se abre la puerta a la posibilidad de que ante la sencillez del asunto a tratar, “el Pleno pueda resolver en el momento en el que lo tuviere por conveniente”.

En este orden de cosas, y pese a lo exiguo del contenido de la Norma Fundamental de 1834, vemos cómo los aspectos que de forma global dieron estructura al procedimiento legislativo vigente en ese momento, también han perdurado hasta nuestros días. A la redacción del artículo 33 del Texto Fundamental de 1834 que establece que para la formación de una ley se requerirá la aprobación de ambos Estamentos y la sanción real, le da continuidad de forma sustancialmente simétrica los artículos 91 y 66 de la Constitución vigente al establecer que, es el Rey el que debe sancionar una ley -en el plazo de quince días-, y que las leyes deben de ser aprobadas por las Cortes Generales. Es en 1834 cuando el legislador establece una previsión con respecto a determinados procedimientos que deben ser acreedores de tratamiento especial por la singular naturaleza de la materia objeto de regulación. Concretamente preceptúa con respecto a los tributos y a las contribuciones que no se exigirán sin “que a propuesta del Rey, los hayan votado las Cortes”.

Es, pues, la necesidad de normar la materia financiera y tributaria, al igual que sucede con lo establecido en los artículos 133 y 134²²¹ de la Constitución vigente la que, por su trascendental naturaleza la convierte en acreedora de un tratamiento distinto del habitual. Y es precisamente en esa tramitación que se aparta de la vía procesal ordinaria donde observamos que ambos textos incrementan de forma significativa el nivel de garantías llamadas a custodiar el correcto desarrollo del procedimiento legislativo.

Hasta este momento hemos examinado el factor que determina la exclusión de una fase procedimental pero lo cierto es que la condición del texto objeto de tramitación es un vector que además de actuar, como hemos visto, a modo de elemento clave en la determinación del procedimiento, también le atribuimos la capacidad de condicionar la forma en la que deben desarrollarse determinados actos de la tramitación. *V.g.*, algo tan nimio pero tan significativo a la vez como la obligación de imprimir en papel el Dictamen de la Comisión, a no ser que sea de “leve importancia” para ser discutido y debatido.

Así lo regulan los artículos 57 del Reglamento para el Régimen y Gobierno del Estamento, de 15 de julio de 1834; 97 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 26 de mayo de 1838; y 114 de Reglamento del Congreso de los Diputados, de 4 de mayo de 1847, cuando establecen que: “Todo Dictamen de una Comisión a no ser que sea de leve importancia o de resolución fácil y sencilla, deberá imprimirse y repartirse a los Procuradores de Cortes para que puedan enterarse y votar con pleno y cabal conocimiento”. En la misma línea se pronunció también el art. 55 del Reglamento para el Régimen y Gobierno del Estamento, de 15 de julio de 1834: “Todo Dictamen de Comisión a no ser que sea leve y sencillo debe imprimirse para que pueda conocerse”.

²²¹ La exigencia constitucional con respecto al establecimiento de tributos por parte del Estado debe ser siempre conforme a ley, asimismo, es responsabilidad de las Cortes Generales el examen, la enmienda y finalmente la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.

En el mismo sentido, la “gravedad” también va a ser considerada por el Reglamento Parlamentario como el factor alrededor del cual va a orbitar la estructura sobre la que debe desarrollarse la discusión de la iniciativa. Encontramos muestra de ello en el artículo 100 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 26 de mayo de 1838, en el art. 94 del Reglamento interino de las Cortes Constituyentes, de 1 de diciembre de 1854 y en el art. 115 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 4 de mayo de 1847. Estos textos dejan constancia de que “en los Dictámenes de mucha extensión o gravedad, se verificará la discusión primero en su totalidad y luego por partes o artículos”.

A pesar de que en estos primeros cuerpos normativos parlamentarios no se especifica el número de lecturas a las que debe ser sometida una iniciativa en el desarrollo del procedimiento ordinario ni tampoco en la tramitación especial, debemos resaltar que en el art. 99 del Reglamento de Cortes de 1813 -sito en el Capítulo relativo a las proposiciones y discusiones parlamentarias-, queda preceptuado que “si el negocio fuere urgente, a juicio de las Cortes, podrán hacerse las dos lecturas con el menor intervalo posible, y en este caso, se encomendará a la Comisión el más pronto despacho²²²”.

Del acortamiento de los plazos del procedimiento legislativo que establece este precepto sin efectuar supresión de fase alguna, unido a la recomendación que se hace a la Comisión de tramitar el asunto con celeridad, es posible deducir que, además de recoger algunas previsiones en las que podríamos encontrar el antecedente remoto de lo que hoy consideramos procedimiento especial en lectura única, el legislador de principios del siglo XIX también empieza a perfilar las líneas básicas de la estructura del procedimiento especial de urgencia que hoy conocemos, tan cercano en algunas de sus claves a este precedente.

²²² Las dos lecturas a las que hace referencia el art. 99 del Reglamento de Cortes, de 4 de septiembre de 1813, son las lecturas -que tienen lugar en dos sesiones distintas- del escrito de proposición hecho por un Diputado una vez que ha expuesto en la Cámara las razones en las que lo funda.

También el Reglamento para el Régimen y Gobierno del Estamento de Procuradores a Cortes, de 15 de julio de 1834, tendrá en cuenta la complejidad de la redacción del texto y la celeridad con la que debe tramitarse para establecer que una vez declarada la urgencia por el Secretario de Despacho, se determinará la prelación que corresponda a los proyectos o propuestas en el orden de tramitación²²³ y, que será la “gravedad” del asunto el elemento del que traerá causa, “a juicio del Estamento”, el nombramiento para su análisis de una Comisión especial²²⁴, permitiéndose que a las Comisiones “las auxilie en sus trabajos, cualquier individuo de dentro o de fuera del Congreso”²²⁵ y autorizando también “a sus miembros a reclamar del Ministerio cuantas noticias crean necesarias para el acierto en sus Dictámenes”²²⁶.

De forma idéntica quedaron redactados los artículos 68 y 69 del Reglamento interino de las Cortes Constituyentes, de 1 de diciembre de 1854, y en paralelo a lo sucedido con la Carta Magna y los Reglamentos Parlamentarios nacidos a su abrigo en la etapa anterior, también la Constitución de 1845 impulsó en su art. 28 la redacción de la norma parlamentaria derivando al contenido de aquel texto normativo –en los artículos 34 y 36-, la regulación de los aspectos de aquellas iniciativas que requerían tratamiento especial. Concretamente las relativas a las contribuciones, crédito público y aquellas para las que era necesario establecer “reserva”.

²²³ Art. 54 del Reglamento para el Régimen y Gobierno del Estamento de Procuradores a Cortes, de 15 de julio de 1834: “Cuando en el Real Decreto con que se dirija el Secretario de Despacho respectivo a algún proyecto o propuesta al Estamento de Procuradores se exprese la circunstancia de ser urgente, el Presidente señalará día para su examen con preferencia a otros; pero cuando no se exprese en el Real Decreto aquella circunstancia, el Presidente señalará el orden con que se hayan de discutir los asuntos, sometiéndolo, en caso de mediar reclamaciones acerca de la gravedad respectiva de los negocios, a la decisión del mismo Estamento”.

²²⁴ Art. 55 del Reglamento para el Régimen y Gobierno del Estamento de Procuradores a Cortes, de 15 de julio de 1834.

²²⁵ Art. 76 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 26 de mayo de 1838.

²²⁶ Art. 77 *Ibidem*.

3. Los Reglamentos parlamentarios de la segunda mitad del siglo XIX: precedentes todavía a contrario.

Aunque es clara la idea que manifiestan la mayoría de los textos expuestos acerca de lo necesario que se hace optar por una vía procedimental distinta de la ordinaria al concurrir circunstancias especiales, no será hasta la segunda mitad del siglo XIX cuando en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 25 de Junio de 1867, dentro del Título IX relativo “a los proyectos y proposiciones de ley” se establezca que “para los proyectos de ley presentados por el Gobierno al Congreso, o remitidos por el Senado, no se nombrará Comisión”, indicando a continuación que “el Congreso podrá acordar, sin embargo, que pasen a una Comisión aquellos proyectos presentados por el Gobierno, o remitidos por el Senado que, por su extensión o importancia, requieran un examen más detenido”²²⁷.

Advertimos cómo el legislador de 1867 considera que la naturaleza de la iniciativa legislativa es uno de los factores llamados a determinar el tipo de tramitación a seguir²²⁸. Asimismo, en virtud de la adecuación que debe existir entre el tiempo de reflexión necesario para que la formación de voluntad se realice con las suficientes garantías que el grado de complejidad de la iniciativa en trámite requiere, incluyó de forma manifiesta en este precepto la “extensión

²²⁷ Vid., v.g., DONOSO CORTÉS, J., *Principios constitucionales aplicados al proyecto de Ley Fundamental*, Imprenta de la Compañía Tipográfica, Madrid, 1837, 26 y ss.; y DE CAMPOAMOR, R., *Historia crítica de las Cortes reformadoras*, Imprenta de Uzal y Aguirre, Madrid, 1845, 11 y ss.

²²⁸ Profundiza en la materia con un interesante estudio MARAVALL CASESNOVES, J. A., *Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el sistema de Comisiones*, Instituto de Estudios Políticos Madrid, 1947, 43 y ss.; y VARELA SUANCES-CARPEGNA, J., *Algunas reflexiones metodológicas sobre la Historia Constitucional*, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, Alicante, 2015, 51 y ss.

y la importancia” como presupuestos que condicionaban una tramitación en la que se suprime la lectura en Comisión²²⁹.

Se regulan, por tanto, dos cauces procedimentales distintos: en el primero de ellos se excluye expresamente el estudio de la iniciativa en fase de Comisión y en el segundo, se reserva la lectura en esta sede para aquellas iniciativas que, por su “extensión o importancia”, así lo requieran²³⁰. Solo unos años más tarde, el Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes Constituyentes de 5 de agosto de 1873²³¹ establecerá en su artículo 70 -y en la misma línea de redacción que lo hizo el Reglamento de Cortes de 1867-, que se exceptúan del paso por la Comisión permanente respectiva aquellos proyectos de ley del Gobierno que las Cortes hubieren declarado en votación

²²⁹ *Vid., v.g., CAMBRONERO y MARTINEZ, C., Las Cortes de la revolución, La España Moderna, Madrid, 1875.*

²³⁰ *En estas obras se analiza en profundidad el trabajo parlamentario y se pone de relieve la importancia de los distintos momentos procesales del procedimiento legislativo, a saber, BORREGO MORENO, A., Estudios parlamentarios efectuados por orden de las Cortes con aplicación a la reforma del Reglamento interior del Congreso de los Diputados, Imprenta de la Sociedad Tipográfica, Madrid, 1875, 7 y ss.; CALVO MARCOS, M., El régimen parlamentario de España en el siglo XIX, Secretaría del Congreso de los Diputados, Madrid, 1883, 23 y ss.; DE AZCÁRATE y MENÉNDEZ, G., El régimen parlamentario en la práctica, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1885, 12 y ss.; y FIGUEROA Y TORRES, A., El régimen parlamentario o los gobiernos de gabinete, Miguel Ginesta, Madrid, 1886, 25 y ss.*

²³¹ El artículo 45 de la Constitución de 1869 establece la necesidad de que “cada Cuerpo Colegislador tendrá la facultad de formar el respectivo Reglamento para su gobierno interior”. Con esta Norma Fundamental comienza el primer régimen verdaderamente democrático de la Historia constitucional española y la repercusión que en el funcionamiento y la configuración de las Cortes, y por ende, en sus Reglamentos fue de intenso calado. En muchos aspectos el Texto Fundamental de 1869 se pronunciaría en el mismo sentido que las Constituciones de 1837 y 1845, pero es destacable el hecho de que el artículo 55 de la Constitución de 1869 establezca como única sede válida para la formación de la voluntad el Parlamento, a saber, “No se podrán presentar en persona, individual ni colectivamente, peticiones a las Cortes. Tampoco podrán celebrarse, cuando las Cortes estén abiertas, reuniones al aire libre en los alrededores del Palacio de ninguno de los Cuerpos Colegisladores”. Se elimina así de ser tenido en cuenta cualquier debate que hubiera tenido lugar “al aire libre mientras las Cortes permanecieran abiertas”.

nominal de “grande urgencia”. “Éstos -afirmaba el texto-, se discutirán sin Dictamen previo de Comisión”²³². En este momento, “la grande urgencia” es la circunstancia que legitima la omisión del estudio en fase de Comisión y que habilita la tramitación por un cauce distinto del habitual²³³.

A pesar de que desde las primeras normas parlamentarias se iban sentando las bases de lo que más tarde se regularía como tramitación especial del procedimiento legislativo, fueron estos textos normativos donde por primera vez -y única hasta los Reglamentos vigentes-, se establecía de forma nítida en la redacción de un Reglamento Parlamentario la posibilidad de excluir en la tramitación de una iniciativa legislativa la fase de Comisión, si bien, como hemos visto, recogiendo como presupuestos habilitantes para esa exclusión tanto la falta de complejidad de la decisión como la urgencia requerida para adoptar la misma²³⁴.

Esto es, se genera ya entonces una cierta confusión entre ambos supuestos de hecho y sus consecuencias procesales que todavía, hoy, como señalaremos más adelante, sigue presente si no en la norma sí en la práctica parlamentaria. También se advierte, además, que la regla general, el cauce propio de lo que después llamaremos procedimiento legislativo ordinario, es la no intervención de la Comisión. Es decir, la excepcionalidad sigue siendo todavía que se entienda necesaria la participación de éste órgano, puesto que todavía no hemos dado el salto definitivo hacia el parlamentarismo de hoy mucho más complejo y tecnificado, que hará invertir los términos de esta peculiar ecuación.

²³² Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española de 1873 (apéndice al número 4, 4 de junio de 1873).

²³³ *Vid., v.g., CANOVAS DEL CASTILLO, A. (et al.), La oposición liberal-conservadora en las Cortes constituyentes de 1869 a 1871*, Imprenta y Estereotipia de M. Rivadeneyra, Madrid, 1871, 23 y ss.

²³⁴ Respecto del carácter preparatorio pero no deliberante ni decisorio de las Comisiones parlamentarias reguladas en este momento, *vid., v.g., SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “Procedimiento legislativo histórico español: 1876-1936”, Revista de las Cortes Generales*, 94-96, 2015.

III. Los precedentes más inmediatos: la Constitución de 1931 y el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934 como punto de inflexión.

En la segunda década del siglo XX la situación social, política y económica de España era enormemente inestable. Las reivindicaciones de las Juntas de Defensa²³⁵, los graves sucesos acaecidos en la Asamblea de parlamentarios de Barcelona²³⁶ y el movimiento revolucionario de agosto de 1917²³⁷ fueron tres vectores cruciales para impulsar la clamorosa petición de la ciudadanía a sus representantes en Cortes de la necesidad de renovar en profundidad la vida pública española.

A pesar de que el Gobierno del momento era conocedor de que la función del Reglamento Parlamentario dimanaba de su propia esencia y finalidad, y no tendría por ello que haberse visto imbuido del espíritu renovador del momento²³⁸, el proyecto de cambio del programa político que el Gobierno

²³⁵ En este momento las Juntas de Defensa luchan para que el Presidente Dato -en sustitución de García Prieto- apruebe su Reglamento. Este gesto sería, sin duda, lo que legalmente consolidaría su existencia.

²³⁶ Causaron gran conmoción los sucesos acaecidos en la Asamblea de parlamentarios de Barcelona. En la intervención del Senador Marqués de Morchales -Diario de Sesiones de 19 de julio de 1917, Legislatura 1917-1918- esta Junta fue calificada como Junta "sediciosa" y el Gobierno procedió a disolverla.

²³⁷ Una huelga ferroviaria impulsada por la Unión General de Trabajadores propició los movimientos revolucionarios del momento y con la ayuda de la Confederación Nacional del Trabajo se convirtió en una huelga general revolucionaria. *Vid., v.g., CILLÁN-APALATEGUI y GARCÍA DE ITURROSPE, M.C., "La dinámica evolutiva de los Reglamentos del Senado en España", Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura, 6, 1988, 50.*

²³⁸ *Vid., v.g., GONZÁLEZ- POSADA y BIESCA, A., El régimen constitucional: esencia y forma, principios y técnica, Victoriano Suárez, Madrid, 1930, 11 y ss.; LASALLE, F., ¿Qué es una Constitución? (Traducción de W. Rocés), Cenit, Madrid, 1931, 21 y ss.; y SCHMITT, C., La defensa de la Constitución: estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la Constitución, (Traducción Manuel Sánchez Sarto), Labor, Barcelona, 1931, 10 y ss.*

había preparado también incluyó su reforma. Así las cosas, en el diseño del Ejecutivo se había establecido de forma expresa la necesidad de que los Reglamentos de las Cámaras fueran modificados, haciendo Cambó especial hincapié en la urgente reforma que precisaba el Reglamento del Senado²³⁹.

La moción presentada en el Senado por Allende Salazar puso de manifiesto²⁴⁰, sobre la base de la Teoría desarrollada por CHEVALIER en *La fin de l'État providence*²⁴¹, las razones que fundamentaban la necesidad de la citada reforma. Allende significó en su exposición el profundo cambio que se estaba produciendo en los países de nuestro entorno en la relación entre el Estado y la sociedad y señaló que, entre las responsabilidades del Estado, además de tomar en consideración el impulso del desarrollo económico y la protección social, se tenía que hacer efectiva la idea de un Estado más cercano al ciudadano y a sus necesidades.

En esta línea de pensamiento²⁴² era obligado reestructurar la normativa reguladora de la actividad parlamentaria ya que como sostenía Allende²⁴³: “sin entrar a discutir la justicia o injusticia del hecho, es necesario reconocer que las doctrinas abstencionistas del Estado que dominaban en el período en que se instauró el régimen parlamentario han sido reemplazadas por otras que han extendido la acción del Estado a todas las esferas de la vida social, multiplicando sus funciones políticas”.

²³⁹ Vid., v.g., SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “Procedimiento legislativo histórico español...”, *opus cit.*, 22 y ss.

²⁴⁰ Presentación de la moción en el Senado el 11 de abril de 1918 por el Senador Manuel Allende Salazar, Diario de Sesiones del Senado, de 11 de abril de 1918.

²⁴¹ Vid., v.g., CHEVALIER, J., “La fin de l'État providence”, *Projet*, 143, 1980, 268.

²⁴² GONZÁLEZ-POSADA y BIESCA, A., estudia el tema en profundidad en sus obras *La reforma constitucional*, Victoriano Suárez, Madrid, 1931; y *La nouvelle constitution espagnole: le régime constitutionnel en Espagne: evolution-textes-commentaires*, Recueil Sirey, Paris, 1932.

²⁴³ Diario de Sesiones del Senado, de 11 de abril de 1918.

Se ponía de relieve cómo el Reglamento Parlamentario inspirado en las necesidades de otros tiempos y a pesar de su espíritu flexible, se veía incapaz de resolver las demandas presentadas en las Cortes. La actividad del Estado había aumentado y consecuentemente lo había hecho la labor parlamentaria, y desde este momento, el Parlamento quedó configurado como órgano de acción y de deliberación, asumiendo la responsabilidad de la regulación y del control de los nuevos servicios públicos. Ésta es la estructura de renovación de la normativa parlamentaria que se plantea en España a comienzos del siglo XX y aunque el contexto económico siguió siendo desfavorable durante este periodo, el proyecto de democratización y modernización siguió su curso.

Así entendidas las cosas, el amplio programa de cambios que se abre en 1931 y que tantas esperanzas despertó en la población española tuvo también su reflejo en la regulación constitucional y reglamentaria de los cometidos y el funcionamiento de las Cortes²⁴⁴. Manifestación clara de lo expuesto es la redacción del artículo 51 de la Constitución promulgada en ese año que, diferenciándose en su redacción de lo establecido en un número más que considerable de Textos Fundamentales de nuestra Historia constitucional, estipula con claridad meridiana a quién corresponde en exclusividad la potestad legislativa, a saber, “La potestad legislativa reside en el pueblo, que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados”.

Partiendo de ello, hemos de señalar que la Constitución de 1931, pese a establecer un modelo de parlamentarismo que se aparta todavía en algunos de sus rasgos esenciales de nuestro actual sistema de gobierno, marca un punto de inflexión definitivo en la evolución histórica relativa al objeto de nuestro estudio²⁴⁵. Dejando a un lado el carácter unicameral del Parlamento de la II

²⁴⁴ Vid., v.g., CILLÁN-APALATEGUI y GARCÍA DE ITURROSPE, M.C., “La dinámica evolutiva de los Reglamentos del Senado en España”..., *opus cit.*, 61 y ss.

²⁴⁵ Vid., v.g., PÉREZ SERRANO, N., “La Constitución Española: (9 de diciembre 1931): antecedentes, texto, comentarios”, *Revista de Derecho Privado*, Madrid, I, 1932; MORI, A., *Crónica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República Española*, Aguilar, Madrid, 1932; y GONZÁLEZ-POSADA y BIESCA, A., *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Reus, Madrid, 1932.

República²⁴⁶, debemos empezar por destacar que la Constitución de 1931 contiene tan sólo algunas referencias expresas al procedimiento legislativo²⁴⁷.

En su artículo 83 establece únicamente dos condiciones: que las leyes de naturaleza urgente serán promulgadas por el Presidente de la República de forma inmediata, sin dejar pasar el plazo de quince días durante el que el Presidente de la República podría vetar las no declaradas urgentes, volviendo así de nuevo la iniciativa al Pleno del Congreso, que podría levantar ese veto con una mayoría de dos tercios; y, por otro lado, el artículo 60 del citado texto Fundamental reserva la iniciativa legislativa en exclusiva al Gobierno y al Congreso de los Diputados. Nada más establece sobre el particular la Constitución de 1931. Así, pues, a excepción de lo contemplado en las dos previsiones citadas, esta Carta Magna delega, a través de la habilitación de su artículo 57²⁴⁸, la regulación del procedimiento legislativo *in integrum* en el Reglamento Parlamentario.

²⁴⁶ Vid., v.g., VARELA SUANCES-CARPEGNA, J., *Algunas reflexiones metodológicas sobre la Historia Constitucional...*, opus cit., 49 y ss.; CASTILLO ALONSO, G., *Derecho Político y Constitucional comparado. Comentarios a la Constitución Española (9 diciembre 1931)*, Bosch, Barcelona, 1932, 19 y ss.; VARELA SUANCES-CARPEGNA, J., *La Constitución Española de 1931. (Fuentes, Rasgos, Influencias)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México 2017, 932 y ss.; y PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho político*, Civitas, Madrid, 1976, 45 y ss.

²⁴⁷ Y ello pese a que como señala SANTAOLALLA LÓPEZ, F., en “Procedimiento legislativo histórico español 1876-1936”..., opus cit., 190-191, el período comprendido entre 1931 y 1936 fue de elevadísima producción legislativa. El que 913 leyes vieran la luz –siendo el promedio anual de 152 leyes aprobadas– responde, por un lado, al deseo existente en el constitucionalismo histórico de controlar las decisiones del Gobierno, tramitando con este objetivo un elevado número de leyes puramente formales. De otra parte, razones de técnica legislativa explican las cifras expuestas ya que, en este momento, cada materia requería la aprobación de una ley específica imposibilitando la regulación de cuestiones distintas en una misma ley. Vid., v.g., al respecto, MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A., *Introducción en La Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Civitas, Madrid, 2004, 15 y ss.

²⁴⁸ Artículo 57 de la Constitución Española de 1931: “El Congreso de los Diputados tendrá facultad para resolver sobre la validez de la elección y la capacidad de sus miembros electos y para adoptar su Reglamento de régimen interior”.

Durante los años de vigencia de ese régimen constitucional se aprobaron tres Reglamentos Parlamentarios: dos Reglamentos provisionales de Cortes Constituyentes –de 11 de julio de 1931 y de 18 de julio de 1931- y el definitivo Reglamento del Congreso de los Diputados, de 20 de noviembre de 1934. Aunque en los dos Reglamentos provisionales ya se avanzaron algunos de los elementos que aquí vamos a significar²⁴⁹, fue el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934 la norma que marcaría definitivamente un hito en la evolución del procedimiento legislativo y, en particular, del papel que en el mismo desarrollarían las Comisiones legislativas en nuestro país.

Así, el Reglamento citado diseñó un procedimiento legislativo completo – sin más variante del mismo que la prevista en el Texto Constitucional, esto es, las leyes de urgencia²⁵⁰- y en el que las Comisiones Legislativas tenían un papel absolutamente protagonista²⁵¹:

²⁴⁹ *Vid., v.g.,* ÁLVAREZ CORA, E., “La actividad legislativa en las Cortes de la II República y el Nuevo Estado”, *AEHD*, Tomo LXXX, 2010, 269-321.

²⁵⁰ *Vid., v.g.,* los artículos 69.2 y 91.2 Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934.

²⁵¹ Acerca de las causas de esta decisión del legislador reglamentario resultan especialmente ilustrativas las palabras del Diputado José María Gil Robles, recogidas en el Diario de Sesiones de las Cortes, nº 119, de 9 de noviembre de 1934, 4657-4658: “Es absolutamente evidente, Sres. Diputados, que, al amparo de un Reglamento defectuoso y quizá de una práctica parlamentaria viciosa, que no es de ahora, sino de hace mucho tiempo, el uso y el abuso de los resortes reglamentarios ha traído como consecuencia una debilitación de la labor legislativa, con mengua notoria de los intereses fundamentales que nos están encomendados; y, por si eso fuera poco, la labor de fiscalización parlamentaria –una de las bases del sistema– ha dejado de ser aquella intervención obligada de los representantes del país en la esfera ejecutiva del Gobierno, para transformarse en una intromisión continua que paraliza las actividades gubernativas [...]. Por eso la directiva fundamental de nuestro trabajo ha sido, señores, en el orden estrictamente legislativo, intensificar la actividad y el trabajo de las Comisiones; limitar, siempre sin perjuicio de la defensa de todos los puntos de vista doctrinales, la discusión en el salón de sesiones; restablecer la disciplina de los grupos, haciendo que las enmiendas y las intervenciones no respondan a criterios individuales – algunas veces quizá caprichosos–, sino a criterios perfectamente definidos de partidos y a orientaciones doctrinales previamente determinadas; por último, en lo que se refiere a la labor

En primer lugar, se establecía que la participación de la Comisión Legislativa -permanente o especial, según proceda ex artículo 48 del Reglamento del Congreso de 1934²⁵²- era absolutamente inexcusable en todo procedimiento legislativo, ya fuera ordinario o urgente, ya se tratara de una iniciativa gubernamental -proyecto de ley- o de un grupo de Diputados -proposición de ley-. Así lo disponen con toda claridad los artículos 64 y 67.1 del Reglamento del Congreso de 1934:

Art. 64: “Los proyectos de ley presentados por el Gobierno a las Cortes se pasarán inmediatamente a la Comisión permanente respectiva, salvo el caso de que se acuerde lo dispuesto en el artículo 48 [Comisión especial]”.

Artículo 67.1: “Tomada en consideración la proposición de ley, pasará de nuevo a la Comisión permanente respectiva, a menos que las Cortes acuerden, en la forma establecida en el artículo 48, que se nombre una Comisión especial”.

Es más, cuando de una proposición de ley se tratara, la Comisión Legislativa tenía, además, un papel decisorio sobre la admisibilidad de las mismas antes de iniciar la fase central de su tramitación legislativa. En concreto, debía la Comisión correspondiente “autorizar o no la lectura de la proposición” (art. 65.3 Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934) antes de que el Pleno resolviera definitivamente sobre su toma en consideración (art. 66.2 Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934). La función principal de la Comisión era, lógicamente, la elaboración del Dictamen que después era sometido a consideración del Pleno (art. 52.4 Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934)²⁵³. Las sesiones se celebraban a puerta cerrada y todavía sin la publicidad a la que hoy está sometida su labor, pero sí existe constancia de la intensa tarea que conllevaba

de fiscalización parlamentaria, no ahogar ni limitar excesivamente el derecho de los Señores Diputados, sino procurar, ante todo y sobre todo, que la fiscalización responda a aquella finalidad fundamental para la cual está constituida en un régimen parlamentario”.

²⁵² Art. 48.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934: “Las Comisiones de las Cortes podrán ser permanentes o especiales”.

²⁵³ MARAVALL, CASESNOVES, J. A., *Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el sistema de Comisiones...*, *opus cit.*, 16 y ss.

la elaboración del dictamen²⁵⁴, especialmente en los casos de proyectos o proposiciones de ley de especial relevancia o complejidad²⁵⁵.

²⁵⁴ DÍAZ DEL MORAL, J. (*et al.*), “La reforma agraria y el Estatuto catalán, discursos pronunciados en las Cortes constituyentes”, *Revista de Occidente*, I, 1932; LAPORTA SAN MIGUEL, F. J., “Teoría y realidad de la legislación: una introducción general”, en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A., y PAU PEDRÓN A. (Dtores.), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Civitas, Madrid, 2004; AA.VV., *Técnica normativa 2016-2017*. Memento práctico. ASTARLOA HUARTE, I., (Dtor.), Lefebvre, Madrid, 2016.

²⁵⁵ Sirva como ejemplo de ello la exposición que antecede al Dictamen de la Comisión encargada de la Ley de Reforma Agraria de 1932: “A las Cortes constituyentes, en cumplimiento del honroso encargo que nos encomendasteis, sometemos hoy a vuestra deliberación y a vuestro voto el dictamen sobre el proyecto de ley de Bases para la reforma agraria, presentado a las Cortes por el Sr. Presidente del Gobierno de la República. En 20 sesiones, de ardua labor y agotador esfuerzo, hemos examinado detenidamente, base por base y hasta párrafo por párrafo, el proyecto ministerial; en tres o cuatro bases que por su carácter reglamentario o por reducirse al anuncio de nueva obra legislativa, no reclamaban más concienzudo examen, ha prescindido la Comisión del análisis minucioso y del amplio debate que ha consagrado a las demás. Acuciados por la angustiosa premura del momento político que vivimos, llegamos a celebrar sesiones dobles, que fue preciso suspender cuando nuestro deber de Diputados nos obligaba a concurrir a las vespertinas y nocturnas de la Cámara; y, al cabo, nos constituimos en sesión permanente hasta dar fin a nuestra tarea. Reflejo fiel de la variada composición del Congreso, la Comisión no ha logrado llegar al acuerdo unánime en casi ninguno de los temas discutidos. Mayorías, cuidadosamente registradas en votaciones nominales, han adoptado todas las decisiones que inspiran el dictamen. Y como ineludible consecuencia de tal disparidad de opiniones, bastantes miembros de la Comisión replantearan ante la Cámara sus desechadas propuestas o formularan otras nuevas mediante el reglamentario procedimiento de los votos particulares. Al comenzar nuestras tareas, uno de nuestros compañeros solicitó que se extendieran también al estudio y decisión del problema de los foros; pero todos los demás entendimos que los poderes que la Cámara nos había transmitido marcaban, como límites infranqueables de nuestra actuación, las cuestiones taxativamente formuladas en el proyecto ministerial. No obstante, la Comisión acordó elevar a la Cámara el deseo unánime de sus miembros de que, en breve plazo, se acometan y resuelvan tanto el problema de los foros, rescate de bienes comunales, crédito agrícola, concentración parcelaria, sistema de arrendamientos, intensificación de riegos, etc. como todos los otros que conmueven a la opinión pública y afectan a la entraña misma de la economía agraria de las diferentes regiones. Una información escrita, acordada por la Comisión en la primera de sus reuniones, ha enriquecido el archivo del Congreso con numerosas e interesantes aportaciones procedentes de casi todas las provincias y, a instancia de algunos

Pero, además de ello, las Comisiones legislativas mantenían un destacadísimo papel una vez que su Dictamen había pasado ya al Pleno de la Cámara para su debate y aprobación: a) podían retirar en todo o en parte el dictamen emitido y redactarlo de nuevo antes de su votación final en el Pleno (art. 77.1 Reglamento del Congreso de 1934); b) decidían sobre la admisión o no de las enmiendas parciales, que podían plantearse ante el Pleno hasta el momento anterior a la discusión del precepto afectado (art. 73.6 Reglamento del Congreso de 1934); c) uno de los miembros de la Comisión podía dar la réplica en Pleno a los defensores de los votos particulares [enmiendas a la totalidad] planteados frente al dictamen (art. 71.2 Reglamento del Congreso de 1934); y d) correspondía finalmente también a la Comisión, una vez aprobada la ley por el Pleno, la “corrección de estilo” del texto (art. 91.1 Reglamento del Congreso de 1934).

Vemos, por tanto, cómo –a imagen del modelo francés actual- el Reglamento del Congreso de 1934 configuró ya un procedimiento legislativo moderno con ineludible y muy activa participación de las Comisiones legislativas, impidiendo pues la aprobación en lectura única por el Pleno de ninguna iniciativa legislativa –que, como hemos visto, era la regla general hasta ese momento-, aunque sin llegar todavía al extremo opuesto de recoger la posibilidad de que algunas iniciativas alcanzaran su aprobación definitiva en Comisión sin tener que someterse a la consideración del Pleno, puesto que no existía habilitación a tal efecto en la Constitución de 1931. Ese será ya, como veremos, el siguiente paso en la evolución hacia el *iter* legislativo vigente en la Constitución de 1978.

Sres. Diputados y de numerosas e importantes representaciones de Canarias, el 16 de Septiembre informé verbalmente ante nosotros una nutrida Comisión de aquellas islas. Tales son, Sres. Diputados, los antecedentes que queremos someter a vuestra consideración, como preámbulo al dictamen que ofrecemos a vuestra resolución soberana”. Diarios de Sesiones de 7 de octubre de 1931, y de 5 de abril de 1932.

Capítulo 4

La incorporación del procedimiento legislativo en lectura única a nuestro ordenamiento jurídico vigente. Su determinación normativa.

I. La supremacía de la Constitución y su condición de *norma normarum*.

La posición de supremacía que ocupa el Texto Constitucional en el ordenamiento jurídico aparece ya contemplada en la redacción de la Primera Constitución de la Historia cuando el artículo VI del Texto Fundamental elaborado por el constituyente americano en 1787 estableció que “*la Constitución es la ley suprema de la tierra*”. Desde ese instante, la Carta Magna es concebida como la norma básica e imprescindible para regular y organizar la convivencia y que, elaborada por el poder constituyente, se acompaña de una vocación de permanencia para la comunidad. De esta forma se otorga al Texto Fundamental una posición de superioridad sobre el resto de normas que componen el ordenamiento jurídico de una sociedad y, consecuentemente, al quedar constituida como primera ley del Estado dentro

del sistema normativo de fuentes se le atribuye también la delicada función de vertebrar el esquema de las normas de ese Estado

De esta consideración del Texto Fundamental como norma esencial para la comunidad, como norma primera de nuestro sistema de fuentes y, a su vez, como norma creadora normas, se deriva la coherente obligación para el resto de normas que componen el ordenamiento jurídico de no vulnerar ninguno de sus dictados²⁵⁶. Y es por ello por lo que, de la exactitud de los términos en los que se produzca la sujeción del proceso de elaboración de la ley al Texto Constitucional, dependerá la validez o invalidez de este Derecho derivado²⁵⁷.

La máxima que legitima y fundamenta la exigencia de consideración, cumplimiento y salvaguarda del contenido del Texto Constitucional es la constituida por el respeto absoluto a la formación y manifestación de la voluntad de los representantes del pueblo soberano emitida por el poder constituyente. Y es precisamente el acatamiento a la manifestación expresa de dicha voluntad lo que sitúa a la Constitución como canon determinante de la validez del resto de las normas del ordenamiento jurídico²⁵⁸.

Pero, además de dejar constancia de la superioridad jerárquica del Texto Constitucional como norma creadora de normas para el sistema de fuentes era necesario que esta misma posición estuviera avalada por un sistema de garantías que salvaguardaran, de forma oportuna, el estatus otorgado por el constituyente al Texto Fundamental.

²⁵⁶ SOLOZABAL ECHEVARRÍA, J.J., "El modelo de Cádiz y la asunción de la supremacía constitucional en nuestro constitucionalismo histórico", *Revista anthropos: Huellas del conocimiento*, 236, 2012, 25 y ss.

²⁵⁷ GARCÍA de ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1985, 56 y ss.; y ROMANO, S., *L' Ordre Juridique...*, *opus cit.*, 28 y ss.

²⁵⁸ MORTATI, C., *Instituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padua, 1991, 315; SANDULLI, M., "Lege", *Noviss. Dig. It.*, vol. IX, 1963, 275; y GALEOTTI, S., *Contributo alla teoría del procedimento legislativo...*, *opus cit.*, 128.

En esta línea proteccionista advertimos cómo ya en 1803 se reconoce de forma efectiva en los Estados Unidos de América la posición superior de la Carta Magna dentro del sistema de fuentes. En efecto, será la célebre sentencia del juez Marshall en el caso *Marbury vs. Madison* el espacio donde por primera vez un órgano jurisdiccional declarará la superioridad de la Constitución sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico. Al mismo tiempo y de forma explícita queda allí establecido que cualquier norma que vulnere los dictados del Texto Fundamental será declarada nula. Desde este momento, y a través del mecanismo de la revisión judicial, la protección del valor jerárquicamente supremo del Texto Fundamental frente al resto de normas del ordenamiento jurídico es una realidad constatable.

También se deriva de la condición de superioridad del Texto Fundamental un mandato de estricto cumplimiento de sus preceptos, de máximo respeto al sentido con el que fueron elaborados, y puesto que su redacción emana del poder constituyente que representa a la comunidad, una exigencia para que su modificación se efectúe a través de un procedimiento distinto al que corresponde para la transformación de una ley en vía ordinaria.

En coherencia con lo planteado, esta forma agravada de revisión constitucional queda justificada por una doble finalidad, *id est*, cumplir con la función estabilizadora encomendada a la Constitución y conseguir la intervención de la voluntad popular manifestada por los representantes en Cortes²⁵⁹. Y es precisamente en atención a la máxima consideración y jerarquía normativa otorgada a lo establecido en el Texto Fundamental por lo que el constituyente cree necesario establecer de forma expresa en su articulado quién es el órgano llamado a representar a la ciudadanía, y a quién corresponde el ejercicio de la potestad legislativa del Estado.

La redacción del artículo 9.1 de nuestro Texto Fundamental es prueba manifiesta de lo expuesto al establecer que, tanto el ciudadano como los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. La distinta significación que con respecto a las normas citadas en el

²⁵⁹ MORTATI, C., *opus cit.*, 317.

precepto aludido va a establecer el constituyente no pasa desapercibida. En primer lugar, el autor de la Norma Fundamental deja establecida la obligada sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a los dictados constitucionales pasando a señalar, en un gráfico segundo término, la sujeción existente para con el resto del ordenamiento jurídico.

Pero la manifestación expresa de la superioridad de la Norma Fundamental entre nosotros no se limita a lo recogido en la redacción de un precepto aislado. La especial naturaleza que envuelve a la Carta Magna como primera norma del ordenamiento jurídico y origen del resto de normas, también es posible advertirla cuando nos acercamos al carácter del órgano llamado a conocer los procesos de inconstitucionalidad de las normas con fuerza de ley. En efecto, los artículos 161.1.a y 164.1 CE establecen que será el Tribunal Constitucional, y no la jurisdicción ordinaria, el órgano llamado a conocer y resolver estos específicos procesos. Asimismo, sólo las leyes elaboradas siguiendo los dictados constitucionales y lo establecido en los cuerpos normativos a los que la Carta Magna reenvía podrán tener la consideración de Derecho válido.

Dando respuesta a la necesidad de custodiar la voluntad descrita, la Disposición Derogatoria Tercera de nuestro Texto Fundamental recoge un principio derogatorio general respecto de todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en la Constitución²⁶⁰. En el intento de alcanzar las cotas máximas de seguridad jurídica, y en este trayecto de salvaguarda de la posición jerárquicamente superior del Texto Fundamental sobre el resto del ordenamiento²⁶¹, el artículo 9.3 CE ha establecido los principios que vienen a

²⁶⁰ Sobre la base de esta línea que subraya la supremacía del Texto Constitucional se ha pronunciado con nitidez absoluta el Tribunal Constitucional en las Sentencias 80/1982, de 2 de diciembre, y 101/1983, de 18 de noviembre.

²⁶¹ *Vid.*, al respecto, GARRORENA MORALES, A., "Valores superiores y principios constitucionales", en AA.VV., *Estudios de Derecho Público*. Homenaje a J.J. Ruíz-Rico, Tecnos, Madrid, 1997, 30 y ss.; y RUBIO LLORENTE, F., "Principios y valores constitucionales", en AA.VV., *Estudios de Derecho Constitucional*. Homenaje al profesor Rodrigo Fernández-Carvajal, Tomo I, Universidad de Murcia, Murcia, 1997, 650 y ss.

confirmar la posición que venimos predicando de la Norma Fundamental sobre el resto de normas que componen el ordenamiento, a saber, principio de legalidad, de jerarquía normativa, de publicidad, de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales y de responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Pero, como veremos en el momento oportuno, no solo se limita la Constitución a concretar la titularidad de estos dos elementos vertebradores del Estado, también el constituyente creyó necesario establecer cuáles iban a ser las condiciones estructurales que guiarían el proceso de elaboración del resto de normas del ordenamiento jurídico, quiénes eran los únicos sujetos legitimados para elaborarlas, a través de qué tipos normativos debían formalizarse aquéllas y sobre la base de qué reglas procedimentales podía operar el legislador²⁶².

En este orden de cosas, y precisamente porque la institución asamblearia es el órgano que representa a la soberanía popular -elegido directamente por los ciudadanos y que a través de sus representantes contribuye a la formación y a la manifestación de la voluntad popular- es por lo que el Parlamento debe estar sujeto, más que ningún órgano si cabe, a lo preceptuado por el constituyente en la Norma Fundamental.

Como pone de relieve AJA FERNÁNDEZ, parece perfilarse como seña de identidad común a los Textos Constitucionales elaborados en la Segunda Posguerra Mundial, la especificación de las reglas del procedimiento legislativo, respondiendo así, de una parte, a la importancia que de forma creciente ha adquirido el proceso de elaboración de la ley como expresión de la voluntad popular y, de otra, a la compleja estructura en la que hoy queda articulado el ordenamiento jurídico.

²⁶² GARRORENA MORALES, A., *Teoría de la Constitución y sistema de fuentes...*, *opus cit.*, 178.

Nuestra Carta Magna ha regulado este aspecto siguiendo la pauta evolutiva que hemos señalado en capítulos anteriores en relación a otros sistemas de nuestro entorno jurídico-cultural y a nuestra propia Historia constitucional. Así, advertimos que aun cuando el Parlamento goza, en virtud de su delicada naturaleza, de un estatus especial, la Constitución vigente deja establecidos los vectores que en todo caso debe seguir el legislador general en el ejercicio de sus funciones en el espacio asambleario²⁶³.

II. Las bases constitucionales del procedimiento legislativo: un régimen extenso, disperso, incompleto y desordenado.

En la línea evolutiva que veníamos señalando en páginas anteriores, la Constitución de 1978 recoge ya una regulación bastante extensa –aunque no completa- de lo que podríamos calificar como las *bases constitucionales del procedimiento legislativo*²⁶⁴. Así, nuestra Norma Fundamental vigente eleva a rango constitucional la regulación de las principales fases y actos parlamentarios en los que se articula la toma de la decisión legislativa de un Parlamento moderno²⁶⁵.

Aunque el Texto Constitucional dedica un Capítulo específico a esta temática (Capítulo II “De la elaboración de las leyes”, del Título III “De las Cortes Generales”), encontramos en otras partes de este cuerpo normativo importantes previsiones relativas a la misma.

Decisivo es, en primer lugar, como se verá a lo largo de este trabajo, el reconocimiento constitucional del derecho de los ciudadanos a participar en los

²⁶³ AJA FERNÁNDEZ, E., “La reforma del procedimiento legislativo en el nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados”, en AA.VV., *Las fuentes del Derecho*. Primeras Jornadas Jurídicas de Lleida, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1983, 81.

²⁶⁴ La cursiva es nuestra.

²⁶⁵ *Vid.*, TUDELA ARANDA, J., “Participación en el procedimiento de elaboración de una ley”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 14, 2013, 93 y ss.

asuntos públicos a través de sus representantes, y el correlativo derecho de éstos a acceder en condiciones de igualdad a esas funciones y cargos públicos representativos. Y ello es así porque parte importante de su contenido esencial constitucionalmente garantizado se pondrá en juego en función de cómo preserven los Reglamentos Parlamentarios el derecho de los Diputados y Senadores a participar en la decisión legislativa en el *iter* parlamentario.

Asimismo, en segundo término, nuestra Constitución atribuye en su artículo 66 a las Cortes Generales, en tanto que poder constituido de naturaleza representativa, el monopolio de la potestad legislativa, en los términos que ya detallamos en el primer capítulo de este trabajo. Será, pues, en esta sede asamblearia donde se residencie el proceso de elaboración de las leyes.

Pero antes de llegar al Capítulo II del Título III que citábamos líneas atrás, encontramos dos preceptos fundamentales en la configuración constitucional del procedimiento legislativo, a los que nos referiremos con mayor detalle en el siguiente epígrafe cuando tratemos la cuestión de la remisión constitucional al Reglamento Parlamentario de elementos muy relevantes del procedimiento legislativo.

Por un lado, el artículo 72.1 CE que, junto con el más específico artículo 89.1 CE, establece esa capacidad general de las Cámaras para autonormarse, para regular su propia actividad y, muy en particular, para prever el desarrollo de los procedimientos legislativos en todo aquello que no esté expresamente previsto en el Texto Constitucional. Y, por otro lado, el artículo 75 CE que, en su apartado primero establece que las Cámaras “funcionarán en Pleno y por Comisiones”, lo que no significa -como veremos- que el Pleno y la Comisión tengan que participar siempre en todo procedimiento legislativo; y, en su apartado segundo, el régimen excepcional de las llamadas “leyes de Comisión”²⁶⁶.

²⁶⁶ *Vid.*, entre otros, RUBIO LLORENTE, F., “El procedimiento legislativo en España: el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, 1986, 94 y ss.; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *El procedimiento legislativo ordinario en*

Lógicamente, también las previsiones constitucionales de carácter general relativas a las condiciones y mayorías necesarias para adoptar cualquier tipo de acuerdo parlamentario -también aquellos que tengan naturaleza legislativa- recogidas en los artículos 79 y 80 CE, tienen su natural proyección sobre diversos actos que integran el procedimiento legislativo, salvo en aquellos supuestos para los que la propia Constitución o las normas habilitadas por ésta prevean *quórum*s, condiciones, o mayorías distintas.

Ya en el Capítulo segundo del Título III, titulado “De la elaboración de las leyes”, encontramos los elementos nucleares del procedimiento legislativo, si bien que llevados allí con notable desorden. El Capítulo se inicia con la previsión relativa al procedimiento especial de las leyes orgánicas (art. 81 CE): qué materias se encuentran reservadas al mismo y, por tanto, excluidas de la legislación ordinaria, y cuáles son sus principales especialidades procedimentales²⁶⁷.

Comparten también naturaleza de legislación sometida a un procedimiento distinto del ordinario otras normas con rango de ley aludidas en preceptos constitucionales situados fuera de este Capítulo: leyes orgánicas de transferencia y delegación (art. 150.2 CE)²⁶⁸, leyes de armonización (art. 150.3 CE)²⁶⁹, Estatutos de Autonomía (arts. 146 y 151 CE, y sus respectivos

las Cortes Generales, CEPC, Madrid, 2006, 106 y ss.; y RUIZ ROBLEDO, A., “Sobre los tipos de procedimientos legislativos”, *El procedimiento legislativo*. V Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, 663 y ss.

²⁶⁷ *Vid.*, v.g., BARCELÓ Y SERRAMALERA, M., *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Atelier, Barcelona, 2004, 23 y ss.

²⁶⁸ *Vid.*, v.g., ALONSO DE ANTONIO, J.A., “Las leyes marco como fórmula constitucional de ampliación no estatutaria de las competencias de las Comunidades Autónomas. El artículo 150 de la Constitución”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4, 1981.

²⁶⁹ *Vid.*, v.g., SOLOZABAL ECHEVARRÍA, J.J., “Estado Autonómico y sistema de fuentes a la luz de la jurisprudencia constitucional”. En la recopilación de trabajos del autor, *Las bases constitucionales del Estado Autonómico*, McGraw Hill, Madrid, 1998; y AJA FERNÁNDEZ, E. y DE CARRERAS SERRA, F., “Carácter de las leyes de armonización”, *Revista española de Derecho Político*, 18-19, 1983.

concordantes)²⁷⁰, leyes de presupuestos (art. 134 CE)²⁷¹ y proyectos y proposiciones de ley de reforma constitucional (arts. 166-169 CE)²⁷².

Continúan, tras el artículo 81 CE referido a las leyes orgánicas, las estipulaciones relativas a los dos modos de exceptuar, al menos aparentemente, el monopolio de la potestad legislativa por parte del Parlamento: los Decretos legislativos (arts. 82-86 CE) y los Decretos leyes (art. 86 CE)²⁷³. Asimismo, los artículos que cierran este Capítulo (arts. 91 y 92 CE)

²⁷⁰ Vid., v.g., SOLOZABAL ECHEVARRÍA, J.J., “La reforma federal y el Estado Autonómico”, *Temas para el debate*, 281, 2018; del mismo autor, *Nación y Constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004; AGUADO RENEDO, C., *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996; del mismo autor, “De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma”, *Revista Parlamentaria* de la Asamblea de Madrid, 17, 2007; CASTELLA ANDREU, J.M., “El Estatuto de Autonomía de Cataluña después de la STC 31/2010”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 13, 2011; y ROSADO VILLAVARDE, C., “Las garantías institucionales de los Estatutos de Autonomía de segunda generación”, *Revista para el Análisis del Derecho*, 3, 2011.

²⁷¹ Vid., por todos, GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I., *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Prólogo de SOLOZABAL ECHEVARRÍA, J.J., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, 34 y ss.

²⁷² ALÁEZ CORRAL, B., *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, 53 y ss.; GARCÍA ROCA, J., *Pautas para una reforma constitucional*, Aranzadi, Madrid, 2014, 33 y ss.; y MUÑOZ MACHADO, S. (et al.), *Ideas para una reforma de la Constitución*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2017.

²⁷³ GONZÁLEZ GARCÍA, I., “La trascendencia constitucional del deficiente control del decreto ley autonómico”, *opus cit.*, 99 y ss.; ARAGÓN REYES, M., “Uso y abuso del decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional”, *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 60, 2016, 12 y ss.; Díez-PICAZO GIMÉNEZ, L.M., “Concepto de ley y tipos de leyes (¿Existe una noción unitaria de ley en la Constitución Española?)”, *Revista española de Derecho Constitucional*, 24, 1988, 47 y ss.; BARREIRO GONZALEZ, G., “Sobre la extraordinaria y urgente necesidad de los decretos-leyes”, *Derecho Privado y Constitución*, 17, 2003, 45 y ss.; y VÍRGALA FORURIA, E., *La delegación legislativa en la Constitución y los*

se refieren a la sanción, promulgación y publicación de las leyes y a la celebración de referéndum consultivos sobre decisiones legislativas, respectivamente²⁷⁴. De modo que es en los preceptos 87 a 90 CE donde encontramos, verdaderamente, el núcleo central de la regulación constitucional del procedimiento legislativo. En ellos se recoge: a) el régimen jurídico de la iniciativa legislativa ordinaria, de la iniciativa autonómica y de la iniciativa legislativa popular (art. 87 CE); b) la regulación de los requisitos de los proyectos y proposiciones de ley, así como la prioridad en la tramitación de los primeros sobre los segundos (arts. 88 y 89 CE); y c) las facultades atribuidas al Senado para oponerse, total o parcialmente, al texto que apruebe el Congreso de los Diputados, así como el intervalo temporal que dispone para ello según se trate de un procedimiento ordinario o urgente (art. 90 CE).

Sin embargo, poco o nada se dice en nuestra Constitución sobre cómo debe el Congreso de los Diputados articular el debate y aprobación del texto, una vez admitida a trámite la correspondiente iniciativa. Queda, consecuentemente, remitida a los Reglamentos Parlamentarios la regulación de la intervención de las Comisiones legislativas y el régimen de presentación y discusión de las enmiendas en Comisión y en Pleno, elementos centrales del procedimiento legislativo en general, y del procedimiento abreviado en lectura única, en particular.

Vemos, por tanto, cómo nuestra Constitución recoge una regulación bastante extensa, dispersa y notablemente desordenada de muchos de los hitos fundamentales del procedimiento legislativo, pero también es una normación incompleta en la medida en que deja en manos del Reglamento

decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, 11 y ss.

²⁷⁴ Vid., más, respecto de esta controvertida cuestión, en los recientes trabajos de DE CARRERAS SERRA, F., “¿Democracia directa *versus* democracia representativa?”, en *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, SÁENZ ROYO, E. (Coord.), 2017, Tirant Lo Blanch, Valencia, 23 y ss.; SÁENZ ROYO, E., “La regulación del referendo en Derecho comparado”, *Revista española de Derecho Constitucional*, 108, 2106, 123 y ss.; y SAN VICENTE FEDUCHI, J., “Referéndum”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 14, 2018, 274 y ss.

Parlamentario aspectos muy relevantes de su régimen jurídico y, muy especialmente, todo aquello que tiene que ver con el objeto principal de nuestro análisis: el procedimiento legislativo en lectura única. Pasemos, pues, a verlo.

III. La habilitación constitucional al Reglamento Parlamentario para introducir modulaciones al procedimiento legislativo ordinario.

Del modo que acabamos de ver, una parte importante del *iter* de elaboración de una norma con rango de ley por las Cámaras Legislativas está remitida a los Reglamentos Parlamentarios en virtud de lo dispuesto en el artículo 72.1 CE, que recoge con carácter general la autonomía normativa de las Cámaras, y en el artículo 89.1 CE, que proyecta dicha capacidad de autorregulación, también sobre el procedimiento legislativo, en todo aquello -claro está- que no venga establecido por el propio Texto Constitucional.

Se convierte así el Reglamento Parlamentario en claro protagonista de la determinación normativa del procedimiento legislativo y sus diversas variantes. Reglamento que, como es bien conocido, goza de una naturaleza particular como fuente del Derecho dentro de nuestro sistema²⁷⁵: a) es norma de directo desarrollo de la Constitución, norma primaria -como la ley- y sometida, consecuentemente, a la supremacía de la Constitución; b) en tanto que es una norma con valor de ley²⁷⁶, el Reglamento Parlamentario puede ser objeto de control de constitucionalidad, pero también puede ser utilizada como parámetro de control de constitucionalidad por vicios *in procedendo* de otras normas con rango de ley, en la medida en que concreta y desarrolla los principios y garantías que, respecto del procedimiento de elaboración de las leyes, establece el Texto Constitucional; c) es también el Reglamento

²⁷⁵ Vid., v.g., GARRORENA MORALES, A., voz "Reglamento Parlamentario", en ARAGÓN REYES, M., (Dtor.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado, Civitas, Madrid, 2011.

²⁷⁶ STC 119/1990, de 21 de junio.

Parlamentario norma con objeto material acotado por la propia Constitución, por lo que la relación con el resto de normas del ordenamiento pivotará sobre el criterio de competencia; d) la capacidad de autonormación del Parlamento de la que derivan los Reglamentos Parlamentarios se predica de cada una de las Cámaras, por lo que la autonomía de regulación también lo es de una frente a la otra, de modo que cada Cámara aprueba, modifica y deroga su texto reglamentario sin intervención de la otra sede asamblearia²⁷⁷; e) el Reglamento Parlamentario tiene, por todo lo dicho, naturaleza de norma autoconstituida y autodisponible, pues la propia Cámara es, al tiempo, sujeto autor de la norma y destinatario principal de la misma²⁷⁸.

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

Y es que ciertamente podría argumentarse que la Constitución, a lo largo de los preceptos descritos líneas atrás, establece un modo de elaborar la ley, un procedimiento “tipo” a través del cual se garantiza que la adopción de la decisión legislativa del Parlamento se ajusta a las exigencias propias de un Estado constitucional y democrático, salvaguardando fundamentalmente los derechos de participación de la ciudadanía por medio de sus representantes. Y

²⁷⁷ Además de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, el artículo 72.2 CE prevé el establecimiento de un Reglamento de las Cortes Generales que regule el funcionamiento de las mismas en sus sesiones conjuntas, norma que todavía no ha sido aprobada por nuestro Parlamento.

²⁷⁸ Sobre esta particular condición del Reglamento Parlamentario volveremos en el último epígrafe de este capítulo.

en este orden de cosas, lógicamente, sólo la propia Constitución, como *norma normarum* del sistema de fuentes, puede establecer excepciones o especialidades al régimen general.

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

Sin embargo, aquí se defiende un criterio muy distinto. En primer lugar, hay que tener en cuenta que la remisión constitucional a los Reglamentos Parlamentarios se realiza en términos absolutamente abiertos: todo lo que no esté expresamente recogido en la Constitución queda a disposición de la decisión del legislador reglamentario. Además, y éste es un dato especialmente relevante, precisamente la fase del procedimiento legislativo a la que no alude en absoluto el Texto Constitucional y que, por tanto, hay que entender remitida íntegramente a lo que dispongan los Reglamentos del Congreso y del Senado, es aquella que va desde la admisión a trámite de la iniciativa hasta su aprobación por el Pleno, esto es, la intervención de las Comisiones Legislativas.

Nada impediría, por tanto, que los Reglamentos Parlamentarios establecieran un procedimiento abreviado en el que se prescindiera de la participación de la Comisión correspondiente, puesto que la literalidad del artículo 75.1 CE (“Las Cortes funcionarán en Pleno y por Comisiones”) no obliga necesariamente a que este órgano deba actuar en todo caso, siempre y cuando –obviamente– con esta decisión de trámite no se vulneren, en el caso concreto, otras genéricas garantías procedimentales sí previstas en la Constitución.

Es posible afirmar con claridad que los procedimientos especiales propiamente dichos precisan un tratamiento constitucional específico –en ocasiones, incluso, con modulación del sujeto legislador²⁷⁹–, en tanto que se configuran como procedimientos agravados *ratione materiae*. Pero los procedimientos abreviados no son más que variantes del *iter* procesal proyectables, tanto sobre el propio procedimiento legislativo ordinario, como sobre los procedimientos legislativos especiales.

¿Por qué, entonces, sí encontramos alusiones expresas en la CE al procedimiento de urgencia y a las leyes de Comisión, siendo al igual que la lectura única procedimientos abreviados y no especiales agravados?

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

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

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

Art. 75.2 CE: “Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos y proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación”.

¿Por qué esta diferencia? Las leyes aprobadas en Comisión son, al igual que las leyes aprobadas en lectura única, normas sometidas a un

²⁷⁹ Caso, v.g., del legislador estatutario.

procedimiento abreviado consistente en la omisión de una de sus fases: la fase de Comisión, en el caso de la lectura única; la fase de Pleno, en el supuesto de las leyes de Comisión.

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

Desde esa misma lógica, el propio artículo 75.2 CE prevé que, en todo caso, el Pleno²⁸⁰ pueda recabar para sí en cualquier momento la tramitación de una ley de Comisión, y en el apartado siguiente del mismo precepto –artículo 75.3 CE- se prohíbe que los procedimientos legislativos de naturaleza especial (leyes orgánicas, presupuestos, etc.) puedan tramitarse como leyes de Comisión²⁸¹ o, dicho de otro modo, establece que tales decisiones legislativas sean indelegables y queden siempre supeditadas a la voluntad de la sede plenaria.

Así, pues, la Constitución opta por hacer al Pleno *dueño* de la decisión legislativa con carácter general, pudiendo éste delegarla en la Comisión correspondiente siempre que no se trate de materias de especial relevancia constitucional –v.g., entre otras, las reservadas a ley orgánica- y pudiendo, en todo caso, aun habiendo hecho la delegación, recuperar para sí la decisión legislativa en cualquier momento anterior a la aprobación de la ley.

²⁸⁰ PUNSET BLANCO, R., voz “Pleno”, en ARAGÓN REYES, M., (Dtor.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado, Civitas, Madrid, 2011, 120-121.

²⁸¹ Cosa que no ocurre con los procedimientos abreviados de urgencia y en lectura única que, como veremos, sí pueden implementarse tanto en procedimientos legislativos ordinarios como especiales.

Por el contrario, la Comisión Legislativa juega en el procedimiento un papel no principal sino auxiliar: le corresponde realizar un trabajo previo de debate y criba de las enmiendas presentadas para facilitar el mejor desarrollo de la intervención posterior del Pleno, lo que resulta especialmente necesario cuando la proposición o el proyecto de ley es particularmente complejo y/o técnico.

Por tanto, la posibilidad de que el Pleno pueda decidir prescindir o no de la labor de la Comisión, es decir, ir a un procedimiento legislativo en lectura única, puede quedar en manos del Reglamento Parlamentario a la vista de la configuración constitucional de las bases del procedimiento legislativo, y de la posición que cada órgano ocupa respecto del mismo, pero la posibilidad de que una Comisión Legislativa pueda aprobar directamente una ley sin participación posterior del Pleno es más que razonable que precise una habilitación constitucional expresa como la que encontramos en el artículo 75.2 CE. Todo ello no significa, claro está, que el Reglamento Parlamentario no esté limitado ni condicionado en modo alguno por la Constitución a la hora de establecer el régimen jurídico del procedimiento abreviado en lectura única, tal y como veremos en el último epígrafe de este capítulo.

IV. El procedimiento ordinario y en lectura única en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado.

El vigente Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 (RCD)²⁸² dedica su Título V -artículos 108 a 150- al procedimiento

²⁸² Reglamento que ha sido objeto de once reformas parciales, a saber: Reforma por la que se modifican los artículos 18, 20.1 y 46.1, y se deroga el apartado 3 del artículo 88, aprobada el 23 de septiembre de 1993 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 22-4, de 29 de septiembre de 1993; BOE núm. 237, de 4 de octubre de 1993); Reforma sobre publicidad de las Comisiones de Investigación, aprobada el 16 de junio de 1994 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 75-5, de 18 de junio de 1994 -corrección de errores en BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 75-6, de 21 de junio de 1994-; BOE núm. 145, de 18 de junio de 1994 -corrección de errores en BOE núm. 149, de 23 de junio de 1994-); Reforma por la que se modifica el artículo 46.1, aprobada el 26 de septiembre de 1996 (BOCG,

legislativo. El citado Título queda dividido en tres Capítulos. El primero de ellos está dedicado a la iniciativa legislativa -artículo 108-; el segundo aborda el procedimiento legislativo común y, a su vez, se encuentra integrado por tres Secciones relativas a los proyectos de ley -artículos 109 a 123-, a las proposiciones de ley -artículos 124 a 127- y a la retirada de proyectos y proposiciones de ley -artículos 128 a 129-; y el Capítulo tercero es el espacio donde el legislador va a establecer a lo largo de seis Secciones las vías procedimentales legislativas especiales y abreviadas.

La primera de las Secciones del Capítulo tercero aborda los proyectos y proposiciones de Ley Orgánica -artículos 130 a 132-; la segunda, el Proyecto de Ley de Presupuestos -artículos 133 a 135-; la tercera, los Estatutos de Autonomía -artículos 136 a 145-; la cuarta, la regulación de la revisión y reforma constitucional -artículos 146 a 147-; la quinta, la competencia

Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 47-5, de 27 de septiembre de 1996; BOE, núm. 273, de 12 de noviembre de 1996); Reforma por la que se modifica el artículo 46.1, aprobada el 11 de mayo de 2000 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 39-3, de 11 de mayo de 2000; BOE, núm. 118, de 17 de mayo de 2000 -corrección de errores BOE, núm. 119, de 18 de mayo de 2000-); Reforma por la que se modifica el artículo 205, aprobada el 27 de junio de 2001 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 149-4, de 29 de junio de 2001; BOE, núm. 156, de 30 de junio de 2001); Reforma por la que se modifica el art. 46.1, aprobada el 28 de abril de 2004 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 69-4, de 3 de mayo de 2004; BOE, núm. 108, de 4 de mayo de 2004); Reforma por la que se modifica el art. 46.1, aprobada el 29 de abril de 2008 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 100-2, de 5 de mayo de 2008, publicada también en el BOE, núm. 112, de 8 de mayo de 2008). Reforma por la que se modifica el art. 46.1, aprobada el 15 de octubre de 2009 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 194-3, de 19 de octubre de 2009; BOE, núm. 156, de 23 de octubre de 2009); Reforma por la que se modifica el art. 63.2, aprobada el 29 de octubre de 2009. (BOCG, Congreso de los Diputados. Serie B, núm. 204-3, de 2 de noviembre de 2009; BOE, núm. 266, de 4 de noviembre de 2009); Reforma por la que se modifican los artículos 79 y 82 aprobada el 21 de julio de 2011 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 327-3, de 27 de julio de 2011; BOE, núm. 184, de 2 de agosto de 2011); Reforma por la que se modifica el art. 46.1, aprobada el 15 de diciembre de 2016. (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 60-3, de 19 de diciembre de 2016; BOE núm. 310, de 24 de diciembre de 2016); y Reforma por la que se modifica el art. 46.1, aprobada el 19 de junio de 2018 (BOCG, Congreso de los Diputados. Serie B, núm. 276-1, de 21 de junio de 2018; BOE núm. 156, de 28 de junio de 2018).

legislativa plena de las Comisiones -artículos 148 a 149-; y la sexta Sección norma la tramitación de un proyecto de ley en lectura única -artículo 150-.

Fuera del Título dedicado al procedimiento legislativo, concretamente en el Título cuarto, relativo a las disposiciones generales del funcionamiento de las Cámaras, se articulan las mayorías necesarias para acordar que la iniciativa se tramite por el procedimiento de urgencia, y en él se prevé que los plazos destinados a los actos que comprenden la tramitación tendrán una duración de la mitad de los tiempos establecidos para la tramitación de carácter ordinario - artículos 93 y 94 RCD-.

En lo que respecta al Reglamento del Senado, de 26 de mayo de 1982²⁸³ (RS), su Título IV es el espacio que el legislador ha destinado para

²⁸³ Texto refundido aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie I, núm. 119, de 9 de mayo de 1994), reformado por el Pleno del Senado en sus sesiones de los días 24 de octubre de 1995 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie III A, núm. 20 (f), de 26 de octubre de 1995), 9 de mayo de 2000 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie III A, núm. 1 (f), de 10 de mayo de 2000), 14 de junio de 2000 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie III A, núm. 2 (f), de 15 de junio de 2000), 11 de octubre de 2000 [Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie III A, núm. 5 (f), de 17 de octubre de 2000], 27 de junio de 2001 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie III A, núm. 17 (g), de 28 de junio de 2001), 12 de mayo de 2004 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie III A, núm. 8 (f), de 12 de mayo de 2004), 3 de noviembre de 2004 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie III A, núm. 10 (f), de 3 de noviembre de 2004), 29 de junio de 2005 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie III A, núm. 31 (f), de 30 de junio de 2005), 21 de febrero de 2006 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie III A, núm.34 (f), de 23 de febrero de 2006), 21 de noviembre de 2007 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie III A, núm. 53 (h), de 22 de noviembre de 2007), 13 de mayo de 2008 [Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie III A, núm. 1 (f), de 13 de mayo de 2008], 21 de octubre de 2009 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie III A, núm. 12 (f), de 23 de octubre de 2009), 18 de noviembre de 2009 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie III A, núm. 14 (f), de 23 de noviembre de 2009), 21 de julio de 2010 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie III A, núm. 18 (j), de 23 de julio de 2010), 24 de enero de 2012 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, núm. 17, de 24 de enero de 2012), 21

regular el procedimiento legislativo. El primero de los tres Capítulos que comprende el Título IV está dedicado al procedimiento legislativo y así reza su entrada: “Del procedimiento legislativo ordinario”. Este Capítulo queda dividido en cinco Secciones: en la primera de ellas se regulan los textos legislativos remitidos por el Congreso de los Diputados -artículos 104 a 107-; la segunda Sección está dedicada a la iniciativa legislativa del Senado -artículos 108-109-; la regulación del debate en Comisión -artículos 110 a 117- queda establecida en la Sección tercera; mientras que la deliberación por el Pleno del Senado queda recogida en la Sección cuarta –artículos 118 a 126-; y la regulación de las normas especiales se preceptúa en la Sección quinta -artículos 127-128-.

Los procedimientos legislativos especiales quedan recogidos en el Capítulo segundo, que a su vez, se divide en siete Secciones. La tramitación de un proyecto o proposición de ley en lectura única -artículo 129- es el objeto de la primera Sección y la delegación de la competencia legislativa en las Comisiones -artículos 130 a 132- es el cometido de la Sección segunda. En la Sección tercera se regula el procedimiento de urgencia -artículos 133 a 136- y en la Sección cuarta se norma la intervención del Senado en los convenios y acuerdos entre las Comunidades Autónomas y la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial -artículos 137 a 140-. La Sección quinta versa sobre las leyes de armonización de las disposiciones de las Comunidades Autónomas -artículos 141 a 142-. La Sección sexta regula lo concerniente a los Estatutos de Autonomía -artículo 143- y la Sección séptima norma los Tratados y Convenios Internacionales -artículos 144 a 147-. El Capítulo tercero queda destinado a la regulación del procedimiento presupuestario -artículos 148 a 151-.

De forma acertada, el Reglamento del Senado norma el procedimiento de revisión constitucional en un Título distinto al dedicado al procedimiento

de noviembre de 2013 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, núm. 271, de 22 de noviembre de 2013. Corrección de errores, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, núm. 276, de 28 de noviembre de 2013), 5 de junio de 2014 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, núm. 362, de 9 de junio de 2014), 30 de noviembre de 2016 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, núm. 41, de 2 de diciembre de 2016) y 8 de marzo de 2017 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, núm. 69, de 10 de marzo de 2017).

legislativo. De igual forma, debería haber sucedido con la regulación de los elementos relativos a los Tratados y Convenios Internacionales y la intervención del Senado en los Convenios y acuerdos entre las Comunidades Autónomas regulados en la Sección cuarta relativa al procedimiento legislativo especial.

Del mismo modo que ocurría en el Reglamento del Congreso de los Diputados, también el Reglamento del Senado prevé determinados aspectos procedimentales fuera del Título que norma el procedimiento legislativo. Así, vemos como la regulación de la función y competencias de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo se encuentra ubicada en la Sección segunda del Capítulo cuarto, sito en el Título tercero.

Después de efectuar una búsqueda exhaustiva de los contenidos que, respecto del procedimiento legislativo acogen tanto la Constitución como los Reglamentos Parlamentarios, observamos que estos cuerpos normativos no desarrollan toda la regulación necesaria para posibilitar la elaboración de la ley. Para completar la configuración procedimental tendremos que acudir a normas de rango inferior dictadas por los órganos internos de la Cámara que, en todo caso, quedan supeditadas a los dictados constitucionales y reglamentarios²⁸⁴.

Estas normas cumplen una función crucial ya que, de una parte, suplen la falta de regulación de la actividad parlamentaria, impidiendo con ello su paralización, y de otra, sirven de puente y dotan de flexibilidad a la relación existente entre lo establecido en los Reglamentos Parlamentarios y las necesidades que la realidad parlamentaria presenta y es necesario resolver a diario. Todo ello, como acertadamente se ha señalado²⁸⁵, bien por falta de

²⁸⁴ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Comentario al artículo 16”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, 199.

²⁸⁵ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Artículo 72.1: Autonomía funcional de las Cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal”, en *Comentarios a la Constitución*

preceptos aplicables a los supuestos planteados, o porque en el momento de la elaboración de los Reglamentos Parlamentarios no fue posible prever todas las circunstancias que posteriormente han tenido lugar.

Así las cosas, sirvan como muestra de este tipo normativo las siguientes Resoluciones dictadas por la Presidencia del Congreso de los Diputados: Resolución de 12 de enero de 1983, sobre normas que regulan la calificación de los escritos de enmiendas presentadas a textos legislativos; Resolución de 25 de enero de 1983, sobre el trámite previsto en el artículo 203 del Reglamento de la Cámara en materia de comparecencias; Resolución de 2 de noviembre de 1983, sobre delegación por las Comisiones en sus respectivas Mesas de las facultades a las que se refiere el artículo 44 del Reglamento; Resolución de 23 de septiembre de 1986, sobre el desarrollo del artículo 113 del Reglamento relativo a la designación y funciones de las Ponencias; Resolución de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía; o Resolución de 21 de diciembre de 1998, sobre la utilización de documentos audiovisuales en las Comisiones.

Con respecto a la Cámara Alta, también se hace uso de este tipo normativo complementario para suplir las lagunas existentes. Sirvan también como ejemplo del mismo las siguientes normas: Norma supletoria para la ordenación del debate, de 14 de febrero de 1984; Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993; Norma interpretativa de la Presidencia del Senado sobre la adopción de acuerdos por las Ponencias designadas por las Comisiones, de 18 de noviembre de 1997; Norma interpretativa de 23 de mayo de 1984, sobre delegación por las Comisiones en sus respectivas Mesas de las facultades a que se refieren los artículos 66.1 y 67 del Reglamento del Senado; Norma interpretativa de 23 de mayo de 1984 sobre votación nominal pública por procedimiento electrónico; y Norma interpretativa de 17 de abril de 1985 de la Presidencia del Senado sobre

Española de 1978, ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dtor.), Cortes Generales, Edersa, Madrid, 1998, 408 y ss.

turnos a favor y en contra previstos en los artículos 108.4, 121, 129 y 155.2 del Reglamento del Senado.

Hemos podido comprobar que, de un lado, el Texto Constitucional ha establecido algunas de las pautas básicas llamadas a regular el procedimiento legislativo y, de otro, ha habilitado al Reglamento Parlamentario para que articule el desarrollo del cauce procedimental. A su vez, este cuerpo normativo reglamentario atribuye al Presidente de cada una de las Cámaras una función integradora de los eventuales vacíos procedimentales existentes en los mismos al tiempo que permite que sus órganos internos puedan dictar aquellas normas que, siguiendo en todo caso los preceptivos dictados constitucionales y reglamentarios, contribuyan al correcto discurrir del proceso de formación de voluntad popular.

Por lo que hace ya, concretamente, a la regulación del procedimiento legislativo abreviado en lectura única tanto en el Reglamento del Congreso de los Diputados como en el Reglamento del Senado, los preceptos a significar son el artículo 150 RCD²⁸⁶ y el artículo 129 RS. El primero de ellos establece lo siguiente:

“1. Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única.

2. Adoptado tal acuerdo se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación.

3. Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado y se remitirá al Senado. En caso contrario, quedará rechazado”.

²⁸⁶ Pese a las reformas parciales acometidas en esta norma desde su entrada en vigor, el artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados ha permanecido inalterado desde su versión inicial, de 10 de febrero de 1982.

Por su parte, el correlativo artículo 129 RS²⁸⁷ prevé que:

“1. Cuando la naturaleza de un proyecto o de una proposición de ley, remitidos por el Congreso de los Diputados, lo aconseje, o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única.

2. A tal efecto, se procederá a un debate de totalidad, en el que los turnos a favor y en contra serán de quince minutos, y tras ellos los Grupos Parlamentarios podrán fijar su posición en intervenciones que no excedan de diez minutos.

3. Antes de su debate en 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. Caso de ser aprobada alguna de ellas, el Presidente del Senado dará por concluido el debate sobre el proyecto afectado y lo comunicará al Presidente del Gobierno y del Congreso de los Diputados, trasladándoles el texto de la propuesta.

4. En el caso de que el proyecto o proposición de que se trate no sea aprobado por el Senado o no alcance la mayoría exigida según la naturaleza del proyecto, se considerará rechazado por la Cámara, comunicándolo así el Presidente del Senado al Congreso de los Diputados, a los efectos correspondientes”.

Frente al silencio del Texto Constitucional al que ya hemos aludido, son los Reglamentos de ambas Cámaras los que recogen, ahora ya sí de forma expresa, la regulación de un curso distinto al ordinario para determinadas iniciativas legislativas que, bien porque la naturaleza del texto así lo aconseje o porque la sencillez de su formulación lo permita, se deban tramitar directamente y en lectura única.

Este procedimiento abreviado conlleva, como es bien sabido, la exclusión de la fase de Comisión. Y ello, lejos de suponer necesariamente una eventual vulneración de aquellas garantías que protegen el procedimiento legislativo -por la supresión de los actos que tienen lugar en este momento procesal-, lo que se pretende es hallar una marca de equilibrio justa entre el tipo de tramitación que cada iniciativa legislativa requiere -para que el proceso de formación de la voluntad parlamentaria tenga lugar de forma adecuada- y la

²⁸⁷ Tampoco ha variado la redacción del artículo 129 del Reglamento del Senado, de 26 de mayo de 1982, pese a las reformas parciales acometidas en esta norma desde su entrada en vigor.

naturaleza de la dicha iniciativa. Dicho de otro modo, tal y como detallamos en el capítulo anterior, la actividad legislativa de los Parlamentos ha estado siempre dominada por el Pleno, y las Comisiones se crean para hacer frente a la cada vez más abundante y compleja labor legislativa de estas Asambleas representativas. Así las cosas, para que la discusión y deliberación final en el Pleno sea eficaz, se precisa en muchos casos el trabajo preparatorio de la Comisión Legislativa, que es, además, por su composición y funcionamiento, una proyección a escala proporcional de los equilibrios políticos del propio Pleno²⁸⁸. Tan necesaria se ha vuelto esa intervención de la Comisión en los Parlamentos modernos, que se ha incorporado ya como regla general al procedimiento ordinario.

Todas las iniciativas legislativas, una vez tomadas en consideración, pasan a la fase de estudio en Comisión y el procedimiento abreviado en lectura única se prevé como *cláusula de escape* cuando la naturaleza o la simplicidad de la iniciativa a considerar permite su tramitación directa por el Pleno, evitando así una fase innecesaria que ralentizaría el procedimiento injustificadamente.

Pese a la sencillez de este planteamiento, la regulación y la *praxis* del procedimiento abreviado en lectura única presentan notables problemas de orden técnico-jurídico, singularmente en lo que se refiere a la determinación de su supuesto habilitante y al desarrollo procesal de su implementación, extremos estos que serán objeto de detallado análisis en los próximos capítulos de este trabajo.

Asimismo, como ya se habrá advertido, la muy abierta formulación de los preceptos del RCD y del RS deja prácticamente en manos de una decisión de oportunidad política del Pleno la utilización o no de este procedimiento abreviado, lo que da lugar a situaciones abusivas que pueden lesionar

²⁸⁸ *Vid.*, al respecto, STC 36/1990, de 1 de marzo, en la que ya se señaló que “la adecuada representación proporcional [de las Comisiones respecto del Pleno] sólo puede ser, por definición, imperfecta y dentro de un margen de discrecionalidad o flexibilidad, siempre y cuando no altere su esencia”.

derechos constitucionalmente garantizados de los parlamentarios. Es por ello que, antes de entrar en el estudio del régimen jurídico de la lectura única, debemos abordar, a continuación, la siempre procelosa problemática de la sujeción del Pleno de las Cámaras Legislativas a los dictados de sus propios Reglamentos en esta materia.

V. El Reglamento Parlamentario como Derecho autodispositivo y el problema de la sujeción del Pleno a los límites reglamentarios de la lectura única.

Como hemos visto páginas atrás, una muy particular característica del Reglamento Parlamentario a tener especialmente en cuenta a los efectos que aquí interesan es su naturaleza de Derecho autoconstituido. Así, cada una de las Cámaras es autora -en exclusiva- de esta norma y, a la vez, también la destinataria de sus dictados²⁸⁹. Esta especial condición, que siempre resulta relevante, lo es aún más cuando la proyectamos sobre el procedimiento abreviado en lectura única, puesto que, como también hemos señalado ya, este procedimiento viene introducido en nuestro sistema por el propio Reglamento Parlamentario sin mandato ni habilitación expresa del Texto Constitucional y, por tanto, el legislador reglamentario al establecer su régimen jurídico no está condicionado ni limitado más allá de las genéricas garantías que respecto del procedimiento legislativo establece la Constitución. Se multiplica, por tanto, así, la relevancia de que estemos ante una norma de naturaleza autoconstituida.

Pero resulta, además, que el Reglamento Parlamentario no sólo es Derecho autoconstituido, sino que también es Derecho autodisponible por el

²⁸⁹ *Vid.*, v.g., RIPOLLÉS SERRANO, M.R., “Las transformaciones del Parlamento contemporáneo: ¿Fuga de las competencias tradicionales o adaptación a la época actual?”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 11, 2016, 89 y ss.

propio Parlamento²⁹⁰, esto es, la Cámara –a través del Pleno- goza de cierto grado de disposición de sus propias normas, de un margen real de flexibilidad en su uso y aplicación. Es ésta, lógicamente, una cuestión especialmente controvertida en el ámbito de la práctica y también en sede doctrinal.

Por un lado, es bien cierto que el Derecho Parlamentario tiene un marcado carácter instrumental al servicio de la acción política del Parlamento y que resulta claramente ineficiente que cada obstáculo reglamentario con el que la Cámara se encuentre la obligue a suspender su actividad y a abrir un procedimiento de reforma del Reglamento. Pero no es menos cierto que por esta vía se han venido sucediendo modificaciones *encubiertas* del propio Reglamento, principalmente a través de Resoluciones interpretativas o supletorias de la Presidencia de la Cámara, y acuerdos de la Mesa o de la Junta de Portavoces, no siempre adoptados, además, por unanimidad de sus miembros²⁹¹.

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

Traemos esta reflexión aquí porque la regulación tanto del RCD (art. 150) como la del RS (art. 129) respecto de la apreciación de la concurrencia de la circunstancia habilitante que abre la puerta al procedimiento legislativo

²⁹⁰ GARRORENA MORALES, A., en voz “Mandato representativo”..., *opus cit*, 94, significa esta condición de Derecho “autoestatuido y autodisponible” de los Reglamentos Parlamentarios.

²⁹¹ *Vid.*, *v.g.*, en este mismo sentido, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Comentario al artículo 72.1 CE: Autonomía Funcional de las Cámaras: Reglamentaria, Presupuestaria y de personal”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, ALZAGA VILLAAMIL, O, (Dtor.), Edersa, Madrid, 405.

abreviado en lectura única, tiene una formulación que ha permitido que, en la práctica, se ordene la tramitación en lectura única de cualquier iniciativa a decisión discrecional del Pleno. En ambos preceptos se establece que cuando la “naturaleza [de la iniciativa] lo aconseje o la simplicidad de su formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única”. Tanto la extraordinaria apertura e inconcreción del supuesto habilitante como el mecanismo de toma de la decisión –consenso de la Mesa, la Junta de Portavoces y el Pleno- convierten a ambos preceptos en el ejemplo *tipo* de norma reglamentaria de la que la Cámara puede hacer un uso demasiado flexible.

¿Estamos entonces ante una decisión del Pleno completamente discrecional? ¿Está sometido el órgano plenario a algún límite a la hora de apreciar si la “naturaleza” de la iniciativa o la “simplicidad” de su formulación permite o no ir a un procedimiento en lectura única y omitir así la fase de Comisión? De la respuesta a esta pregunta dependerá, en buena parte, el enfoque que debemos dar al estudio del régimen jurídico de esta tipología procedimental y, muy en particular, a los mecanismos y al alcance de su posible control.

A nuestro parecer, el único modo de dar respuesta a este interrogante es proceder a la delimitación del supuesto de hecho que prevé la norma reglamentaria, esto es, a concretar cuándo se ha de entender que *la naturaleza de la iniciativa aconseja o la simplicidad de su formulación permite* ir a una tramitación en lectura única, en lugar de someterla a todo el *iter* del procedimiento legislativo ordinario. Y hacerlo conectando esa previsión reglamentaria con las garantías que la Constitución recoge respecto de todo procedimiento legislativo.

Cierto es, como decíamos líneas atrás, que nuestra Constitución remite el régimen jurídico de la lectura única al Reglamento Parlamentario a través de la genérica habilitación de los artículos 72.1 y 89.1 CE. Pero no es menos cierto que el Reglamento Parlamentario está sujeto, en todo caso, también aquí, al respeto del contenido esencial de los derechos de los parlamentarios a

acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos y, muy en particular, a aquellos contenidos tendentes a garantizar la correcta, libre y democrática formación de la voluntad del órgano legislador²⁹². Por este motivo, si efectivamente la naturaleza de la proposición o del proyecto permite su debate en Pleno sin menoscabo de los derechos de los parlamentarios, en particular de las minorías parlamentarias, nada cabría objetar a su tramitación en lectura única.

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

De ahí la relevancia de acotar correctamente el supuesto de hecho, al que dedicaremos el capítulo quinto, y el alcance de los concretos derechos fundamentales de los parlamentarios que puedan verse afectados por la tramitación propia de esta variante abreviada del procedimiento legislativo, a lo que dedicaremos el capítulo sexto.

Cuestión diferente, pero íntimamente conectada con ésta, es la de quién, cómo y con qué consecuencias jurídicas se puede o no controlar la constitucionalidad de esa decisión del Pleno de optar por este concreto trámite, extremo al que aludiremos en el último epígrafe del capítulo sexto de este trabajo. Aunque lo trataremos allí con más detalle, sí podemos adelantar ya que nuestro Tribunal Constitucional ha afirmado reiteradamente su competencia para fiscalizar no tanto el desarrollo de un procedimiento legislativo en su conjunto, como las concretas decisiones de los órganos de las

²⁹² *Vid.*, v. g., en este mismo sentido, SSTC 99/1987, de 11 de junio; 89/1984, de 28 de septiembre; y, más recientemente, STC 199/2016, de 28 de noviembre.

Cámaras durante el mismo, cuando de ellas se puedan derivar lesiones en el ejercicio de los derechos de los parlamentarios²⁹³.

²⁹³ *Vid.*, SSTC 188/1988, de 17 de octubre y 161/1988, de 20 de septiembre.

Capítulo 5

La definición de los presupuestos habilitantes del procedimiento legislativo en lectura única.

I. Una formulación pretendidamente abierta cuya motivación nunca vio la luz pública.

Como ya hemos avanzado, el artículo 150.1 RCD recoge dos presupuestos habilitantes diferentes que permiten la tramitación directa y en lectura única por el Pleno de un proyecto o una proposición de ley ya tomada en consideración: que su *naturaleza lo aconseje* o que la *simplicidad de su formulación lo permita*. Asimismo, el artículo 129.1 RS reproduce las mismas circunstancias habilitantes en relación con esos proyectos o proposiciones de ley cuando hayan sido aprobados por el Congreso y remitidos al Senado.

Una redacción tan absolutamente abierta como la que nos ocupa hace imprescindible que recurramos a todos los instrumentos jurídicos a nuestro alcance que nos puedan ayudar a delimitar el contenido de tan indeterminados

conceptos jurídicos. El primero de ellos es el estudio de los trabajos parlamentarios de su elaboración, que debería, al menos, arrojar algo de luz sobre cuál era la pretensión del legislador reglamentario cuando configuró así la norma en cuestión.

Este tipo de análisis, sobre todo respecto de normas que integran el *bloque de la constitucionalidad*²⁹⁴, aunque debe estar siempre integrado por otros elementos de orden doctrinal y jurisprudencial, habitualmente ofrece datos muy relevantes que ayudan a completar este tipo de categorías, pues permite al investigador averiguar porqué se incluyeron o no determinadas expresiones o fórmulas de redacción en un determinado precepto, facilitando así la concreción de su alcance o, por lo menos, del alcance que el legislador pretendió darle, que siendo factor distinto, resulta muy útil en el proceso de interpretación de la norma.

Sin embargo, para nuestra sorpresa, el estudio pormenorizado de los trabajos de elaboración de los artículos 150.1 RCD y 129.1 RS no nos permite alcanzar ninguna conclusión relevante. Por lo que hace al primero de ellos, a diferencia de lo que ocurrió con los preceptos reguladores de otros procedimientos legislativos especiales o abreviados –v.g., leyes orgánicas o leyes de Comisión-, los artículos relativos al trámite en lectura única no fueron prácticamente objeto de debate en lo que a la formulación de sus presupuestos habilitantes se refiere, manteniendo sin apenas modificaciones la literalidad del borrador inicial elaborado por la Ponencia hasta su aprobación final por el Pleno.

Ese texto original de la Ponencia daba ya la siguiente redacción al entonces artículo 148.1: “Cuando la naturaleza del proyecto de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta

²⁹⁴ *Vid.*, al respecto, BASILE, S., “Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades Públicas”, PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., (Dtores.) *La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático*, Civitas, Madrid, 1981; WRÓBLEWSKY, J., *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, Civitas, Madrid, 1985; y ARAGÓN REYES, M., *Constitución y democracia...*, *opus cit.*

unánime de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única ante el Pleno o ante una Comisión”²⁹⁵. Al texto se presentaron tan sólo cuatro enmiendas –ninguna de ellas referidas a los presupuestos habilitantes-, de las cuales sólo se incorporó la enmienda número 547 del Grupo Parlamentario Socialista, que añadía además de los proyectos de ley del Gobierno, las proposiciones de ley tomadas en consideración como iniciativas legislativas susceptibles de tramitación por este cauce abreviado.

Quedó así aprobado, por asentimiento y sin objeciones ni debate, el entonces artículo 149.1 del Informe de la Ponencia con la siguiente redacción: “Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomados en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta unánime de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única ante el Pleno o ante una Comisión”²⁹⁶.

La redacción definitiva del actual artículo 150.1 RCD vino dada por el Dictamen de la Comisión, que eliminó la necesidad de decisión unánime de la Mesa del Congreso para abrir este trámite, y suprimió la posibilidad de que la lectura única pudiera tener lugar en una Comisión y no en el Pleno²⁹⁷, extremos éstos de notable importancia –como veremos posteriormente-, pero que tampoco inciden en la configuración de los presupuestos habilitantes.

Finalmente, y sin más debate al respecto, el Pleno de la Cámara aprobó este precepto en bloque junto con otros relativos al procedimiento legislativo²⁹⁸ (arts. 128-160 RCD) por abrumadora mayoría de 282 votos a favor, 9

²⁹⁵ BOCG, Congreso de los Diputados, I Legislatura, Serie H, nº 33-I, de 11 de junio de 1980, 186.

²⁹⁶ BOCG, Congreso de los Diputados, I Legislatura, Serie H, nº 33-I, de 13 de abril de 1981.

²⁹⁷ BOCG, Congreso de los Diputados, I Legislatura, Serie H, nº 33-II, de 17 de junio de 1981.

²⁹⁸ BOCG, Congreso de los Diputados, I Legislatura, Serie H, nº 33-III, de 24 de febrero de 1982.

abstenciones, y ningún voto en contra. Posteriormente, el Reglamento del Senado incorporó su actual artículo 129 repitiendo la literalidad del artículo 150 RCD, sin que en absoluto se debatiera ni cuestionara su redacción²⁹⁹.

Así, pues, no hay en estos trabajos parlamentarios signo alguno que nos ayude a entender qué pretendió concretamente el legislador reglamentario cuando definió de ese modo las circunstancias que habilitaban la tramitación de una iniciativa por el procedimiento de lectura única. La clave de todo ha de estar en el debate y en la elaboración del texto que redactó la Ponencia de la Comisión de Reglamento del Congreso de los Diputados que se tomó como borrador inicial para la labor parlamentaria posterior. Ese texto se gestó en la sesión celebrada el día 24 de mayo de 1979, pero lamentablemente, por motivos que nadie ha podido dar en el Servicio de Documentación de las Cortes Generales, no existe rastro alguno del acta de esa sesión en ningún formato ni soporte –si es que, efectivamente, se levantó acta de la misma, cosa que tampoco podemos asegurar-.

No obstante todo ello, sí que es indicativo, en cualquier caso, el hecho mismo de que no se enmendara ni debatiera la configuración original de estos preceptos y que una muy amplia mayoría de la Cámara se felicitará, durante los debates parlamentarios que tuvieron lugar en relación con el conjunto de los preceptos reguladores del procedimiento legislativo y sus variantes, porque se hubiera logrado que la tramitación de las iniciativas legislativas pudiera “agilizarse” en determinados supuestos con acuerdo suficiente de la Mesa y/o el Pleno. Valga, por todas, la intervención del Diputado Herrero Rodríguez de Miñón en la que anunciaba que el Grupo Parlamentario Socialista no presentaría votos particulares en el Pleno, al estar satisfecho con la redacción de los artículos correspondientes al procedimiento legislativo acordada en el Dictamen de la Comisión³⁰⁰:

²⁹⁹ BOCG, Senado, V Legislatura, Serie I, nº 119, de 9 de mayo de 1994.

³⁰⁰ DS, Congreso de los Diputados, Comisión de Reglamento, nº 34, de 17 de junio de 1981.

“Creo, por último, que la agilización de todo el procedimiento legislativo y de debate, con las competencias de ordenación que se dan a la Presidencia y a la Mesa permitirán, si hay voluntad política para ello, como antes he dicho, y nosotros confiamos en que la haya, por parte del Gobierno y por parte de todos los Grupos Parlamentarios, confiamos que ello sirva para convertir al Congreso de los Diputados en lo que fundamentalmente debe ser, no una Cámara de debate pormenorizado en su materia plenaria, de normas a veces excesivamente abundantes, en todo caso, excesivamente técnicas, sino en la gran caja de resonancia del debate político nacional y en la fuente principal y privilegiada de información política y en la tribuna principal en la que se cruza y se establece el diálogo fecundo de la democracia entre Gobierno y oposición, entre mayoría y minoría”.

Estaba ya, pues, en el ánimo del legislador reglamentario agilizar en la medida de lo posible la estructura de trabajo de la Cámara, a cuyos fines un procedimiento legislativo en lectura única ante el Pleno podía resultar muy útil. De ahí, quizá, la amplitud de la redacción del artículo 150 RCD.

No obstante, el riesgo que ello conlleva es evidente: tal y como veremos en el epígrafe relativo a la práctica parlamentaria, ambas Cámaras han hecho uso y abuso del procedimiento en lectura única ante el Pleno con el único fin de dar celeridad a la tramitación de determinadas leyes, al margen de la efectiva concurrencia o no de alguno de los dos presupuestos habilitantes descritos. Por todo ello, resulta preciso recurrir también al análisis de otro tipo de materiales que nos ayuden a configurar los perfiles de las categorías jurídicas aquí en cuestión.

II. La oportunidad perdida de los Reglamentos Parlamentarios autonómicos.

Pese a que, lógicamente, en el momento de la aprobación de los diferentes Reglamentos de los Parlamentos autonómicos ya se habían evidenciado los problemas que se observaban en la práctica parlamentaria por la falta de concreción de los presupuestos habilitantes del procedimiento en lectura única, tanto en el Reglamento del Congreso de los Diputados como en el Reglamento del Senado, las correspondientes normas autonómicas vinieron a reproducir mayoritariamente la misma deficiencia, cuando no agravarla.

1. La reproducción y desvirtuación de los presupuestos habilitantes de la lectura única como opción mayoritaria.

Una buena parte de los Reglamentos Parlamentarios autonómicos españoles copia la literalidad de los textos estatales homólogos abriendo así la puerta a la lectura única en Pleno de aquellos proyectos o proposiciones de ley cuya “naturaleza lo aconseje o la simplicidad de su formulación lo permita”. En unos casos lo hacen reproduciendo el procedimiento correspondiente en términos idénticos al estatal ³⁰¹, y en otros, introduciendo variantes

³⁰¹ Artículo 165 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias (RGJPA): “1. En el acuerdo de remisión de un proyecto de ley a la Junta General, el Consejo de Gobierno podrá pedir razonadamente, en atención a su naturaleza o a la simplicidad de su formulación, la tramitación en lectura única. 2. La Mesa de la Cámara decidirá sobre la calificación y admisión a trámite del proyecto de ley y, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá elevar al Pleno propuesta de tramitación en lectura única, en cuyo caso la propuesta, junto con el proyecto de ley, se incluirá en el orden del día de la primera sesión plenaria que se celebre. 3. Si el Pleno aprobara la tramitación en lectura única por unanimidad, el texto del proyecto de ley será sometido inmediatamente y en la misma sesión a debate y votación final. 4. De no alcanzarse la unanimidad, la tramitación en lectura única quedará aprobada con, al menos, una mayoría de dos tercios del Pleno. En tal caso, se abrirá un plazo de dos días para la presentación de enmiendas parciales ante la Mesa de la Cámara. El texto del proyecto de ley, junto con las enmiendas que se hubieran calificado y admitido a trámite por la Mesa de la Cámara, se someterá directamente a debate y votación en la siguiente sesión plenaria que se celebre. 5. El Consejo de Gobierno podrá manifestar la disconformidad a que se refiere el artículo 140 hasta el día inmediatamente anterior al del debate y votación. Cuando la Mesa de la Cámara considere manifiestamente infundada la disconformidad del Consejo de Gobierno, previa audiencia de la Junta de Portavoces, decidirá definitivamente el Pleno inmediatamente antes del debate y votación”; artículo 168 del Reglamento de las Cortes de Castilla La Mancha (RCCM): “1. Cuando la naturaleza de un Proyecto o Proposición de Ley o su simplicidad de formulación lo permitan, el Pleno de la Cámara, previo acuerdo de la Junta de Portavoces, a propuesta de la Mesa, podrá acordar que dicho Proyecto o Proposición de Ley se tramite directamente en lectura única ante el Pleno o ante una Comisión. 2. Adoptado el acuerdo se procederá a un debate sujeto a lo dispuesto en el artículo 90 del Reglamento y, a continuación, el conjunto del Proyecto o Proposición de Ley se someterá a una sola votación”; artículo 136 del Reglamento del Parlamento de Andalucía (RPA): “1. Cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley lo aconsejase o lo permitiese la simplicidad de su formulación, el Pleno de la

procedimentales, algunas de ellas, cuando menos, incongruentes con la lógica del procedimiento abreviado que se defiende en este trabajo³⁰².

Cámara, a propuesta de la Mesa y con el acuerdo unánime de la Junta de Portavoces, podrá acordar que dicha iniciativa se tramite directamente y en lectura única ante el Pleno. Este acuerdo comportará la imposibilidad de que pueda presentarse enmienda alguna al proyecto o proposición de ley de que se trate. 2. Adoptado el acuerdo, se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad y, a continuación, el conjunto del proyecto o proposición de ley se someterá a una sola votación”; artículo 130 del Reglamento de las Cortes de Castilla León (RCCL): “1. La Mesa, con el parecer favorable de la Junta de Portavoces, podrá proponer al Pleno de las Cortes la tramitación en lectura única de un proyecto de ley o de una proposición de ley, tomada en consideración, cuando su naturaleza lo aconseje o la simplicidad de su formulación lo permita. 2. Adoptado el acuerdo por el Pleno, 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. 3. Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado. En caso contrario, quedará rechazado”; artículo 134 del Reglamento del Parlamento de Galicia (RPG): “1. Cuando la naturaleza de un Proyecto de Ley lo aconsejara o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces o a iniciativa de ésta, podrá acordar que dicho Proyecto se tramite directamente y en lectura única ante el Pleno o ante una Comisión. 2. Adoptado el acuerdo, se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad y a continuación el conjunto del Proyecto se someterá a una sola votación”; y artículo 115 del Reglamento del Parlamento de la Rioja (RPR): “1. Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de Ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única. 2. Adoptado tal acuerdo se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación. 3. Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado. En caso contrario, quedará rechazado”.

³⁰² Tres Reglamentos Parlamentarios permiten la presentación de enmiendas al articulado en este procedimiento (Aragón, Canarias y Baleares), lo que, como veremos en el capítulo siguiente, no es incompatible con el trámite legislativo en lectura única: artículo 207 del Reglamento Cortes de Aragón (RCA): “1. Cuando la naturaleza de un proyecto o de una proposición de ley tomada en consideración lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única. 2. Adoptado este acuerdo, se abrirá un plazo máximo de ocho días para la presentación de enmiendas. 3. Las enmiendas, que podrán ser a la totalidad con texto alternativo y al articulado, así como a la totalidad de devolución cuando se trate de un proyecto de ley, se presentarán ante la Mesa de las Cortes, a la que corresponderá

su calificación”; artículo 148 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC): “1. Cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única, en cuyo caso ordenará la apertura de un plazo común de presentación de enmiendas a la totalidad y al articulado. 2. El debate en Pleno se desarrollará conforme al siguiente procedimiento: en primer lugar se debatirán y votarán las enmiendas a la totalidad. A continuación se procederá, en su caso, al debate y votación de las enmiendas al articulado. Finalmente se someterá el conjunto del texto a una votación”; y artículo 145 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares (RPIB): “1. Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno, a propuesta unánime de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única. 2. Adoptado tal acuerdo, no podrán presentarse enmiendas de totalidad, y las enmiendas parciales deberán presentarse a propuesta unánime de todos los Grupos Parlamentarios. 3. El debate estará sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación. Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado. En caso contrario, quedará rechazado”; sin embargo, otros dos Reglamentos Parlamentarios autonómicos (Cantabria y Navarra) añaden, además, la prohibición de presentar enmiendas de totalidad, lo que sí es incompatible con la lógica de este procedimiento: artículo 139 del Reglamento del Parlamento de Cantabria (RPCA): “1. Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno, a propuesta unánime de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única. 2. Adoptado tal acuerdo, no podrán presentarse enmiendas de totalidad, y las enmiendas parciales deberán presentarse a propuesta unánime de todos los Grupos Parlamentarios. 3. El debate estará sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación. Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado. En caso contrario, quedará rechazado”; y artículo 157 del Reglamento del Parlamento de Navarra (RPN): “1. Cuando la naturaleza de un proyecto o de una proposición de Ley Foral lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá acordar que el citado proyecto o proposición se tramite directamente y en lectura única ante el Pleno de la Cámara. 2. 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 los miembros de la Cámara, antes de iniciarse el debate en el Pleno. 3. La sesión plenaria comenzará con la votación sobre la tramitación o no del proyecto o proposición en lectura única. A continuación, en el caso de que el Pleno aprobara dicha tramitación, se procederá al debate del proyecto o proposición de Ley

Otros textos parlamentarios autonómicos van todavía más allá puesto que, manteniendo la misma descripción de ambos presupuestos habilitantes, pervierten completamente el sentido de este tipo procesal al integrarlo –y confundirlo- con el relativo a las leyes de Comisión, pues permiten que la lectura única de la iniciativa legislativa correspondiente se realice tanto en el Pleno como en la Comisión³⁰³, creando así un procedimiento sumarísimo sin intervención del Pleno de la Cámara, cuya constitucionalidad incluso sería cuestionable³⁰⁴.

Por otra parte, son cuatro los Reglamentos de Parlamentos autonómicos cuya formulación se aparta –parcial o totalmente- del modo de definir los

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 intervendrá en primer lugar el proponente de la iniciativa 4. La no aprobación de la tramitación en lectura única supondrá el rechazo de la correspondiente proposición de Ley Foral, en su caso, o la tramitación del proyecto de Ley Foral por el procedimiento ordinario. 5. 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. 6. 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”.

³⁰³ *Vid.*, v.g., artículo 138.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPCAT): “1. Un proyecto de ley puede ser tramitado directamente y en lectura única por el Pleno del Parlamento o por una Comisión, si la naturaleza del proyecto lo aconseja o si la simplicidad de la formulación lo permite. 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 ésta”; y artículo 135 del Reglamento de las Cortes Valencianas (RCV): “1. Cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley lo aconseje y su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de Les Corts, a propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Síndics, o a iniciativa de ésta, podrá acordar que dicho proyecto o proposición de ley se tramite directamente y en lectura única ante el Pleno o una Comisión. Este acuerdo supondrá el decaimiento del derecho de presentación de enmiendas”.

³⁰⁴ No obstante, el Tribunal Constitucional, en *obiter dicta* de su STC 139/2017, de 29 de noviembre, parece haber dejado la puerta abierta a la constitucionalidad de estas previsiones. *Vid.*, STC 139/2017 FJ 3 a.

presupuestos habilitantes del procedimiento legislativo en lectura única que venimos describiendo:

Tanto el Reglamento del Parlamento Vasco como el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia recogen la urgencia como presupuesto habilitante del trámite en lectura única, si bien que lo hacen de modo notablemente distinto. La norma reglamentaria vasca se refiere, en primer lugar, a la naturaleza de la iniciativa y a la simplicidad de su formulación como circunstancias que posibilitan tramitar una iniciativa legislativa en lectura única –art. 163.1 RPV³⁰⁵-; pero, a continuación, añade que, con independencia de las condiciones del texto a tramitar, si concurrieran “circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad”, podría el Gobierno autónomo “sin requerir para ello la previa autorización de la Cámara” activar este procedimiento legislativo abreviado –art. 163.3 RPV-, si bien quedan excluidas de esta vía de tramitación los proyectos de ley que afecten al régimen institucional de la Comunidad Autónoma, al régimen electoral o a los derechos y deberes de los ciudadanos³⁰⁶.

Se mantiene, pues, la valoración por el Pleno de la Cámara de los presupuestos convencionales y se añade la urgencia como circunstancia extraordinaria que permite al Gobierno, incluso sin autorización de la Cámara, abrir el procedimiento legislativo en lectura única para aquellas iniciativas que

³⁰⁵ Art. 163.1 del Reglamento del Parlamento Vasco (RPV): “1. Cuando la naturaleza del proyecto de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta unánime de la Mesa y oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente en lectura única ante el Pleno o ante una comisión”.

³⁰⁶ Art. 163.3 del Reglamento del Parlamento Vasco: “Cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan, el Gobierno podrá hacer uso, sin requerir para ello la previa autorización de la Cámara, del procedimiento de lectura única, ante el Pleno o la comisión correspondiente, para la tramitación de proyectos de ley que no afecten al ordenamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma, al régimen jurídico de las instituciones forales, al régimen electoral, ni a los derechos, deberes o libertades de la ciudadanía”.

no afecten a los elementos basilares citados del ordenamiento jurídico autonómico vasco.

El Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, sin embargo, articula el trámite en lectura única exclusivamente como un mecanismo más para vehicular la urgencia legislativa. Así, no se refiere a la naturaleza ni a la simplicidad del correspondiente proyecto o proposición de ley, sino que identifica plenamente lectura única y trámite de urgencia, de modo que, además de otros sujetos, la Mesa y la Junta de Portavoces (no el Pleno) podrán acordar la tramitación urgente de cualquier iniciativa, lo que significaría la tramitación prioritaria de la misma, la reducción a la mitad de los plazos previstos para el procedimiento legislativo ordinario, un debate de tiempos limitados y su trámite en lectura única ante el Pleno de la Cámara³⁰⁷.

En esta misma línea, el Reglamento de la Asamblea de Extremadura (RARE) da todavía un paso más al configurar la decisión sobre la tramitación de las iniciativas legislativas en lectura única como una facultad libérrima del Pleno. Sin aludir en absoluto a la *naturaleza* o *simplicidad* del texto legislativo propuesto, el artículo 177.1 RARE establece que, a propuesta bien de la Mesa, bien de un Grupo Parlamentario, bien del Gobierno regional, el Pleno podrá acordar por mayoría absoluta que “cualquier iniciativa legislativa se tramite

³⁰⁷ Art. 113.1 y 2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (RARM): “1. Al decidir los aspectos concretos de la tramitación que deba darse a un asunto, el Consejo de Gobierno, la Mesa de la Asamblea y un Grupo Parlamentario de los constituidos al inicio de la Legislatura, y en relación con un asunto que se tramite a instancias de éste, podrán sugerir, o la Junta de Portavoces directamente acordar, que dicha tramitación se realice por el procedimiento de urgencia. A tal efecto podrá optarse por alguno de los sistemas siguientes: a) Declaración de carácter prioritario sobre cualquier otro asunto que no tenga atribuida dicha cualidad. b) Reducción de plazos hasta un máximo de la mitad del término establecido. c) Debate a término fijo, de tal modo que, transcurrido el tiempo señalado de antemano, se pase a efectuar las votaciones que queden pendientes. d) Lectura única directamente en el Pleno, sujeta a un solo debate de totalidad sin discusión de enmiendas y concluida con una sola votación sobre el proyecto o documento considerado en su conjunto. 2. Cuando dos o más medidas de las contempladas en el apartado anterior sean compatibles, la Junta de Portavoces podrá acordarlas con carácter complementario, siempre que la urgencia del tema o proyecto lo requiera”.

directamente y en lectura única ante el Pleno en aquellos casos en que lo considere conveniente”³⁰⁸. Vemos, pues, cómo en estos tres casos, con mayor o menor intensidad, se recogen –además o en lugar de la *naturaleza* y la *simplicidad* del texto- otros presupuestos habilitantes de la lectura única: la urgencia y el consenso político.

Es decir, lejos de encontrar aquí elementos que nos ayuden a concretar los perfiles de los presupuestos habilitantes que establecen los Reglamentos del Parlamento estatal, lo que advertimos es que algunos legisladores autonómicos han llevado al Reglamento Parlamentario de sus Asambleas lo que en el ámbito estatal ha sido -como veremos en páginas siguientes- una mala *praxis* parlamentaria: que el Pleno no esté sujeto casi a límite alguno para decidir la pertinencia de recurrir a este trámite legislativo abreviado, o que lo active con la única intención de recortar los tiempos del procedimiento de elaboración de una ley con independencia de las condiciones que reúna el texto en cuestión.

2. La excepcionalidad del Reglamento de la Asamblea de Madrid: un parámetro atendible.

Finalmente, el último de los cuatro casos en los que el legislador reglamentario autonómico se aparta de lo previsto en las normas estatales sí nos ofrece alguna señal sobre cómo delimitar el ámbito objetivo de los presupuestos habilitantes del procedimiento en lectura única.

³⁰⁸ Art. 177.1 y 2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura: “1. El Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, de la Junta de Extremadura o de un Grupo Parlamentario, y con el acuerdo de la Junta de Portavoces podrá acordar por mayoría absoluta que cualquier iniciativa legislativa se tramite directamente y en lectura única ante el Pleno en aquellos casos en que lo considere conveniente. Este acuerdo comportará la imposibilidad de que pueda presentarse enmienda alguna al proyecto o propuesta de ley de que se trate. 2. Adoptado el acuerdo, se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad y, a continuación, el conjunto del proyecto o propuesta de ley se someterá a una sola votación”.

El Reglamento de la Asamblea de Madrid que es, por éste y por otros motivos³⁰⁹, el que más extensa y correctamente regula la tramitación legislativa en lectura única, prevé que este procedimiento se pueda abrir por decisión del Pleno “cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita” (art. 167.1), recogiendo así literalmente la redacción estatal, pero, a continuación, establece que, en todo caso, “no podrán ser objeto de tramitación en lectura única: a) las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular y las de los Ayuntamientos, b) los proyectos y proposiciones de ley de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y c) el proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid”. Es decir, establece tres prohibiciones absolutas: la primera de ellas por razón del titular de la iniciativa y las otras dos *ratione materiae*.

La primera prohibición establecida, esto es, aquellos procedimientos legislativos de iniciativa legislativa popular o municipal, no encuentra una conexión directa con los dos presupuestos habilitantes establecidos, pues no está vinculada al contenido del texto sino a quién impulsa la iniciativa. Se pretende aquí que, con independencia de la materia sobre la que verse el texto o la mayor o menor complejidad de su formulación, todas las iniciativas legislativas *externas* –que no provengan del Gobierno o del propio Parlamento autonómico- sean sometidas siempre a todas las fases del procedimiento legislativo.

Sin embargo, las dos prohibiciones *ratione materiae* sí vienen a significar una delimitación negativa de los conceptos jurídicos indeterminados

³⁰⁹ En él se establece, v.g., que la propuesta debe realizarla la Mesa de la Cámara “con ocasión del acto de calificación” (art. 167.1 RAM); que la decisión de tramitar un proyecto o proposición de ley en lectura única “comportará el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas” (art. 167.2 RAM); que tal acuerdo “implicará asimismo la toma en consideración de la iniciativa legislativa” (art. 168 RAM); y que, a diferencia de lo previsto en algunas otras normas reglamentarias a las que ya hemos aludido, “si el Pleno acordara la tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley, no cabrá respecto del mismo delegación de la competencia legislativa plena en Comisión. Inversamente, si el Pleno hubiera acordado la delegación de la competencia legislativa plena en Comisión respecto de un proyecto o proposición de ley, no cabrá su tramitación en lectura única” (art. 169.2 RAM).

descritos como presupuestos habilitantes: el legislador reglamentario madrileño considera que la *naturaleza* de la reforma estatutaria desaconsejaría siempre su tramitación en lectura única –con independencia de su contenido y alcance– y que el proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma no tendrá nunca una formulación lo suficientemente sencilla como para poder eludir su paso por la Comisión competente de la Cámara. Y quizá aquí, como veremos más adelante, sí hayamos podido encontrar un rasgo a partir del cual podamos intentar dar unos perfiles más concretos y completos a estas dos categorías.

III. Un debate doctrinal insuficiente e insatisfactorio entorno a ambas figuras.

1. Unos pocos lugares comunes y varios perfiles sin concreción.

Pese a ser muy abundante la literatura jurídica que podemos encontrar relativa al procedimiento legislativo ordinario en general³¹⁰ y a los procedimientos legislativos abreviados en particular³¹¹, el procedimiento legislativo en lectura única no ha sido hasta ahora objeto de especial atención por parte de la doctrina, lo que no deja de llamar la atención habida cuenta de los importantes problemas técnicos que presenta este tipo de tramitación y el frecuente uso -y abuso- que el legislador viene haciendo de ella.

Quienes han estudiado hasta la fecha este procedimiento y, concretamente, los presupuestos habilitantes del mismo, coinciden en señalar tres extremos sobre los que existe pleno consenso en sede doctrinal³¹²:

³¹⁰ Vid., por todos, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “*El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos ...*”, *opus cit.*

³¹¹ Vid., por todos, GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *El procedimiento legislativo...*, *opus cit.*; y GÓMEZ LUGO, Y., *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008.

³¹² Vid., por todos, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “*El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos...*”, *opus cit.*, 211 y ss.

En primer lugar, como venimos poniendo de relieve, la definición que de tales presupuestos hacen el Reglamento del Congreso de los Diputados y el Reglamento del Senado es excesivamente abierta y el legislador reglamentario podía y debía haber delimitado más y mejor su ámbito objetivo. En segundo término, que, consecuentemente, estas normas reglamentarias reconocen un muy amplio margen de libre apreciación de la concurrencia o no de aquellas circunstancias a los órganos rectores de las Cámaras que deciden sobre esta tramitación. Y, finalmente, que estamos ante dos supuestos diferentes y alternativos que habilitan, sin la necesaria concurrencia del otro, la apertura del trámite legislativo en lectura única, esto es, basta con que la *naturaleza* de la iniciativa *lo aconseje* o, alternativamente, con que su *simplicidad de formulación lo permita* para que la iniciativa pueda ser tramitada por este cauce abreviado.

Pero hasta aquí llegan los acuerdos y las aportaciones doctrinales relevantes. Ningún autor ofrece una delimitación suficiente –siquiera en términos negativos o de exclusión- de los contornos de uno y otro presupuesto habilitante. Antes al contrario, a la vista de las reflexiones de todos ellos, el panorama se ensombrece aún más:

Unos autores, rendidos a la *praxis* habitual de ambas Cámaras -a la que más adelante nos referiremos-, pese a admitir que estamos ante categorías diferenciadas, identifican en una sola idea ambos supuestos, haciéndolos equivaler en unas ocasiones con un *amplio consenso* político de partida sobre el contenido de la iniciativa a tramitar³¹³, y en otras con razones de *urgencia* política para su aprobación³¹⁴.

³¹³ *Vid.*, por todos, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “El procedimiento legislativo en las Cortes Generales...”, *opus cit.*, 238; y ARAUJO DÍAZ DE TERÓN, M., “Comentario al artículo 150”, en RIPOLLÉS SERRANO, M.R. (Coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, 1064 y ss.

³¹⁴ *Vid.*, por todos, SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario Español*, Dyckinson, Madrid, 2013, 286.

Otro sector doctrinal³¹⁵, sin embargo, aunque asume también el consenso y la necesidad de una tramitación más celérica como las causas que podrían poner en marcha este *iter* procesal abreviado, añaden que los Reglamentos Parlamentarios deberían haber excluido de la lectura única “aquellas iniciativas de cierta importancia y repercusión para no contradecir la naturaleza y funcionalidad de la labor parlamentaria”, pero sin concretar nada al respecto.

Desde otro punto de vista, muy acertadamente a nuestro juicio, aunque también sin llegar a definir qué debemos entender por *naturaleza* o *simplicidad de formulación* de la iniciativa a tramitar, algún autor ha hecho hincapié en el carácter excepcional de este tipo de especialidad procedimental³¹⁶, de lo que se debería inferir, según nuestro criterio, la consecuente obligación del órgano decisor -el Pleno de la Cámara- y de su controlador -el Tribunal Constitucional- de interpretar restrictivamente el contenido y el alcance de ambos presupuestos habilitantes.

2. Los ejes de nuestra crítica a la doctrina dominante.

Pero, sin duda, quienes más han trabajado sobre esta cuestión son las profesoras GÓMEZ LUGO y GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, si bien que desde planteamientos y enfoques diferentes:

³¹⁵ GARCÍA MARTÍNEZ, M.A., *El procedimiento legislativo...*, opus cit., 299-300.

³¹⁶ Así, BIGLINO CAMPOS, P., ha afirmado que “a pesar de la ambigüedad de la fórmula utilizada para caracterizar los casos en los que resulta de aplicación, este procedimiento debe considerarse excepcional, dado que supone que la ley sea debatida y aprobada directamente por el Pleno de la Cámara, sin que sea posible presentar enmiendas al articulado ni que actúen las Comisiones. Esta interpretación que es necesaria por la obligación de garantizar la participación de los miembros de la Asamblea, y especialmente de la minoría, puede además deducirse de la STC 103/2008”, en voz “Procedimiento Legislativo”, en ARAGÓN REYES, M. (Dtor.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, *Organización General y Territorial del Estado*, Civitas, Navarra, 2011, 162.

Con GÓMEZ LUGO³¹⁷ compartimos su punto de partida argumental, cuando afirma que el procedimiento legislativo en lectura única es una “técnica procedimental a través de la cual se pretende conseguir una respuesta rápida del Parlamento ante propuestas legislativas que no presentan grandes dificultades para consensuar o acordar su aprobación, agilizando los trámites”.

Asimismo, si bien ya de forma tan sólo parcial, podemos compartir la definición que da la autora del primero de los presupuestos habilitantes - cuando su *naturaleza lo aconseje*-, que concreta del siguiente modo: “Textos lo suficientemente consensuados por las fuerzas políticas que hacen innecesaria la discusión y votación que tienen lugar en sede de Comisión, por lo que la tramitación se acelera suprimiendo esta fase”³¹⁸.

Decimos que nuestro acuerdo es, en este punto, tan sólo parcial por cuanto que la autora incluye en esa categoría de textos “pactados o consensuados” tanto aquéllos textos que excepcionalmente nuestro ordenamiento jurídico les reconoce la condición de norma pactada y que llegan a las Cortes Generales para obtener o no un voto de ratificación, como aquéllas otras iniciativas de naturaleza ordinaria que *de facto* han sido ya ampliamente prenegociadas y consensuadas por una mayoría de fuerzas políticas en ámbitos extraparlamentarios antes de ser remitidas a las Cortes Generales para su correspondiente -y, en principio, completa- tramitación³¹⁹.

³¹⁷ GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación legislativa en lectura única”..., *opus cit.*, 5.

³¹⁸ GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación legislativa en lectura única”..., *opus cit.*, 7.

³¹⁹ Así, la autora utiliza indistintamente para sostener su argumento ejemplos de la práctica que responden a esas dos realidades claramente diferenciables. *V.g.*, de un lado, la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) y la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Navarra; y, de otro lado, la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio sobre Composición del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial, y la Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio de modificación de la Ley Orgánica 1/1979, General Penitenciaria, de 26 de septiembre. *Vid.*, GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación legislativa...”, *opus cit.*, nota 10, 8.

Como detallaremos en el último epígrafe de este capítulo al fijar nuestra posición, se puede y se debe trazar una clara línea divisoria entre ambos tipos de normas, tal y como entendemos que ha hecho también nuestro Tribunal Constitucional -implícitamente- en STC 27/2000, de 31 de enero, a la que después nos referiremos.

A partir de aquí, nuestro desacuerdo con los argumentos que sostiene esta autora es completo. Así, opina GÓMEZ LUGO que la *simplicidad de la formulación* de las iniciativas legislativas “puede interpretarse referida a proyectos o proposiciones de ley sobre cuyo contenido sólo se discute su aprobación o rechazo en bloque, sin entrar en grandes cuestiones de detalle, o bien textos muy breves que aconsejan una agilización en los trámites”³²⁰.

Vuelve a introducir aquí, pues, de nuevo la idea del amplio consenso previo sobre el contenido de la iniciativa, lo que no resulta demasiado congruente con la idea de que estamos ante dos presupuestos habilitantes diferenciados y alternativos; y añade la *brevedad* como identificador subsidiario de este segundo presupuesto, sin atender a que, como detallaremos en próximas páginas, *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 legislativo puede tener una formulación muy sencilla sin ser necesariamente breve y, al contrario, puede ser breve en su extensión y presentar una formulación compleja.

Asimismo, esta autora introduce una decisiva variable al modo de interpretar ambos presupuestos que tampoco compartimos: afirma que, en todo caso, el contenido de tales iniciativas legislativas debe afectar a “materias poco relevantes”³²¹, es decir, no cabría abrir trámite de lectura única respecto de proyectos o proposiciones de ley de *especial relevancia*, con independencia de cuál fuera su *naturaleza* o sus condiciones de *formulación*.

³²⁰ GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación legislativa...”, *opus cit.*, 7- 8.

³²¹ GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación legislativa...”, *opus cit.*, 7- 8.

De modo que, según su criterio, “hay razones suficientes para sostener que la utilización de estos procedimientos legislativos especiales constituye [sic] un límite procedimental implícito para las Cámaras cuando actúan como poder de reforma constitucional”³²². Esto es, sólo estaremos ante materias *relevantes* que, según este modo de argumentar, impidan la tramitación de la iniciativa en lectura única cuando de reformas constitucionales se trate – cualquiera que sea su contenido-, pues esta autora excluye expresamente de esta reflexión las decisiones de naturaleza legislativa, ya sean ordinarias u orgánicas, estén sometidas o no a otra especialidad procedimental *ratione materiae* -v.g., Ley de Presupuestos Generales del Estado-.

Y justifica la autora tal exclusión sobre la base de la hipotética caducidad de iniciativas legislativas en curso que tengan notable apoyo social y político por el final inminente de la Legislatura antes de su aprobación por el cauce ordinario, esto es, apelando pues la urgencia como causa habilitante principalísima, al margen de la *relevancia* del contenido de la norma³²³.

³²² GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: ¿un problema de límites procedimentales?”, comunicación al XVII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Málaga, 26 y 27 de abril de 2018, 4.

³²³ GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación de la reforma constitucional...”, *opus cit.*, 7. “Como puede constatarse, el elemento determinante para la aplicación de este procedimiento no viene delimitado por el objeto material de la iniciativa, pero tampoco por la sencillez o brevedad de los textos. Y ello, porque una propuesta legislativa puede ser breve e implicar una modificación relevante del ordenamiento jurídico y, por ello, requerir un amplio debate parlamentario que permita alcanzar acuerdos sólidos para lograr su aprobación. Igualmente carecería de sentido excluir *a priori* del ámbito de actuación de esta técnica procedimental todas aquellas materias sometidas a reserva procedimental, ya que ello privaría a las Cámaras de un instrumento fundamental para responder a las demandas legislativas sobrevenidas. Piénsese, por ejemplo, en la necesidad de aprobar una serie de medidas relativas a materias reservadas a ley orgánica, demandas socialmente, respaldadas mayoritariamente por las fuerzas políticas ante una inminente disolución de las Cámaras, ya sea natural o anticipada. En estas circunstancias, la aplicación de esta técnica procedimental evitaría la caducidad de las iniciativas legislativas en curso y pendientes de resolución. Sin embargo, esto es aplicable a la elaboración de la ley, pero no a la tramitación de la reforma constitucional”.

Esta conclusión de no admitir la tramitación en lectura única de las reformas constitucionales, por un lado, parece entrar en contradicción con los argumentos sostenidos por la propia GÓMEZ LUGO cuando afirma que nuestro ordenamiento jurídico “permite la tramitación simultánea o transversal” en lectura única “tanto con procedimientos especiales por razón de la materia, como con las otras dos modalidades abreviadas” y que, por tanto, “nos cuestionamos si sería conveniente que los Reglamentos Parlamentarios exceptuasen la aplicación del método de lectura única a algunas materias sometidas a procedimientos particularizados por razón material”³²⁴. Si, como defiende, el límite al uso del trámite en lectura única para las reformas de la Constitución se encuentra implícito en el propio Texto Constitucional, no resultaría en absoluto necesario que los Reglamentos Parlamentarios –que ni obligan ni vetan la simultaneidad- establecieran una prohibición expresa.

Pero más relevante resulta, por otro lado, el hecho de que este planteamiento contravenga abiertamente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que es muy clara en este punto. Como veremos detenidamente en el epígrafe correspondiente, la STC 215/2016, de 15 de diciembre, que reproduce jurisprudencia anterior ya consolidada, establece que la “relevancia o trascendencia constitucional” de un texto normativo “no es incompatible con su tramitación por el procedimiento de lectura única [...] al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional”³²⁵.

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

³²⁴ GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación de la reforma constitucional...”, *opus cit.*, 10.

³²⁵ *Vid.*, en el mismo sentido, STC 238/2012, de 13 de diciembre y ATC 9/2012, de 13 de enero, entre otros.

El primero de tales argumentos es que la lectura única y la reforma constitucional “responden a fundamentos diferentes y contrapuestos”³²⁶ y, por tanto, incompatibles. Nosotros no lo entendemos así. Es cierto que la lógica a la que responden es distinta, pero no necesariamente contrapuesta, al menos, no en todos los casos. Las especiales garantías que los procedimientos de reforma constitucional establecen para salvaguardar la correcta articulación de la voluntad constituyente no tienen por qué estar reñidas en toda circunstancia con el recurso al procedimiento abreviado en lectura única, especialmente en los supuestos de reformas de la Constitución extraordinariamente breves y carentes de complejidad, como fue el caso de la reforma del artículo 13.2 CE en 1992³²⁷.

En segundo y tercer lugar, esta autora subraya que la lectura única en Pleno “limita el debate parlamentario y la posibilidad de presentar enmiendas” y que se pierde así “la función técnica y política de la Comisión parlamentaria”³²⁸, lo que efectivamente es cierto, pero sólo relevante a los efectos que aquí nos ocupan si de ello se derivara una efectiva lesión del derecho de los parlamentarios, o un vicio en la formación de la voluntad constituyente de las Cámaras, lo que, de nuevo, depende del concreto contenido y alcance de la reforma constitucional de que se trate.

Finalmente, en cuarto y último lugar, se añade que en toda reforma constitucional -cualquiera que sea su contenido- se da una “falta de concurrencia de los elementos de simplicidad de la norma o de una naturaleza

³²⁶ GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación de la reforma constitucional...”, *opus cit.*, 15.

³²⁷ Como es bien conocido, la reforma consistió en añadir “y pasivo” al artículo 13.2 CE para reconocer también en las elecciones municipales el derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos de países miembros de la Unión Europea residentes en España, haciendo así compatible nuestro Texto Constitucional con las previsiones que al respecto establecía el Tratado de Maastricht.

³²⁸ GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación de la reforma constitucional...”, *opus cit.*, 15.

que justifique la adopción del procedimiento de lectura única”³²⁹, lo que tampoco es posible concretar sino caso por caso, como venimos afirmando.

Esto hace que la autora termine afirmando que las dos reformas de la Constitución aprobadas hasta la fecha -ambas tramitadas en lectura única- de los artículos 13.2 CE y 135 CE, respectivamente, no debieron ser sometidas -por limitación constitucional implícita- a este procedimiento abreviado, pese a que resulta muy evidente que la formulación y el alcance de ambas reformas era notablemente distinto, como así ha demostrado posteriormente su desarrollo legislativo y nivel de conflictividad doctrinal y jurisdiccional³³⁰.

Por último, la contradicción más llamativa en la que incurre la autora en el intento de justificar su posición es que, en ese mismo trabajo que venimos citando, al referirse en otro punto a esos mismos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, los censura alegando que en ellos no se “ha enfocado correctamente la cuestión suscitada, ya que presupone que el criterio material es determinante y único para la aplicación del procedimiento de lectura única. Sin embargo, y como se expuso anteriormente, la viabilidad de esa variante procedimental no viene delimitada por el objeto material de la iniciativa, sino por una serie de supuestos tasados en los Reglamentos Parlamentarios que,

³²⁹ GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación de la reforma constitucional...”, *opus cit.*, 16.

³³⁰ En este mismo sentido se ha manifestado también GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La reforma del artículo 135: ¿son suficientes trece días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional”, *Cuadernos de Derecho Público*, 38, 2009, 82, con la que coincidimos plenamente: “Frente a la sencillez que suponía incorporar dos palabras al artículo 13 de la Constitución en 1992, es evidente que el texto de la reforma del artículo 135 no puede ser calificado de simple en su formulación, ni tampoco existía acuerdo unánime sobre su tramitación que augurara la no presentación de enmiendas o en escaso número, que no requirieran de un debate en Comisión. No parece, por tanto, que la lectura única fuera el procedimiento más adecuado. De hecho, puede decirse que su rigidez ha resultado contraproducente para los autores de la iniciativa -en la medida que les ha impedido llevar a término algunas negociaciones políticas emprendidas entre los dos grupos mayoritarios y Convergencia i Unió- por ser más rigurosa la admisión de enmiendas transaccionales en Pleno que en Comisión”.

en ningún momento, el Tribunal tiene en cuenta”. La incompatibilidad de ambas argumentaciones nos parece más que evidente³³¹.

Por el contrario, GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ encuentra también límites a la utilización del procedimiento en lectura única para las reformas de la Constitución, pero no se trata en este caso de límites materiales implícitos en el propio Texto Constitucional, sino de límites formales expresos introducidos por los Reglamentos Parlamentarios, en particular por el Reglamento del Senado.

A diferencia de lo que establece el Reglamento del Congreso de los Diputados, cuyo artículo 146.1 se remite subsidiariamente *in toto* al trámite previsto para los proyectos y proposiciones de ley -esto es, al procedimiento legislativo ordinario³³²-, el artículo 154 RS prevé expresamente que las iniciativas de reforma constitucional serán publicadas y se abrirá plazo de presentación de enmiendas (ap.1º)³³³ y que, posteriormente, la Comisión Constitucional elaborará un Dictamen que será elevado al Pleno (ap. 2º)³³⁴. Esto es, el RS reproduce aquí las fases del procedimiento legislativo ordinario, mientras que el RCD se limita a hacer una remisión a las mismas.

³³¹ GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación de la reforma constitucional...”, *opus cit.*, 12.

³³² Artículo 146.1 RCD: “1. Los proyectos y proposiciones de reforma constitucional a que se refieren los artículos 166 y 167 de la Constitución se tramitarán conforme a las normas establecidas en este Reglamento para los proyectos y proposiciones de ley, si bien éstas deberán ir suscritas por dos Grupos Parlamentarios o por una quinta parte de los Diputados”.

³³³ Artículo 154.1 RS: “Cuando el Senado reciba un proyecto de reforma constitucional, presentado y aprobado previamente por el Congreso de los Diputados, la Mesa dispondrá su inmediata publicación y fijará el plazo para la presentación de enmiendas”.

³³⁴ Artículo 154.2 RS: “2. La Comisión de Constitución podrá designar una Ponencia encargada de informar el proyecto y las enmiendas presentadas al mismo y elaborará el correspondiente dictamen que será elevado al Pleno de la Cámara para su debate y votación. La Comisión y, en su caso, la Ponencia observarán los plazos que se fijen por la Presidencia, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces”.

En esa diferencia -o quizá, precisamente, al no reparar en ella- GARCÍA-ESCUADERO ha querido ver un límite reglamentario expreso a la aplicación del procedimiento abreviado en lectura única –sólo en el Senado, claro está- cuando estemos ante una reforma de la Constitución, en el entendido de que ambos trámites serían incompatibles con lo previsto para la lectura única³³⁵.

A nuestro juicio, esta circunstancia no constituye razón suficiente para entender limitado el carácter excepcional y transversal de éste y otros procedimientos abreviados. Que el Reglamento del Senado se refiera de modo directo y no por remisión –como hace el Reglamento del Congreso de los Diputados- a la labor de la Comisión o al trámite de presentación de enmiendas no es más que un recurso retórico que ninguna fuerza distinta añade a un mandato normativo respecto del otro.

Las reglas generales de procedimiento de cada tipo de reforma siguen siendo eso, reglas generales modulables de modo excepcional cuando concurren los supuestos habilitantes correspondientes, con independencia de la materia sobre la que se proyecte el procedimiento legislativo especial en cuestión. En situación diferente, entendemos, nos encontraríamos si esos presuntos límites formales a los que esta autora se refiere vinieran introducidos de modo expreso –o siquiera implícito- no por el Reglamento Parlamentario sino por el propio Texto Constitucional al que aquél queda sometido.

En todo caso, lo que sí resulta indiscutible es que no existe en sede doctrinal, como acabamos de ver, un concepto mínimamente construido –ni siquiera en negativo, por exclusión- de lo que debemos entender por *naturaleza* o *simplicidad de formulación* que justifique la apertura del procedimiento legislativo abreviado en lectura única. Veamos, entonces, si la práctica parlamentaria habida hasta la fecha puede mostrar algo de luz al respecto.

³³⁵ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La reforma del artículo 135...”, *opus cit.*, 86.

IV. Una práctica parlamentaria casi libérrima con una única línea roja.

En el anexo que se adjunta a este trabajo se detalla la relación completa de normas aprobadas a través del procedimiento abreviado en lectura única, incluyendo los pormenores de su tramitación tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. El valor de los datos de esa *praxis* parlamentaria –muchas veces *extra* reglamentaria, cuando no *contra* reglamentaria- va más allá de lo anecdótico o meramente ilustrativo.

Es la jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional, la que ha venido a recordar recientemente, que “los usos parlamentarios han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras, [...] siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho, de modo que son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de los derechos y facultades parlamentarias, siempre que no restrinjan su contenido reconocido en la norma parlamentaria”³³⁶.

Así pues, en este entendido, del exhaustivo análisis del contenido de la práctica parlamentaria habida hasta la fecha, y del concreto *iter legis* que siguieron los proyectos y proposiciones de ley sometidos a lectura única, se derivan las siguientes conclusiones, a los efectos que aquí interesan.

1. Ausencia total de motivación.

Como ya se ha señalado, en la decisión acerca de optar o no por el trámite en lectura única, esto es, en la toma de decisión acerca de si concurren o no los presupuestos habilitantes que para poder recurrir a esta modalidad abreviada del procedimiento legislativo recogida en los Reglamentos

³³⁶ STC 139/2017, de 29 de noviembre de 2017, FJ 8, *in fine*. *Vid.*, en el mismo sentido, SSTC 206/1992, de 21 de noviembre; 190/2009, de 28 de septiembre; 57/2011 de 25 de mayo; y 76/2017, de 19 de junio.

Parlamentarios, participan sucesivamente la Mesa de la Cámara, la Junta de Portavoces y el Pleno.

Lamentablemente, no queda testimonio documental de los motivos que justifican que la Mesa de la Cámara y la Junta de Portavoces impulsen este procedimiento, como tampoco lo hay de los informes -habitualmente orales- que los Letrados de Cortes correspondientes realizan en cada ocasión. Distinto es el caso, lógicamente, de los debates en el Pleno que preceden a la toma definitiva de la decisión sobre la tramitación o no en lectura única. De ellos sí hay constancia documental, pero no nos ofrecen elementos relevantes para calibrar la motivación de las Cámaras: a) en la mayoría de las ocasiones la decisión se toma sin debate y con votación por asentimiento³³⁷; b) en otras tampoco existe debate, pese a realizarse votación con un notable número de votos en contra, lo que no deja de ser sorprendente³³⁸; c) en los escasos supuestos en que algún Grupo Parlamentario presenta objeciones a este tipo de tramitación, la justificación de las mismas es casi inexistente y normalmente desconectada de la concurrencia o no de los presupuestos habilitantes³³⁹; y d)

³³⁷ *Vid.*, v.g., la sesión plenaria nº 138, de 24 de marzo de 1998 (DS, Congreso de los Diputados, nº 143, 1998), en la que se aprobó por asentimiento, sin objeciones ni debate, la tramitación en lectura única de dos normas de naturaleza y complejidad totalmente distintas: la Ley Orgánica 3/1998, de 15 de junio, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (BOE nº 143, de 16 de junio de 1998); y la Ley 19/1998, de 15 de junio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra (BOE nº 143, de 16 de junio de 1998).

³³⁸ *Vid.*, v.g., la sesión plenaria nº 51, de 11 de septiembre de 2012 (DS, Congreso de los Diputados, nº 55, 2012), en la que se aprobó por 181 votos a favor, 128 votos en contra y 5 abstenciones, sin objeciones ni debate, la tramitación en lectura única de la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE nº 235, de 29 de septiembre de 2012).

³³⁹ *Vid.*, v.g., la intervención del Diputado Aguilar Moreno respecto de la tramitación en lectura única de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: “nos oponemos a la tramitación por el sistema de lectura única previsto en el artículo 150 del Reglamento, sistema que impide toda modulación a un proyecto de Ley. Esta circunstancia es la que hace que entendamos que su empleo debe hacerse de

sólo en contadas ocasiones encontramos un debate extenso en el Pleno, pero en el que -lamentablemente- Diputados y Senadores demuestran no tener clara la delimitación conceptual de tales presupuestos, reproduciendo la confusión y la oscuridad que hemos visto que reina también entre la doctrina.

Así, por ejemplo, en el debate sobre la tramitación en lectura única de la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón, encontramos alusiones a la relevancia política de la norma, a la urgencia y al consenso necesario para su aprobación -para rebatir la procedencia de este procedimiento³⁴⁰-, y a la brevedad del texto -para justificarla³⁴¹-, lo que indica, como iremos viendo en

forma restrictiva y nosotros pensamos que no era la ocasión de utilizar este mecanismo”, en la sesión plenaria nº 255, de 30 junio de 1982 (DS, Congreso de los Diputados, nº 255, 1982).

³⁴⁰ *Vid.*, v.g., la intervención del Senador Guillot Miravet: “[...] consideramos que no es oportuno en un tema tan trascendental, tan histórico como es la abdicación de un rey, tramitar este proyecto de ley orgánica por lectura única”; y del Senador Iglesias Fernández: “[...] la fórmula de lectura única tiene sentido cuando hay unanimidad en la Cámara respecto de la cuestión de fondo, o cuando se produce una situación de máxima urgencia. Ninguna de las dos circunstancias se dan”, en la sesión plenaria nº 54, de 5 de junio de 2014 (DS, Senado, nº 115, 2014). *Vid.*, en la misma línea, la muy severa intervención del Diputado C. Conesa, aludiendo a la “relevancia” de la decisión normativa a adoptar: “No hay razones legales para imponer este procedimiento excepcional. [...] El Grupo Popular y el Grupo Socialista se están acostumbrando peligrosamente a restringir los debates parlamentarios. [...] Están construyendo ustedes un peligroso teorema político que debilita la democracia: a más trascendencia de una ley, menos debate social, menos debate político y parlamentario. [...] Ustedes pretenden que el Parlamento se automutile en sus funciones legislativas”, en sesión plenaria nº 192, de 11 de junio de 2014 (DS, Congreso de los Diputados, nº 204, 2014).

³⁴¹ *Vid.*, v.g., la intervención del Diputado Bermúdez de Castro Fernández: “[...] ¿alguien puede argumentar sin rubor que una ley con un único artículo de dos apartados y una disposición final solamente para la entrada en vigor es una ley de una gran complejidad técnica que no puede tramitarse mediante lectura única? Porque, no confundan, una cosa es la trascendencia política, histórica y constitucional del momento que vivimos y otra cosa es la supuesta complejidad técnica, que no existe como tal, por muchos argumentos peregrinos o de conveniencia que quieran esgrimir”, en sesión plenaria nº 192, de 11 de junio de 2014 (DS, Congreso de los Diputados, nº 204, 2014).

las próximas páginas, que el legislador no tiene en absoluto claro cuándo procede y cuándo no tramitar en lectura única una iniciativa³⁴².

Por otra parte, excepción hecha de las Exposiciones de Motivos de las normas de naturaleza pactada, que sí aluden lógicamente al primero de los presupuestos habilitantes como motivo para acudir al trámite de lectura única³⁴³, tampoco encontramos en los Preámbulos de las normas aprobadas en lectura única explicación del legislador que justifique el uso de este tipo de procedimiento, a diferencia de lo que normalmente ocurre cuando se utilizan otros procedimientos especiales –v.g., ley orgánica- o abreviados –v.g., urgencia-.

Así, pues, lo que encontramos en esos textos es: bien una ausencia total de referencia al trámite de lectura única³⁴⁴, bien una alusión expresa a la

³⁴² *Vid.*, en términos muy similares, el debate sobre la tramitación en lectura única de la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo, en la sesión plenaria nº 244, de 19 de febrero de 2015 (DS, Congreso de los Diputados, nº 261, 2015).

³⁴³ *Vid.*, v.g., Preámbulo de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: “Es, pues, rango propio del Régimen foral navarro, amparado por la Constitución que, previamente a la decisión de las Cortes Generales, órgano del Estado en el que se encarna la soberanía indivisible del pueblo español, la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra, acuerden la reforma y modernización de dicho Régimen. Dada la naturaleza y alcance del mejoramiento acordado entre ambas representaciones, resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rango y carácter de Proyecto de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que éstas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal Ley Orgánica”.

³⁴⁴ Preámbulo Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo: “La Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2178, aprobada el 24 de septiembre de 2014, recoge la honda preocupación de la comunidad internacional por el recrudecimiento de la actividad terrorista y por la intensificación del llamamiento a cometer atentados en todas las regiones del mundo. En el catálogo de medidas que constituyen la parte dispositiva de esta Resolución, aparece en el punto sexto un recordatorio de la Resolución

1373 (2001), en virtud de la cual todos los Estados miembros deben velar por el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o Comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos. Tras este recordatorio, la Resolución 2178 pide a los Estados que se cercioren de que sus leyes y otros instrumentos legislativos internos tipifiquen delitos graves que sean suficientes para que se puedan enjuiciar y sancionar las conductas terroristas que se describen, de tal forma que quede debidamente reflejada la gravedad del delito. Las acciones terroristas a las que alude detalladamente la Resolución 2178 constituyen el máximo exponente de las nuevas amenazas que el terrorismo internacional plantea a las sociedades abiertas y que pretenden poner en riesgo los pilares en los que se sustenta el Estado de Derecho y el marco de convivencia de las democracias del mundo entero. El terrorismo internacional de corte yihadista se caracteriza, precisamente, por haber incorporado esas nuevas formas de agresión, consistentes en nuevos instrumentos de captación, adiestramiento o adoctrinamiento en el odio, para emplearlos de manera cruel contra todos aquellos que, en su ideario extremista y violento, sean calificados como enemigos. Estas nuevas amenazas deben, por tanto, ser combatidas con la herramienta más eficaz que los demócratas pueden emplear frente al fanatismo totalitario de los terroristas: la ley. Este terrorismo se caracteriza por su vocación de expansión internacional, a través de líderes carismáticos que difunden sus mensajes y consignas por medio de internet y, especialmente, mediante el uso de redes sociales, haciendo público un mensaje de extrema crueldad que pretende provocar terror en la población o en parte de ella y realizando un llamamiento a sus adeptos de todo el mundo para que cometan atentados. Los destinatarios de estos mensajes pueden ser individuos que, tras su radicalización y adoctrinamiento, intenten perpetrar ataques contra los objetivos señalados, incluyendo atentados suicidas. No menos importante es el fenómeno de los combatientes terroristas desplazados que deciden unirse a las filas de las organizaciones terroristas internacionales o de sus filiales en alguno de los escenarios de conflicto bélico en que los yihadistas están participando, singularmente, Siria e Irak. Este fenómeno de los combatientes terroristas desplazados es, en este momento, una de las mayores amenazas a la seguridad de toda la comunidad internacional y de la Unión Europea en particular, toda vez que éstos se desplazan para adiestrarse en el manejo de armas y explosivos, adquirir la capacitación necesaria y ponerse a las órdenes de los grupos terroristas. La experiencia de la lucha contra el terrorismo en España nos ha permitido contar con una legislación penal eficaz en la respuesta al terrorismo protagonizado por bandas armadas como ETA o el GRAPO, esto es, grupos terroristas cohesionados alrededor de uno o varios líderes, con estructura orgánica clara, reparto de roles dentro de la organización y relaciones de jerarquía definidas y asumidas por los integrantes del grupo terrorista. La respuesta penal al terrorismo se articulaba, por tanto, en la sanción de quienes pertenecían, actuaban al servicio o colaboraban con organizaciones o grupos terroristas. El eje del tratamiento penal del terrorismo era, por tanto, la definición de la organización o grupo terrorista y la tipificación de aquellas conductas que cometían quienes se integraban en ellas o, de alguna forma, prestaban su colaboración. El Código Penal no debe, en ningún caso, perder esa perspectiva de tipificación

urgencia que requiere la aprobación de la norma³⁴⁵ –cuando concurren los procedimientos de lectura única y urgencia-, bien alguna fórmula retórica referida a la necesidad de una tramitación más rápida de lo habitual³⁴⁶ –cuando

de las conductas articuladas en torno a organizaciones o grupos terroristas, pero es evidente que las nuevas amenazas exigen la actualización de la normativa para dar cabida al fenómeno del terrorismo individual y a las conductas que constituyen la principal preocupación de la comunidad internacional, en línea con la Resolución 2178 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas anteriormente citada”.

³⁴⁵ *Vid., v.g.*, Preámbulo Ley Orgánica 7/2011, de 15 de julio, de modificación del artículo 160 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General: “Los Diputados y Senadores han de ser ejemplo de rigor y de transparencia, de manera que ambos principios constituyan las señas de identidad de su actividad política. La presente Ley tiene por objeto ordenar la publicación de las rentas percibidas por los parlamentarios durante su mandato, así como las variaciones experimentadas en su patrimonio personal. La transparencia establecida en la presente Ley no invade derechos constitucionales, ni convierte a los gestores públicos en sospechosos de conductas irregulares. Las circunstancias de la vida pública española operan a favor de la transparencia de las rentas y bienes de las personas que elaboran y aprueban las leyes. Un velo protector que difumine o coloque en un registro secreto la realidad patrimonial de los legisladores, más que proteger su derecho a la intimidad, podría presentarse por aquellos que buscan la ocasión para generalizar sin rigor o difamar sin causa, como circunstancia propicia para la maledicencia y hasta como indicio sospechoso de comportamientos repudiables. La presente Ley pretende contribuir a liberar a los Diputados y Senadores de injustificables valoraciones negativas que muchas veces se predicen del colectivo de los políticos teniendo como única base los juicios previos. Prejuicios que sólo pueden arraigar en una opinión pública no suficientemente informada. En consecuencia, la Ley aspira a que los ciudadanos tengan información sobre el patrimonio y rentas de sus representantes políticos y que puedan acceder a ella fácilmente a través del «Boletín Oficial de las Cortes Generales» y de la página web de cada Cámara. Con el fin antedicho, procede, además, tramitarla con urgencia y que sean los parlamentarios actuales, los Diputados y Senadores que aprueban la modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), los primeros que cumplan su mandato y hagan públicos sus bienes y rentas”.

³⁴⁶ Preámbulo Ley 13/1987, de 17 de julio, de Derivación de Volúmenes de Agua de la Cuenca Alta del Tajo, a través del Acueducto Tajo-Segura, con carácter experimental, con destino al Parque Nacional de las Tablas de Daimiel: “La conservación del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel constituye un compromiso ineludible del Estado español derivado tanto de la Ley 25/1980, de 3 de mayo, que así lo dispone y establece, como de su inclusión en el Convenio sobre Humedales de importancia internacional (RAMSAR), de 18 de marzo de 1982. A pesar de los esfuerzos tanto del Gobierno, a través de los Departamentos interesados, como

se utiliza la lectura única pero no el trámite de urgencia-. Es decir, el legislador no nos da señal alguna acerca del porqué de su decisión y, cuando lo hace, no la vincula a los presupuestos habilitantes recogidos reglamentariamente.

Pese a que no encontramos, pues, motivación alguna en los documentos propios de la *praxis* parlamentaria, sí que podemos extraer de ella algunas otras reflexiones importantes para nuestro trabajo.

de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de la constante preocupación del Patronato y de la competencia de los técnicos responsables de su gestión, el futuro del Parque Nacional es muy incierto y su degradación creciente, como consecuencia de acciones humanas que han roto los equilibrios naturales que permitían la existencia de un ecosistema tan valioso y singular. Las cuantiosas y crecientes extracciones de aguas subterráneas en el acuífero de la llanura manchega han determinado un descenso generalizado y progresivo de los niveles freáticos. Ello ha dado lugar a la subsecuente interrupción de los aportes de agua al Parque Nacional, tanto a través de surgimientos y manantiales existentes en el mismo, como de los cauces superficiales que lo alimentaban y ahora pierden sus caudales por infiltración en el subsuelo antes de llegar a las Tablas. Las consecuencias de esta situación son extremadamente graves. Para conservar el ecosistema en condiciones similares a las que existían antes de su declaración como Parque Nacional, resulta necesario restituir, de alguna manera, las aportaciones hídricas necesarias. Por otra parte, la situación del aprovechamiento de agua en la cuenca alta del Guadiana es crítica, ya que los regadíos existentes se están manteniendo a costa de una intensa sobreexplotación del acuífero subterráneo de la llanura manchega, que constituye la pieza hidráulica clave de la región. Se ha hecho, pues, imprescindible actuar en varias direcciones. Se ha procedido a la declaración de acuífero sobreexplotado de la llanura manchega, se están realizando proyectos piloto de recarga artificial en dicho acuífero, al objeto de conocer la viabilidad de estas técnicas, aún poco utilizadas en nuestro país, y se está procediendo a la limpieza de los cauces que afluyen al Parque Nacional. Para la supervivencia del Parque Nacional se hace necesario aportar con la mayor urgencia caudales precisos que eviten la repetición de incendios que puedan causar efectos irreversibles en el ecosistema. Esto se puede conseguir con carácter inmediato y experimental, mediante la derivación de caudales de la cuenca Alta del Tajo, a través del Acueducto Tajo-Segura y su conducción por los cauces de los ríos de la cuenca Alta del Guadiana hasta el Parque Nacional. Dado el carácter experimental de la operación, y su objetivo de interés general, sin beneficiarios concretos, no procede la aplicación del régimen de tarifas establecido por la Ley 52/1980, de 16 de octubre, sin perjuicio de que los presupuestos de las Confederaciones Hidrográficas del Tajo y del Guadiana sean ampliados en la medida necesaria mediante las oportunas transferencias de capital”.

2. Ni la *relevancia* de la iniciativa ni la concurrencia con procedimientos legislativos especiales vetan la lectura única.

La *praxis* parlamentaria habida hasta la fecha también nos revela que, a diferencia de lo que, según hemos visto en el epígrafe anterior, defienden algunos sectores doctrinales, ni la *relevancia* del contenido normativo de la iniciativa a tramitar ni su reserva a algún procedimiento legislativo especial *ratione materiae* han sido obstáculo para que el legislador haya optado en multitud de ocasiones por utilizar el procedimiento abreviado en lectura única.

Un ejemplo muy evidente de ello son las dos reformas constitucionales realizadas desde la entrada en vigor de nuestra Constitución:

La primera proposición de reforma de nuestro Texto Fundamental tuvo lugar el 22 de julio de 1992. El objeto de esta modificación lo constituía el párrafo segundo del artículo 13 CE, y se llevó a cabo simultaneando la tramitación especial en lectura única con el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 167 CE. Se trataba de un texto de artículo único que daba una nueva redacción al precepto constitucional citado, pero el hecho de que no fuera una modificación extensa, no aminoraba la exigencia de obtener los acuerdos necesarios para que su aprobación se tramitara con los máximos apoyos posibles.

En dicha reforma se trabajaba sobre un texto sucinto, pero de ello no se derivaba que la modificación que se pretendía efectuar no fuera sustancial. No en vano, el derecho fundamental al que se daba abrigo en el artículo que se pretendía reformar era el derecho de sufragio que, como es bien sabido, su salvaguarda es crucial para el adecuado desarrollo de todo sistema democrático.

Se trataba, pues, de una reforma de importante calado sobre la que existía una notable premura: era necesario dar cumplimiento a la declaración vinculante del Tribunal Constitucional que reconocía la contrariedad entre la redacción de la norma convencional, y el artículo 13.2 CE para poder proceder

a la ratificación del Tratado de Maastricht³⁴⁷. La necesidad de reformar con rapidez el art. 13.2 CE, venía motivada, pues, por la concurrencia de dos factores externos a la institución parlamentaria. La Mesa del Congreso de los Diputados acordó simultanear el procedimiento de reforma constitucional del artículo 167 CE, que era el precedente por razón de la materia objeto de regulación, con el de lectura única³⁴⁸.

La aplicación de esta simultaneidad dotó a las Cámaras de la flexibilidad necesaria para aprobar en veintitrés días la reforma constitucional emprendida.

³⁴⁷ El 7 de febrero de 1992 se firmó en Maastricht el Tratado de la Unión Europea por el que, entre otros, se modificaba el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. El artículo 8.B de este Tratado prescribía que tras su aprobación “todo ciudadano de la Unión europea que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida”. El Gobierno de España, en la reunión del Consejo de Ministros celebrada el 24 de abril de 1992, acuerda iniciar el procedimiento previsto en el artículo 95.2 de la Constitución al objeto de que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la eventual contradicción entre la Constitución Española y el artículo 8.B citado. El pronunciamiento del Tribunal Constitucional, de fecha 1 de julio de 1992, declaraba que “la estipulación contenida en el futuro artículo 8 B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, tal y como quedará redactado por el Tratado de la Unión Europea, es contraria al artículo 13.2 de la Constitución en lo relativo a la atribución del derecho de sufragio pasivo en elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea que no sean nacionales españoles y que el procedimiento de reforma constitucional, que debe seguirse, para obtener la adecuación de dicha norma convencional a la Constitución, es el establecido en su artículo 167”.

³⁴⁸ El 7 de julio de 1992 los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular, Catalán (Convergència i Unió), Izquierda Unida Iniciativa per Catalunya, CDS, Vasco (PNV) y Mixto presentaron conjuntamente una Proposición de Reforma del artículo 13, apartado 2 de la Constitución, solicitando su tramitación por el procedimiento de urgencia. La Mesa de la Cámara, en su reunión de 8 de julio, adoptó el acuerdo de admitir a trámite la Proposición y someterla a la deliberación del Pleno a efectos de su toma en consideración y, previa audiencia de la Junta de Portavoces, proponer al Pleno su tramitación por el procedimiento de lectura única (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, IV Legislatura, Serie B, número 147-1, de 9 de julio de 1992). El Pleno del Congreso, en su reunión del día 13 de julio de 1992, acordó tomar en consideración esta Proposición, así como su tramitación directa y en lectura única (Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, núm. 2015, de 13 de julio de 1992).

a saber, desde el 7 de julio de 1992, en que la proposición de ley se presentó en el Congreso de los Diputados, hasta el 30 de julio, fecha en la que obtendría el beneplácito del Senado³⁴⁹. Las Cortes Generales ofrecieron una respuesta a la altura de las exigencias demandadas por las circunstancias políticas del momento. Todo ello fue posible gracias al consenso existente entre los Grupos Parlamentarios que demostraron una clara voluntad de facilitar la adaptación del Texto Constitucional al Tratado de Maastricht, permitiendo así su ratificación en tiempo y forma.

Por lo que hace a la reforma constitucional que tuvo lugar en el año 2011, a pesar de que la relevancia de la materia sobre la que versaba y su complejidad podían plantear serias dudas sobre la viabilidad de la tramitación en lectura única, el Pleno de la Cámara adoptó la decisión de utilizar este trámite abreviado en virtud de la literalidad de los preceptos reglamentarios, que no establecían veto material alguno para la utilización de este procedimiento.

Ni siquiera quedaba excluida la reforma de la Carta Magna, aunque afectara a principios y valores constitucionales de primera magnitud, o a aspectos esenciales relativos a un órgano constitucional que pudiera repercutir en las relaciones con otros órganos constitucionales. Tampoco se aprecia de la

³⁴⁹ Ejemplo de la *vis* autónoma de la que gozan cada una de las Cámaras es lo acontecido en la tramitación de la reforma del art.13.2 CE donde, como recoge el Diario de Sesiones del Senado, Diputación Permanente, IV Legislatura, número 2, 21 de julio de 1992, la Cámara Alta únicamente siguió las reglas de tramitación del artículo 167 CE, separándose así de la modalidad de lectura única seguida por la Cámara Baja. En palabras del Presidente del Senado: “[...] Como sus Señorías han podido comprobar, y de acuerdo con el criterio adoptado por la Junta de Portavoces y la Mesa, nosotros nos separamos del procedimiento de lectura única establecido en el Congreso de los Diputados y, por tanto, el punto previsto es Dictamen de la Comisión de Constitución. Quiérese decir que la Comisión pertinente se reunirá de acuerdo con el calendario previsto, existan o no enmiendas al proyecto de reforma. Se entiende, por tanto, que la solicitud de celebración de sesión extraordinaria para el día 30 de julio de 1992, con ese punto del orden del día, queda aprobada y, como consecuencia, se entiende también que la Diputación Permanente habilita los días necesarios del mes de julio para la tramitación por la Comisión de Constitución de la proposición de reforma del artículo 13, apartado 2, de la Constitución Española [...]”.

lectura de nuestro Texto Fundamental en su conjunto, ni en particular del Título X de la Constitución, dedicado a su reforma, que la aprobación de una modificación de nuestra Norma Fundamental por el procedimiento de lectura única haya quedado excluida.

La única especialidad de procedimiento vetada por nuestra Carta Magna, en relación con la reforma constitucional, es la eventual atribución de la aprobación de la misma a una Comisión Legislativa Permanente regulada en el art. 75.3 CE. Ello responde a la necesidad de intervención del Pleno de la Cámara en dicha iniciativa, hecho éste absolutamente asegurado en la sustanciación del procedimiento en lectura única que tiene lugar exclusivamente en sesión plenaria.

Así las cosas, el 30 de agosto de 2011 el Pleno del Congreso de los Diputados³⁵⁰, aprobó la toma en consideración y la tramitación por el procedimiento de lectura única de la proposición de reforma del art. 135 CE. Posteriormente, además, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó, en el caso de que la proposición de reforma del artículo 135 CE fuese tomada en consideración y acordada su tramitación directa y en lectura única, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93 y 126.5 RC, por remisión del artículo 146.1 RC, su tramitación por el procedimiento de urgencia.

A continuación se dispuso la apertura de un plazo de presentación de enmiendas a la señalada proposición de reforma que debía concluir el 1 de septiembre de 2011, a las 14:00 horas³⁵¹. Se presentaron 24 enmiendas³⁵², las

³⁵⁰ DS, Pleno del Congreso de los Diputados, nº 269, de 30 de agosto de 2011.

³⁵¹ BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 329-2, de 31 de agosto de 2011.

³⁵² Diez enmiendas por el Grupo Parlamentario Mixto (una de la señora Fernández Davila y del señor Jorquera Caselas, dos de la señora Barkos Berruezo, dos de la señora Oramas y del señor Rios y cinco de la señora Diez González); cuatro enmiendas por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana- Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya Verds; dos enmiendas por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) y ocho enmiendas por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió). La Mesa de la Cámara en su reunión del día 1 de

cuales fueron todas rechazadas, admitiéndose únicamente una corrección gramatical en el sentido de sustituir "en relación al" por "en relación con" en el párrafo tercero del artículo 135.3 CE. En la votación de conjunto el resultado fue: votos emitidos 321, a favor 316, en contra 5³⁵³.

En la tramitación seguida en la Cámara Alta se presentaron 29 enmiendas³⁵⁴, que también fueron rechazadas. El Pleno del Senado debatió el Dictamen sobre la Proposición de Reforma, el jueves 7 de septiembre de 2011. El resultado de la votación de conjunto fue de 236 votos emitidos, 233 votos a favor, y 3 votos en contra, alcanzándose la mayoría prescrita en el artículo 167.1 CE. El texto aprobado por el Senado no introdujo variaciones en el texto remitido por el Congreso de los Diputados³⁵⁵.

Además de las reformas constitucionales, paradigma de iniciativas de contenido relevante y de reserva procedimental *ratione materiae*, también otros proyectos y proposiciones de ley de notable relevancia y/o complejidad, que precisan de procedimientos legislativos reformados, han sido sometidos al trámite de lectura única. Tales son los casos, v.g., de la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho³⁵⁶; la Ley Orgánica

septiembre inadmitió algunas de las enmiendas y solicitó aclaración o reformulación de otras (BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 329-3, de 5 septiembre de 2011).

³⁵³ El texto aprobado se publicó en el BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 329-4, de 6 de septiembre de 2011.

³⁵⁴ Ocho enmiendas por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, cuatro enmiendas por el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas, dos enmiendas por el Grupo Parlamentario Mixto (señor Quintero Castañeda) y quince enmiendas por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (BOCG, Senado, núm. 106, de 6 septiembre de 2011).

³⁵⁵ BOCG, Senado, núm. 108, de 8 de septiembre de 2011.

³⁵⁶ BOE, nº 249, de 17 de octubre de 2015. Prueba evidente de la notoriedad y complejidad técnica de esta norma es la abundantísima literatura científica que la doctrina ha producido sobre la misma. *Vid.*, por todos, VILLAYERDE MENÉNDEZ, I., "Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma", *Teoría y*

2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo³⁵⁷; la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón³⁵⁸; o la Ley Orgánica 1/2013, de 11 de abril sobre el proceso de renovación del Consejo General del Poder Judicial, por la que se suspende la vigencia del artículo 112 y parcialmente del 114 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial³⁵⁹; por poner tan sólo algunos ejemplos.

3. Leyes de naturaleza pactada vs. consensos extraparlamentarios no reglados.

Como se ha señalado páginas atrás, el consenso extraparlamentario sobre el contenido de la norma a tramitar es la principal causa de la activación del procedimiento de elaboración de una ley por el procedimiento de lectura única, con independencia de que concurren o no los correspondientes supuestos habilitantes. Sin embargo, la doctrina no ha reparado hasta la fecha en una diferencia que, a estos efectos, nos parece notablemente relevante.

Debemos distinguir, por un lado, la tramitación de iniciativas legislativas que sí tienen *ex lege* -incluso *ex constitutione*- una naturaleza pactada. Con respecto a ellas, las Cortes Generales deben limitarse a formular un voto de ratificación, lo que -como detallaremos en el último epígrafe de este capítulo- sí integraría, a nuestro juicio, el primer supuesto de hecho que recogen los Reglamentos Parlamentarios (iniciativas cuya *naturaleza aconseje* su tramitación en lectura única); y, por otro lado, la tramitación de iniciativas legislativas que no poseen tal naturaleza pero que con respecto a ellas las

Realidad Constitucional, 38, 2016, 643-682 y FERNÁNDEZ FARRERES, G., “Las nuevas facultades del Tribunal Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 38, 2018, 15-44.

³⁵⁷ BOE, nº 77, de 31 de marzo de 2015.

³⁵⁸ BOE, nº 148, de 19 de junio de 2014.

³⁵⁹ BOE, nº 88, de 12 de abril de 2013.

fuerzas políticas mayoritarias han alcanzado un acuerdo previo que permite su aprobación en Cortes sin sufrir modificaciones importantes, y que además, habrían de quedar fuera del ámbito objetivo de la lectura única, salvo que tuvieran una *formulación que permitiera* tal trámite, esto es, salvo que pudiéramos integrarlas en el segundo de los supuestos al que se refieren las normas reglamentarias.

Así, en este primer grupo de normas de naturaleza pactada que se someten a tramitación en lectura única encontramos:

a) La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y sus reformas³⁶⁰. Como es bien conocido, el régimen jurídico

³⁶⁰ Especialmente ilustrativo resulta el Preámbulo del texto vigente de la LORAFNA: “Navarra se incorporó al proceso histórico de formación de la unidad nacional española manteniendo su condición de Reino, con la que vivió, junto con otros pueblos, la gran empresa de España. Avanzado el siglo XIX, Navarra perdió la condición de Reino, pero la Ley de 25 de Octubre de 1839 confirmó sus Fueros, sin perjuicio de la unidad constitucional, disponiendo que, con la participación de Navarra, se introdujera en ellos la modificación indispensable que reclamara el interés de la misma, conciliándolo con el interés general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía. A tal fin, se iniciaron negociaciones entre el Gobierno de la Nación y la Diputación de Navarra y, en el acuerdo que definitivamente se alcanzó, tuvo su origen la Ley Paccionada de 16 de Agosto de 1841, aprobada por las Cortes de la Monarquía española. Al amparo de las citadas Leyes, que traían causa de sus derechos originarios e históricos, Navarra conservó su régimen foral y lo ha venido desarrollando progresivamente, conviniendo con la Administración del Estado la adecuación de facultades y competencias cuando fue preciso, acordando fórmulas de colaboración que se consideraron convenientes y atendiendo siempre las necesidades de la sociedad. En justa consideración a tales antecedentes, la Constitución, que afirma principios democráticos, pluralistas y autonómicos, tiene presente la existencia del régimen foral y, consecuentemente, en el párrafo primero de su Disposición Adicional primera, ampara y respeta los derechos históricos de Navarra y, en el apartado dos de su Disposición Derogatoria, mantiene la vigencia en dicho territorio de la Ley de veinticinco de Octubre de mil ochocientos treinta y nueve. De ahí que, recién entrada en vigor la Constitución, se promulgara, previo acuerdo con la Diputación Foral, el Real Decreto de veintiséis de enero de mil novecientos setenta y nueve, con el que se inició el proceso de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra. Es, pues, rango propio del Régimen foral navarro, amparado por la Constitución que, previamente a la decisión de las Cortes Generales, órgano del Estado en el que se encarna la soberanía indivisible del pueblo

de la aprobación y reforma del Estatuto de Autonomía navarro recoge determinadas especialidades tendentes a poner de relieve la naturaleza pactada o cuasi-pactada de la misma, en virtud de lo previsto en la disposición adicional primera de la Constitución³⁶¹.

Y, concretamente, por lo que hace al objeto de nuestro interés, la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía³⁶², que en su apartado cuarto permite expresamente que “cualquier propuesta de reforma estatutaria se tramite directamente y en lectura única”, preceptúa como inexcusable esta tramitación para las reformas de la LORAFNA, en su apartado decimotercero: “La propuesta de reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra se *tramitará*, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 71.2³⁶³ como proyecto de ley orgánica por el procedimiento de lectura única, sin que resulte admisible la presentación de enmiendas”.

español, la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra, acuerden la reforma y modernización de dicho Régimen. *Dada la naturaleza y alcance del mejoramiento acordado entre ambas representaciones, resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rango y carácter de Proyecto de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que éstas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal Ley Orgánica*”. (La cursiva es nuestra).

³⁶¹ Disposición adicional primera de la Constitución: “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”. *Vid.*, al respecto, por todos, PÉREZ CALVO, A., “Navarra, un régimen autonómico secular”, *Revista de Estudios Políticos*, 92, 1996, 97-112.

³⁶² Modificada por Resolución de la Presidencia, de 25 de septiembre de 2018 (BOCG, Congreso de los diputados, Serie D, nº 481, de 28 de septiembre de 2018).

³⁶³ Art. 71.2 LORAFNA: “La reforma del mismo se ajustará, en todo caso, al siguiente procedimiento: a) La iniciativa corresponderá a la Diputación Foral o al Gobierno de la Nación. b) Tras las correspondientes negociaciones, la Diputación Foral y el Gobierno de España formularán, de común acuerdo, la propuesta de reforma, que será sometida a la aprobación del Parlamento de Navarra y de las Cortes Generales por el mismo procedimiento seguido para la aprobación de la presente Ley Orgánica”.

Esto es, no sólo obliga a vehicular la reforma de dicha ley por este trámite sino que, además, prohíbe la presentación de enmiendas al texto, lo que, como veremos en el siguiente capítulo, es una condición natural del procedimiento en lectura única que el Congreso de los Diputados suele orillar en la práctica cuando no existe interdicción expresa.

b) En esta misma línea, y también por razón de su naturaleza paccionada³⁶⁴, han sido sometidos al trámite legislativo en lectura única las leyes estatales que recogen el contenido del Concierto Económico del País Vasco y del Convenio Económico de Navarra, las que determinan el cálculo de los cupos correspondientes y todas sus respectivas reformas³⁶⁵. Sirvan como

³⁶⁴ Muy ilustrativos resultan también en estos casos los Preámbulos de las normas en cuestión. Sirva como ejemplo el correspondiente a la Ley 43/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de la determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1982-1986: “La Disposición Adicional primera de la Constitución Española declara el amparo y respeto de los derechos históricos de los territorios forales, y dispone que la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. El Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, dispone en su artículo 41, apartado 1, que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico, y en el apartado 2, párrafos d) y e), establece que la aportación del País Vasco consistirá en un cupo global integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, que se aprobará por Ley con la periodicidad que se fije en el Concierto. El Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco, aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo, dispone en su artículo 48, apartado 1, que cada cinco años, mediante Ley votada por las Cortes Generales, previo acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo, se procederá a determinar la metodología de señalamiento del cupo que ha de regir en el quinquenio, conforme a los principios generales establecidos en el presente Concierto, así como a aprobar el cupo del primer año del quinquenio. A tal fin, ambas Administraciones, de común acuerdo, han procedido a determinar la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 1982-1986, habiendo sido aprobado el correspondiente Acuerdo por la Comisión Mixta de Cupo el 4 de diciembre de 1987”.

³⁶⁵ Vid., por todos, LÓPEZ BASAGUREN, A., “El Concierto Económico y la financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Entre mito y realidad”, en AA.VV., *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, vol. I, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005, 619-634; y DE LA HUCHA CELADOR, F., *La inserción constitucional del*

ejemplo las más recientes: Ley 14/2015, de 24 de junio, por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra³⁶⁶; Ley 10/2017, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico de la Comunidad Autónoma del País Vasco³⁶⁷; y Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021³⁶⁸.

c) También han sido sometidas habitualmente al trámite en lectura única las decisiones de las Cortes Generales por las que se autoriza la ratificación de un determinado Tratado Internacional. Así, por ejemplo, han sido tramitados en lectura única, la Ley 3/1986, de 7 de enero, por la que se autoriza el ingreso de España en la Corporación Interamericana de Inversiones³⁶⁹; la Ley Orgánica 1/2005, de 20 de mayo, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004³⁷⁰; o la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007³⁷¹.

A esta práctica parlamentaria cabría oponer dos objeciones. En primer lugar, que el art. 156.1 RCD establece expresamente que esta intervención del

Convenio Económico de Navarra, Servicio de Publicaciones de la Universidad Pública de Navarra, Navarra, 2010.

³⁶⁶ BOE nº 151, de 25 de junio de 2015.

³⁶⁷ BOE nº 316, de 29 de diciembre de 2017.

³⁶⁸ BOE nº 316, de 29 de diciembre de 2017.

³⁶⁹ BOE nº 10, de 11 de enero de 1986.

³⁷⁰ BOE nº 121, de 21 de mayo de 2005.

³⁷¹ BOE nº 184, de 31 de julio de 2008.

Parlamento “se ajustará al procedimiento legislativo común, con las particularidades que se contienen en el presente capítulo” (arts. 154-160 RCD). Entendemos que no sería ésta razón suficiente para excluir el cauce de la lectura única, pues el carácter transversal de este procedimiento abreviado hace que sea proyectable sobre cualquier tipo de procedimiento legislativo- tanto el común, por supuesto, como los procedimientos especiales por razón de la materia-, siempre y cuando no exista incompatibilidad entre las reglas propias de la tramitación en la lectura única y el régimen jurídico del proyecto legislativo sobre el que se sustancia.

En mayores problemas podría ponernos, en segundo lugar, lo previsto en el apartado tercero de ese mismo artículo 156 RCD. Allí se prevé que: “Las propuestas presentadas por los Diputados y por los Grupos Parlamentarios tendrán la consideración de enmiendas al articulado en los siguientes casos: 1º. Cuando propusieran la supresión, adición o modificación a las reservas o declaraciones que el Gobierno pretende formular. 2º. Cuando formularen reservas o declaraciones previstas por el tratado o convenio”.

Esto es, se abre la puerta a la presentación de “enmiendas al articulado”, si bien que de un modo muy limitado: enmiendas solo respecto de las reservas o declaraciones que el Gobierno pretenda formular, o enmiendas que propongan otras reservas o declaraciones previstas por el Tratado, es decir, cuando el propio Tratado así lo admita. Por ello, en sentido estricto, el texto del proyecto del Tratado sometido a las Cortes Generales no puede ser, como tal, objeto de modificación por el Parlamento del modo que preceptúa expresamente el RS en su art. 144.1-3: “Podrán presentarse, en la forma en la que se señala en los apartados siguientes, propuestas de no ratificación, de aplazamiento o de reserva respecto de los Tratados y Convenios Internacionales que requieran la autorización de las Cortes Generales. *El texto de los Tratados no puede ser objeto de enmienda*³⁷². 2. La presentación de propuestas de no ratificación se sujetará a lo dispuesto para las propuestas de veto. 3. Las propuestas de reserva sólo podrán ser formuladas a los Tratados y

³⁷² La cursiva es nuestra.

Convenios que prevean esta posibilidad o cuyo contenido así lo admita. Dichas propuestas, así como las de aplazamiento, seguirán el régimen establecido para las enmiendas en el procedimiento legislativo ordinario”.

Entendemos, pues, que esta peculiar naturaleza de la decisión de las Cortes Generales sobre la ratificación o no por España de un Tratado Internacional de contenido ya prepactado con los demás Estados firmantes³⁷³, también recibe las condiciones necesarias para que el Plenp de las Cámaras, a propuesta de la Mesa -oída la Junta de Portavoces-, decida abrir trámite en lectura única acogiéndose al primero de los presupuestos habilitantes a los que se refieren los artículos 150.1 RCD y 129.1 RS, respectivamente³⁷⁴.

d) Integraríamos también en este grupo las leyes tramitadas en lectura única a través de las cuales se incorpora al ordenamiento jurídico el contenido de los acuerdos de cooperación celebrados entre el Estado y diferentes confesiones religiosas que, lógicamente, también son sometidos a un voto de ratificación.

³⁷³ Vid., por todos, MATÍA PORTILLA, J., *Los tratados internacionales y el principio democrático*, Marcial Pons, Madrid, 2018; SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “La ley y la autorización de las Cortes a los Tratados Internacionales”, *Revista de Derecho Político*, 11, 1981, 29-56; y SALINAS DE FRIAS, A., “La reafirmación del necesario control parlamentario de la actividad convencional del ejecutivo. Comentario a la Sentencia 155/2005, de 9 de junio, del Tribunal Constitucional”, *REDI*, LVII, 2005, 121-143.

³⁷⁴ A favor de la viabilidad del trámite abreviado en lectura única para la autorización de Tratados Internacionales, SANTAOLALLA LÓPEZ, F., en “Decreto-ley, ley y tratado internacional. Comentario a la STC 155/2005, de 9 de junio”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 18, 2006, 411, pone de manifiesto que “El art. 156.1 de su Reglamento [...] de modo excesivamente simplista, remite la tramitación de los tratados internacionales al procedimiento legislativo común, lo que podría excluir la aplicación de un procedimiento especial como es el de lectura única. Acaso una resolución interpretativa de la presidencia podría facilitar las cosas, mediante la declaración de que lo que realmente excluye el citado artículo es la tramitación de procedimientos especiales claramente inadecuados, como el de competencia legislativa de las Comisiones, posibilitando aplicar sin reparos de fondo o forma el de lectura única (pues cumple con las exigencias del artículo 94.1 de la Constitución). Por su parte, el Reglamento del Senado (art. 144) no plantea objeciones a este respecto”.

Así ha sucedido con la Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España; la Ley 25 de 1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España; y la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España³⁷⁵.

e) Finalmente, debemos incluir también aquí aquellas reformas de Estatutos de Autonomía de Comunidades Autónomas creadas por la vía extraordinaria del artículo 151 CE y la disposición transitoria segunda CE -País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía- que se limiten al régimen de autogobierno de la Comunidad, y no afecten a las relaciones de ésta con el Estado.

En estos casos, el trámite de reforma culmina con un voto de ratificación de las Cortes Generales. Y aunque el apartado noveno de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, antes aludida, se refiere al mismo como “votación de totalidad” sin hacer alusión expresa al trámite de lectura única, entendemos que puede y debe proceder la apertura del mismo en estos concretos supuestos de reformas estatutarias.

En el lado opuesto debemos situar todas las demás iniciativas parlamentarias que se han tramitado en lectura única por venir consensuadas por las fuerzas políticas mayoritarias, pero que no tienen naturaleza o condición legal de normas *pactadas*. En estos casos, entendemos que el consenso extraparlamentario no tiene título para sustituir la labor constitucional de las Cámaras, por lo que, salvo que estas iniciativas tuvieran una formulación sencilla que permitiera acudir al trámite de lectura única a través del segundo de los supuestos habilitantes, estaríamos ante una vulneración de los Reglamentos Parlamentarios por muy elevado que fuera el consenso previo de la iniciativa.

³⁷⁵ Las tres publicadas en el BOE nº 272, de 12 de noviembre de 1992.

En este grupo situaremos el resto de reformas estatutarias de Comunidades Autónomas de vía extraordinaria y todas las reformas estatutarias de Comunidades Autónomas de vía ordinaria, pues, aunque unas y otras se someten a un procedimiento legislativo especial³⁷⁶ que culmina con su aprobación por ley orgánica de Cortes Generales, no estamos aquí *stricto sensu* ante normas de naturaleza pactada ni ante una intervención meramente ratificadora del Parlamento estatal.

Así, encontramos en la práctica parlamentaria iniciativas tramitadas en lectura única y sin modificaciones en su paso por Cortes Generales, v.g., la Ley Orgánica 1/1991, de 13 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; la Ley Orgánica 5/1991, de 13 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura; o la Ley Orgánica 6/1991, de 13 de marzo, de modificación del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha³⁷⁷.

Además de reformas estatutarias, se han tramitado en lectura única con consensos extraparlamentarios previos como única justificación para la apertura de esta vía procedimental una muy importante cantidad de leyes de muy diferente contenido. Así, por ejemplo, la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial³⁷⁸; la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo³⁷⁹; la Ley 30/2011, de 4 de octubre, sobre la creación del Consejo General de Economistas³⁸⁰; o la Ley Orgánica 1/2013, de 11 de abril, sobre el proceso de renovación del Consejo General del Poder Judicial, por la que se suspende la vigencia del artículo 112

³⁷⁶ *Vid.*, por todos, AGUADO RENEDO, C., “Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 49, 1997, 169-195; y AGUADO RENEDO, C., “De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma”..., *opus cit.*, 283-306.

³⁷⁷ Todas publicadas en BOE nº 63, de 14 de marzo de 1991.

³⁷⁸ BOE nº 310, de 27 de diciembre de 1990.

³⁷⁹ BOE nº 242, de 9 de octubre de 1999.

³⁸⁰ BOE nº 240, de 5 de octubre de 2011.

y parcialmente del art. 114 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial³⁸¹.

La instrumentalización del consenso extraparlamentario como modo único y exclusivo de justificar el trámite legislativo en lectura única, sin conexión con ninguno de los dos presupuestos habilitantes previstos por los Reglamentos Parlamentarios, ya es, lógicamente, una censurable extralimitación del Pleno de la Cámara. Pero, además, el análisis de la práctica parlamentaria nos ofrece casos de iniciativas legislativas tramitadas en lectura única que ni siquiera reunían esos consensos extraparlamentarios previos.

Tales son los supuestos de la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial³⁸²; o de la Ley 16/1993, de 23 de diciembre, de incorporación al Derecho español de la Directiva 91/250/CEE, de 14 de mayo de 1991, sobre la protección jurídica de programas de ordenador. El Pleno de las Cámaras ha hecho, pues, un uso absolutamente discrecional -arbitrario, en ocasiones- de este trámite abreviado.

4. La improcedente identificación entre *simplicidad de formulación* y *brevedad del texto*.

Asimismo, encontramos en la *praxis* parlamentaria una notable cantidad de leyes tramitadas en lectura única atendiendo al segundo de los presupuestos habilitantes: la simplicidad de la formulación del texto de la iniciativa. No obstante, debemos señalar que también aquí el legislador pervierte en muchas ocasiones el verdadero sentido del presupuesto, haciendo equivaler *simplicidad de formulación* a *texto breve*, normalmente de artículo único.

³⁸¹ BOE nº 88, de 12 de abril de 2013.

³⁸² BOE nº 313, de 29 de diciembre de 2004.

Entendemos que no todas las iniciativas de texto breve poseen necesariamente una formulación simple que haga factible su debate y aprobación en Pleno, sin necesidad de pasar por la Comisión correspondiente. Una primera aproximación al contenido de tales iniciativas nos hace comprender enseguida que algunos mandatos normativos de sólo unas pocas líneas pueden albergar enormes complejidades técnicas, circunstancia ésta que debería impedir su tramitación en lectura única.

Entre las leyes aprobadas en lectura única de texto breve coincidente con una formulación muy sencilla del mismo, podemos señalar a modo de ejemplo las siguientes: Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, por la que se aplica el artículo 144,c), de la Constitución a la provincia de Segovia³⁸³; Ley 1/1983, de 5 de abril sobre cambio de denominación de la actual provincia de Oviedo por la de provincia de Asturias³⁸⁴; Ley 18/1987, de 7 de octubre, que establece el día de la Fiesta Nacional de España en el 12 de octubre³⁸⁵; Ley 15/1993³⁸⁶, de 23 de diciembre, por la que se prorroga el plazo para ejercer la opción por la nacionalidad española, establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley 18/1990, de 17 de diciembre, sobre reforma del Código Civil en materia de nacionalidad.

³⁸³ Artículo único: “1. Por razones de interés nacional y al amparo de lo dispuesto en el artículo 144 c), de la Constitución, se incorpora la provincia de Segovia al proceso autonómico de Castilla y León, actualmente en curso. 2. La presente Ley se integrará en el cuerpo del Estatuto de Autonomía de Castilla y León para la efectividad de la incorporación de la provincia de Segovia a dicha Comunidad Autónoma en el plazo y con los requisitos que el propio Estatuto establezca”, BOE nº 52, de 2 de marzo de 1983.

³⁸⁴ Artículo único: “La actual provincia de Oviedo se denominará provincia de Asturias, manteniéndose el nombre de Oviedo para su capital. Las referencias que al antiguo nombre se hubieren realizado por los órganos del Estado u otros organismos públicos se entenderán hechas, en lo sucesivo, a la nueva denominación”, BOE nº 83, de 7 de abril de 1983.

³⁸⁵ Artículo único: “Se declara Fiesta Nacional de España, a todos los efectos, el día 12 de octubre”, BOE nº 241, de 8 de octubre de 1987.

³⁸⁶ Artículo único: “Se prorroga hasta el 7 de enero de 1996 el plazo fijado en la disposición transitoria tercera de la Ley 18/1990, de 17 de diciembre, sobre la reforma del Código Civil en materia de nacionalidad”, BOE nº 307, de 24 de diciembre de 1993.

Por el contrario, a nuestro juicio, ejemplos de textos breves pero de contenido complejo podrían ser, sin duda, la reforma del artículo 135 de la Constitución³⁸⁷ a la que ya hemos tenido ocasión de referirnos –no así la reforma del artículo 13 CE–, y también todas las leyes de cesión de tributos que ha venido aprobando en lectura única el Parlamento estatal. Este segundo tipo de normas suelen tener un articulado muy breve, pero unas exposiciones de motivos notablemente extensas donde el legislador da cuenta de la complejidad de la decisión normativa. Sirva, por todos, el ejemplo del

³⁸⁷ Artículo 135 CE: “1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. 2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario. 3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. 5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará: a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse. b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural. c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. 6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias” (BOE nº 233, de 17 de septiembre de 2011).

articulado³⁸⁸ y el preámbulo³⁸⁹ de la Ley 25/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

388 Artículo primero: “Se modifica el apartado 1 de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, que queda redactado con el siguiente tenor: 1. Se cede a la Comunidad Autónoma de Aragón, en los términos previstos en el párrafo 3 de esta disposición, el rendimiento de los siguientes tributos: a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial, con el límite del 30 por 100. b) Impuesto sobre el Patrimonio. c) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. d) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. e) La imposición general sobre las ventas en su fase minorista. f) Los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales. g) Los tributos sobre el juego. La eventual supresión o modificación de algunos de estos tributos implicará la extinción o modificación de la cesión. Las modificaciones que determinen cualquier minoración de los ingresos de la Comunidad Autónoma determinarán la revisión del porcentaje de participación a que se refieren los artículos 47.3 y 49 del presente Estatuto, así como las medidas de compensación oportunas. Atribución de facultades normativas: 1. El alcance y condiciones de la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Aragón son los establecidos en la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias. 2. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.1 de la Constitución y conforme a lo previsto en el artículo 19.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, se atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la facultad de dictar para sí misma normas legislativas, en los casos y condiciones previstos por la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias. La Comunidad Autónoma de Aragón remitirá a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado los proyectos de normas elaborados como consecuencia de lo establecido en este apartado, antes de la aprobación de las mismas” (BOE nº 196, de 5 de agosto de 1997).

³⁸⁹ “Los tributos que el Estado cede a las Comunidades Autónomas constituyen un recurso financiero de éstas, tal y como dispone expresamente el artículo 157.1.a de la Constitución. El régimen jurídico general de dicha cesión de tributos se contiene, fundamentalmente, en los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica 8/1988, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, cuyo artículo 10 dispone que la cesión se entiende efectuada cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezcan en una Ley específica. Así, es el apartado 1 de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, el precepto en el que

se determinan los tributos cedidos a esta Comunidad Autónoma, y la Ley 38/1983, de 28 de diciembre, el texto legal por el que se han venido rigiendo el alcance y condiciones de la cesión. Sin embargo, en su reunión del día 23 de septiembre de 1996, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, a propuesta del Gobierno de la Nación, ha aprobado un nuevo modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001, uno de cuyos principios inspiradores básicos es la asunción por dichas Comunidades Autónomas de un importante nivel de corresponsabilidad fiscal efectiva, que se materializa a través de la cesión de tributos del Estado. En orden a la articulación de ese principio de corresponsabilidad fiscal ha sido preciso reformar el régimen general de la cesión de tributos del Estado, a cuyo fin la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, ha introducido las oportunas modificaciones en este último texto legal. En esencia, las modificaciones introducidas en la LOFCA tienen por objeto, fundamentalmente, la consideración de una parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como tributo parcialmente cedido a las Comunidades Autónomas, así como la atribución a éstas de ciertas competencias normativas en relación a los tributos cedidos. A su vez, los cambios introducidos en el régimen general de la cesión de tributos han determinado la necesidad de modificar los términos en los que el alcance y condiciones de aquélla aparecían regulados, a cuyo fin se ha aprobado la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias. A este respecto, es de advertir que la aprobación de un nuevo régimen de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas no altera, en nada, el hecho de que la Comunidad Autónoma de Aragón tiene asumida la cesión efectiva de los tributos contemplados en la Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, excepto la parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a que la citada Ley se refiere. Así, la cesión efectiva de dicha parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas tiene lugar por virtud de la presente Ley, con efectos desde el 1 de enero de 1997 y con el alcance y condiciones fijados en la antes mencionada Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias. En la medida en que la ampliación del régimen de cesión de tributos del Estado antes expuesta ha de tener el oportuno acomodo en el bloque normativo específico de la Comunidad Autónoma de Aragón, resulta imprescindible llevar a cabo las tres actuaciones siguientes: En primer lugar, procede modificar el apartado 1 de la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Aragón, con el objeto de especificar que son tributos cedidos a esta Comunidad Autónoma el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con carácter parcial y con el límite máximo del 30 por 100; el Impuesto sobre el Patrimonio; el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; la imposición general sobre las ventas en su fase minorista; los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales, y los tributos sobre el juego. En segundo lugar, procede determinar la aplicación específica en Aragón de los nuevos términos en los que ha de

5. Un único límite autoimpuesto: las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Como último dato relevante que nos ofrece el análisis de la práctica parlamentaria habida hasta la fecha, debemos destacar el hecho de que, pese a la muy flexible interpretación que los órganos de las Cámaras han realizado de los presupuestos habilitantes recogidos en los artículos 150 RCD y 129 RS, el Parlamento estatal parece haberse autoimpuesto un límite infranqueable: aunque no existe prohibición constitucional o reglamentaria expresa, nunca ha tramitado en lectura única ninguna Ley de Presupuestos Generales del Estado, ni siquiera ha sido planteado por la Mesa a la Junta de Portavoces y al Pleno.

Y ello, con independencia del nivel de consenso previo sobre los contenidos del correspondiente proyecto de ley del Gobierno. Esto es, han entendido las Cámaras que la extensión y complejidad técnica de esta norma hacen de todo punto inviable su tramitación a través de este procedimiento abreviado.

regularse el alcance y condiciones de la cesión de tributos del Estado a esta Comunidad Autónoma. En tercer lugar, debe señalarse que la cesión parcial efectiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas tiene como límite el 15 por 100. En orden a la articulación de la primera de las actuaciones reseñadas, el artículo 1 de la presente Ley modifica el apartado 1 de la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Aragón, adecuando su contenido a la relación de tributos susceptibles de cesión establecida en la nueva redacción dada al artículo 11 de la LOFCA. En orden a la articulación de la segunda de las actuaciones antes reseñadas, el artículo 2 de la presente Ley dispone que el alcance y condiciones de la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Aragón son los establecidos en la Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias. Además, en el citado artículo 2 de la presente Ley, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.1 de la Constitución y del artículo 19.2 de la LOFCA, se atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la facultad de dictar para sí misma normas legislativas en relación con los tributos cedidos y se establecen los oportunos mecanismos de control de dichas facultades legislativas. Asimismo, y en el orden a la articulación de la última actuación, la presente Ley adopta las medidas oportunas en su disposición adicional única. Por último, el acuerdo de modificación de los tributos cedidos a la Comunidad Autónoma de Aragón, así como el acuerdo de fijación del alcance y condiciones de la cesión de tributos a dicha Comunidad Autónoma, han sido aprobados por la Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad de Aragón, en sesión plenaria celebrada el día 15 de enero de 1997”.

No obstante, debemos señalar también que no se trata de una limitación autoimpuesta *ratione materiae*, puesto que sí se han tramitado en lectura única determinadas reformas puntuales de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, particularmente concretas ampliaciones de crédito que precisaban alterar dicha norma, introduciendo mínimas modificaciones –apenas un par de preceptos- cuyo debate y decisión podían solventarse sin problema directamente en el Pleno³⁹⁰.

Es decir, la Cámara ha establecido, caso por caso, qué decisiones normativas relativas a los Presupuestos Generales del Estado tienen la sencillez de formulación necesaria para poder ser tramitadas en lectura única, en el entendido de que la Ley de Presupuestos en su conjunto, como tal, carece lógicamente, siempre y en todo caso, de tal condición pero no sucede así con pequeñas y puntuales reformas de la misma.

Sin embargo, también advertimos que este *autocontrol* de las Cortes Generales en el uso de la tramitación en lectura única de este tipo normativo no lo ha extendido a otras leyes de condición muy similar. En concreto:

a) Varias Leyes de Estabilidad Presupuestaria, antesala normativa de la Ley de Presupuestos Generales del Estado³⁹¹, han sido aprobadas en

³⁹⁰ *Vid.*, v.g., por todas, la Ley 5/1986, de 15 de enero, sobre concesión de un crédito extraordinario por importe de 388.264.606 pesetas para cubrir el déficit de explotación de Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE), correspondiente al ejercicio de 1983, que consta del siguiente texto articulado: Artículo primero. “Se concede un crédito extraordinario, por importe de 388.264.606 pesetas, a la Sección 23, “Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones”, Servicio 13, “Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE)”, Programa 513-B, “Subvenciones y apoyo al transporte ferroviario”, Capítulo 4, “Transferencias corrientes”, Artículo 44, “A Empresas Públicas y otros Entes Públicos”, Concepto 442, “Subvención a los Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE), para completar la cantidad destinada a recomponer lo estructura financiera, reducida por los resultados del ejercicio 1983”. Artículo segundo. “Dicho crédito extraordinario se financiará con crédito del Banco de España, que no devengará intereses” (BOE nº 18, de 21 de enero de 1986).

³⁹¹ No todas ellas. Así, por ejemplo, no fue tramitada en lectura única, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE núm. 103 de 30 de abril de 2012).

lectura única por las Cortes Generales. Como es bien conocido, estas normas no son tan extensas como las Leyes de Presupuestos propiamente dichas, pero sí que comparten su extraordinaria complejidad técnica. No en vano, tal y como se reconoce expresamente en el Preámbulo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria vigente³⁹², la finalidad de la misma es “la aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública [que constituye] una parte intrínseca y fundamental del proceso presupuestario”. Entendemos, por tanto, que, igual que ocurre con las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, ni la naturaleza ni la formulación del texto de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria reúnen los requisitos necesarios para poder ser tramitadas en lectura única ante el Pleno³⁹³.

b) De similar condición son también otras leyes de orden fiscal, económico o contractual, que han sido sometidas a este procedimiento legislativo abreviado, superando así las Cámaras, con mucho, los límites que – entendemos- establecen los Reglamentos Parlamentarios. Es el caso, *v.g.*, de la muy extensa y compleja Ley 20/1989, de 28 de julio, de adaptación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, que incluye, además, varios

³⁹² Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE nº 264, de 1 de noviembre de 2016).

³⁹³ Al tiempo de concluir la redacción de estas líneas, existe una encendida disputa entre los Grupos Parlamentarios que apoyaron la moción de censura, de 1 de junio de 2018, que hizo Presidente del Gobierno a Pedro Sánchez y los Grupos Parlamentarios que ahora integran la oposición, precisamente al hilo del intento de los primeros de modificar, vía trámite de urgencia y lectura única, la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Los Grupos Parlamentarios de la oposición, que también utilizaron esa vía procedimental en 2016 para aprobar la norma hoy vigente, alegan para justificar su negativa a la reforma, entre otros motivos que nos encontramos ante “una proposición de ley de gran amplitud y complejidad jurídica [...]” por lo que tramitarla en lectura única sería “hurtar el debate democrático, evitar que los Grupos Parlamentarios aporten enmiendas” (*Vid.*, intervenciones de Roldán Monés y Barandiarán Benito en la sesión plenaria nº 141, de 18 de septiembre de 2018, DS, Congreso de los Diputados, nº 148, 2018).

regímenes transitorios³⁹⁴; o el de la Ley 2/1994, de 30 de marzo, sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios, que introduce importantes novedades en esa abstrusa materia.

V. La delimitación sólo parcial de ambos presupuestos habilitantes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la delimitación de los presupuestos habilitantes del procedimiento legislativo en lectura única es abundante, pues el recurrente uso de este instrumento por parte del legislador ha dado lugar a no pocos procesos de impugnación de leyes aprobadas por esta vía. Cabría esperar, por tanto, que el Tribunal Constitucional hubiera ido perfilando los contornos de qué debemos entender por *naturaleza* o *simplicidad de formulación* de una iniciativa legislativa como variables que permiten al Parlamento acudir a este procedimiento abreviado.

Sin embargo, esa delimitación de ambas figuras por parte de la jurisprudencia constitucional ha sido sólo parcial. Y ello, por el siguiente motivo: el Tribunal Constitucional parte de la premisa de que la potestad del legislador reglamentario para configurar los supuestos habilitantes en la norma parlamentaria y la potestad de la Mesa, la Junta de Portavoces y el Pleno, para entender que concurren o no tales supuestos en la concreta tramitación de una iniciativa son casi ilimitadas, quedando así la capacidad de control del Tribunal Constitucional sobre estos extremos limitada a situaciones muy excepcionales.

De este modo, aunque son múltiples los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión, la sujeción del mismo a esta máxima le ha impedido –o le ha permitido no tener que, según lo entendamos- concretar de forma completa qué es y qué no es *naturaleza* susceptible de lectura única o *simplicidad de formulación* que permita tal trámite.

³⁹⁴ BOE nº 180, de 29 de julio de 1989.

1. El punto de partida: la libertad casi absoluta del legislador reglamentario en su regulación y del Pleno de las Cámaras en su aplicación.

En efecto, son muchas las sentencias en las que el Tribunal Constitucional establece clara y rotundamente que:

a) Se debe cohonestar la jurisprudencia constitucional relativa a la “autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE) y la propia naturaleza del art. 23.2 CE como derecho de configuración legal” que obliga a “otorgar a los Parlamentos y, significativamente, a sus órganos rectores, un margen [...] que este Tribunal no puede desconocer”. Y, concretamente, “en relación con las decisiones parlamentarias referidas al acortamiento de trámites y plazos del procedimiento legislativo -bien derivadas de la declaración de la tramitación por la vía de urgencia, bien por el procedimiento en lectura única, bien por la concurrencia de causas excepcionales, o por el mero incumplimiento de los plazos establecidos reglamentariamente- este Tribunal tiene declarado que no está constitucionalizado ningún procedimiento legislativo abreviado para la tramitación de proyectos normativos caracterizados por la urgencia, salvo una regla temporal para la tramitación en el Senado de los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados (art. 90.3 CE), por lo que dicha regulación queda, entonces, encomendada a los Reglamentos de las Cámaras”³⁹⁵.

De este modo, “el Reglamento Parlamentario de cada Cámara constituye, por regla general, la exclusiva sede normativa de esta específica modalidad del procedimiento normativo, cuya regulación, no exenta de elementos comunes, presenta también contenidos dispares de unas a otras Asambleas [Cortes Generales y Parlamentos autonómicos]”³⁹⁶.

³⁹⁵ STC 136/2011, de 13 de septiembre.

³⁹⁶ STC 139/2017, de 29 de noviembre.

b) Configurados, pues, los presupuestos habilitantes del procedimiento legislativo en lectura única discrecionalmente por las Cámaras en sus Reglamentos, “no le es dado a este Tribunal, por respeto a la autonomía de las Cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, reemplazar la voluntad y el criterio de oportunidad que la Mesa del Congreso de los Diputados al proponer la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento en lectura única, ni la del Pleno de adoptar dicha decisión”³⁹⁷.

c) Voluntad y criterio de esos órganos rectores de las Cámaras que habrán de ser manifestados caso por caso, no encontrándose los mismos vinculados por sus propios precedentes, en el entendido de que “no existe tampoco prescripción normativa alguna que imponga al Congreso de los Diputados la sujeción a sus precedentes en relación con las decisiones sobre los procedimientos de tramitación de las iniciativas legislativas, de modo que cualquier iniciativa de reforma de un mismo texto legal haya de ser tramitada a través de idéntico tipo de procedimiento parlamentario [...]. De nuevo aquí entra en juego la libertad de opción de la Cámara sobre el procedimiento a seguir dentro del abanico de posibilidades que le brinda su Reglamento”³⁹⁸. Así las cosas, el margen de intervención del Tribunal Constitucional para corregir esa decisión de las Cámaras es muy limitado, pero existe. La capacidad de disposición del Pleno no es absoluta, pues sería “absurdo, e intolerable en Derecho, que todos y cada uno de los procedimientos efectivamente previstos y ordenados en el Reglamento [fueran] meramente dispositivos y sustituibles, mediante libre decisión de aquella mayoría”³⁹⁹.

Puede, por tanto, el Tribunal Constitucional ejercer un “control negativo”⁴⁰⁰ de la concurrencia de los presupuestos habilitantes de la lectura

³⁹⁷ STC 185/2016, de 3 de noviembre.

³⁹⁸ STC 215/2016, de 15 de diciembre.

³⁹⁹ STC 114/2017, de 17 de octubre.

⁴⁰⁰ STC 129/2013, de 4 de junio.

única, pero tan sólo cuando estemos ante una “notoria evidencia” de apreciación arbitraria de los mismos por parte de las Cámaras⁴⁰¹.

2. Los difusos límites trazados por la doctrina del Tribunal Constitucional.

2.1. La alternatividad de los presupuestos habilitantes y su tenue diferenciación de la urgencia.

Aunque el Tribunal Constitucional no configura completamente los límites de los dos presupuestos habilitantes de la lectura única recogidos en los Reglamentos Parlamentarios, da por hecho en todos sus pronunciamientos que se trata de supuestos diferentes que tienen carácter alternativo, esto es, basta con que concurra uno de ellos para que el legislador pueda optar por este procedimiento abreviado.

Es por ello que siempre que el Tribunal Constitucional rechaza las impugnaciones contra leyes tramitadas en lectura única, justifica separadamente la no concurrencia de cada uno de los presupuestos, y en sus afirmaciones generales hace siempre hincapié en la relación disyuntiva que hay entre ambos. Sirva como ejemplo la siguiente: “El artículo 150 RCD establece como requisitos para la tramitación de un proyecto o de una proposición de ley por el procedimiento en lectura única que su *naturaleza* lo aconseje o que la *simplicidad* de su formulación lo permita. Requisitos ambos definidos mediante cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación o de interpretación en su aplicación. De modo que la valoración sobre la oportunidad de acudir a este procedimiento, así como la concurrencia de los elementos de simplicidad del texto normativo o de una naturaleza que justifique la tramitación parlamentaria

⁴⁰¹ STC 119/2011, de 5 de julio.

de un proyecto o una proposición de ley por el procedimiento en lectura única corresponde al Pleno”⁴⁰².

Mucho menos clara deja el Tribunal Constitucional la relación que ambos presupuestos habilitantes puedan tener o no con la necesidad de una urgente tramitación⁴⁰³. Como hemos destacado páginas atrás, el legislador instrumentaliza frecuentemente el trámite abreviado en lectura única como modo de acortar los plazos del procedimiento legislativo, al margen de la concurrencia o no de tales presupuestos.

Entendemos que aquí la respuesta del Tribunal ha sido poco clara. Por un lado, cuando una ley impugnada ha sido sometida tanto al procedimiento de urgencia como al de lectura única, pese a que el legislador y las partes actuantes en el proceso de control de constitucionalidad de la norma suelen alegar, entre otras, razones de urgencia para justificar ambos trámites, el Tribunal da respuesta separada a ambas cuestiones, sin haber utilizado nunca la urgencia como variable habilitante o co-habilitante del procedimiento en lectura única⁴⁰⁴. Pero, por otro lado, también ha realizado el Tribunal Constitucional en ocasiones algunas afirmaciones de carácter general o introductorio en las que, descuidadamente, ha incluido el trámite en lectura única entre las especialidades del procedimiento legislativo que traen causa de la urgencia⁴⁰⁵.

⁴⁰² STC 238/2012, de 13 de diciembre.

⁴⁰³ En el mismo sentido se ha manifestado recientemente RIDAO MARTÍN, J., al referirse al “oscilante parámetro constitucional en la doctrina del Alto Tribunal”, en “La tramitación directa de las leyes: el procedimiento de lectura única a revisión”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 28, 2018, 11.

⁴⁰⁴ *Vid.*, por todas, STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 a, b, c (lectura única) y d (urgencia).

⁴⁰⁵ Reproducimos aquí un texto ya relacionado *supra* a otros efectos de la STC 136/2011, de 13 de septiembre: “en relación con las decisiones parlamentarias referidas al acortamiento de trámites y plazos del procedimiento legislativo –bien derivadas de la declaración de la tramitación por la vía de urgencia, bien por el procedimiento en lectura única,

Entendemos, pues, que el Tribunal Constitucional ha desaprovechado las numerosas oportunidades que ha tenido para clarificar que, aunque la tramitación en lectura única traiga como consecuencia secundaria una mayor celeridad en la sustanciación del procedimiento legislativo, la urgencia no es causa ni concausa que justifique la apertura de ese trámite, que es lo que, a nuestro juicio, se infiere de la lectura completa de su doctrina sobre esta materia.

2.2. La *naturaleza* de la iniciativa: unos contornos parciales establecidos por exclusión.

Las principales aportaciones que encontramos en la jurisprudencia constitucional sobre el concepto jurídico indeterminado que es *cuando la naturaleza de la iniciativa lo aconseje*, son de carácter negativo. Esto es, el Tribunal Constitucional, más que definir el contenido propio de esa categoría, la ha delimitado, al menos parcialmente, por vía de exclusión.

Concretamente, ha establecido que la relevancia o la trascendencia política de la norma a tramitar no otorgan a la misma una naturaleza que impida su tramitación en lectura única. Es doctrina consolidada de este Tribunal que “la especial relevancia o la trascendencia constitucional de un texto normativo, a la luz del citado precepto reglamentario, no es incompatible con su tramitación por el procedimiento en lectura única, ni suficiente por sí misma [...] para excluir la utilización de este procedimiento parlamentario”⁴⁰⁶.

bien por la concurrencia de causas excepcionales, o por el mero incumplimiento de los plazos establecidos reglamentariamente- este Tribunal tiene declarado que no está constitucionalizado ningún procedimiento legislativo abreviado para la tramitación de proyectos normativos caracterizados por la urgencia, salvo una regla temporal para la tramitación en el Senado de los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados (art. 90.3 CE), por lo que dicha regulación queda, entonces, encomendada a los reglamentos de las Cámaras”.

⁴⁰⁶ STC 185/2016, de 3 de noviembre.

Tanto es así que ni siquiera las reformas de la Constitución, cualquiera que pudiera ser su contenido, quedan fuera del ámbito objetivo posible de la lectura única, en la inteligencia de que “ni de la lectura de la propia Constitución en su conjunto, ni de modo especial del Título X dedicado por la propia Constitución a su posible reforma, ni del art. 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados se advierte que la aprobación de la reforma constitucional haya quedado excluida del procedimiento de lectura única”.

Supuesto distinto, por lo tanto, es al abordado en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, en la que el Tribunal trató la inconstitucionalidad de una norma [autonómica] que se había tramitado conforme a dicho procedimiento cuando el Reglamento Parlamentario [autonómico] aplicable excluía expresamente del mismo la materia objeto de la norma. A mayor abundamiento, no es un dato menor el que la única especialidad procedimental vetada por la Norma Fundamental, en relación con la reforma constitucional, es la eventual atribución de la aprobación de la misma a una Comisión Legislativa Permanente (art. 75.3 CE), asegurando así, precisamente, la intervención del Pleno de la Cámara. Intervención que sí se produce durante la sustanciación del procedimiento en lectura única que tiene lugar exclusivamente en sesión plenaria⁴⁰⁷.

Consecuentemente, y en la medida en que “las normas aplicables (art. 150 RCD y concordantes) no establecen materias vetadas a dicha tramitación, como sí sucede con el Reglamento Parlamentario de alguna Comunidad Autónoma”⁴⁰⁸, hay que entender que la referencia a la *naturaleza* del texto hace alusión a algo distinto del contenido de la norma a tramitar, pues ningún contenido se excluye de su ámbito de aplicación.

Otra importante aportación del Tribunal Constitucional a la delimitación de esta categoría la encontramos en un pronunciamiento aparentemente menos relevante que otros: la STC 27/2000, de 31 de enero, que desestimó el

⁴⁰⁷ ATC 9/2012, de 13 de enero, cuya doctrina se reitera en todas las SSTC posteriores relativas a esta cuestión.

⁴⁰⁸ *Ibidem*.

recurso de amparo promovido por varios Diputados vascos contra la decisión del Parlamento vasco de no admitir a trámite las enmiendas presentadas a un proyecto de ley que establecía las aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco, tramitado en lectura única.

Allí el Tribunal Constitucional hizo hincapié en que este tipo de leyes son “leyes de aprobación, que incorporan al ordenamiento jurídico con la eficacia que les es propia, los contenidos de los acuerdos alcanzados entre las instituciones que integran el Consejo Vasco de Finanzas”, por lo que “es cabalmente la naturaleza negociada y paccionada [de estas normas] la que explica y justifica la previsión [...] de un procedimiento legislativo en lectura única en el que no se admite, en consecuencia, la presentación de enmiendas”.

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

Precisamente respecto de esa cuestión, de la equivalencia que una notable mayoría de operadores jurídicos y doctrina constitucionalista ha venido estableciendo, como hemos visto páginas atrás, entre ambos presupuestos habilitantes y el consenso político previo y extraparlamentario de la iniciativa, ha tenido el Tribunal Constitucional múltiples ocasiones para pronunciarse, aunque lamentablemente no las ha aprovechado para tomar posición al respecto hasta muy recientemente.

Así, por ejemplo, en la STC 238/2012, de 13 de diciembre, los recurrentes⁴⁰⁹ fundamentaban la impugnación de la tramitación de la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de junio, del Poder Judicial, en el argumento de que “tanto la especial naturaleza como la simplicidad se han asociado siempre a la concurrencia de un amplísimo acuerdo en la Cámara sobre el contenido del proyecto legislativo y sobre su tramitación por esta vía. En otras palabras, los recurrentes entienden que existe una presunción razonable de simplicidad política o de especial naturaleza del proyecto legislativo derivada de la falta de controversia en torno a la misma que no concurre en este caso y que impide acudir al trámite de lectura única”⁴¹⁰. La sentencia, que rechaza este motivo de inconstitucionalidad formal de la ley en un extenso fundamento jurídico 4º, no dedica, sin embargo, ni una sola línea a ratificar o, en este caso, a refutar la idea del consenso político como causa habilitante.

Hemos tenido que esperar a la STC 185/2016, de 3 de noviembre⁴¹¹, para encontrar, por fin, un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que resulta extraordinariamente claro sobre este extremo: “El consenso político que pudiera suscitar el proyecto o la proposición de ley es algo totalmente ajeno a la concurrencia de los requisitos de simplicidad de formulación o naturaleza del texto normativo que permitan o aconsejen su tramitación por el procedimiento en lectura única”⁴¹². Reflexión que utiliza el Tribunal para justificar que la mayoría necesaria para adoptar la decisión de conducir el procedimiento legislativo por el cauce de la lectura única es la mayoría simple y no la unanimidad u otras mayorías cualificadas.

⁴⁰⁹ Recurso de inconstitucionalidad 2169-2005 interpuesto por ochenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

⁴¹⁰ STC 238/2012, de 13 de diciembre, antecedente nº 1. d). 2).

⁴¹¹ En STC 129/2013, de 4 de junio, ya se apuntó en esa dirección, pero no de forma tan rotunda.

⁴¹² STC 185/2016, de 3 de noviembre, Fundamento Jurídico 5, c).

Entendemos que, en efecto, ésta debe ser la idea que, junto con la doctrina sentada por la STC 27/2000, de 31 de enero, sobre las leyes pactadas, nos sirva de apoyatura para terminar de delimitar al final de este capítulo los contornos de lo que debemos entender por *naturaleza* del proyecto o proposición de ley que *aconseje* su tramitación en lectura única.

2.3. La *simplicidad de su formulación* y la tesis del *observador razonable*.

Por lo que se refiere al segundo de los presupuestos habilitantes del procedimiento legislativo en lectura única, esto es, la *simplicidad de la formulación* del proyecto o proposición de ley, tampoco encontramos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional una definición completa acerca de los contenidos de este concepto jurídico indeterminado.

Por un lado, el Tribunal no identifica de forma absoluta *simplicidad* y *brevedad* del texto, pues suele centrar su argumentación en otro tipo de variables, pero sí es cierto que en no pocas sentencias alude a la limitada extensión de las iniciativas legislativas como fundamento complementario a otro principal⁴¹³. Sirva, por todos, el siguiente extracto que podemos encontrar en términos idénticos en varias sentencias: “No resulta arbitrario interpretar, y para ello basta con la lectura de la Ley impugnada que consta de un artículo único con seis apartados, una disposición transitoria, una disposición final y una disposición adicional, que ésta reviste la característica exigida por el Reglamento de las Cortes relativa a la *simplicidad de su formulación*”

Y, por otro lado, el Tribunal ha acabado acudiendo casi siempre a otro concepto jurídico también indeterminado en su intento por concretar qué formulaciones son suficientemente sencillas y cuáles no. Así, ha equiparado reiteradamente⁴¹⁴ la idea de texto de *formulación simple* a texto “con una

⁴¹³ STC 129/2013, de 4 de junio.

⁴¹⁴ *Vid.*, SSTC 153/2016, de 22 de septiembre; 215/2016, de 15 de diciembre; y 139/2017, de 29 de noviembre, entre otras.

estructura y un lenguaje, desde la perspectiva de cualquier observador razonable, comprensibles, sencillos e inteligibles”.

Más allá de que estemos ante un parámetro tan poco concreto como el establecido por el propio Reglamento Parlamentario, pues la referencia al *observador razonable* nos sigue dejando en el mundo de la indefinición casi absoluta, entendemos que los términos *razonable*, *comprensible*, *sencillo* e *inteligible* hacen alusión a condiciones de naturaleza muy dispar –v.g., *razonable* y *sencillo*- o casi sinónimas –v.g., *comprensible* e *inteligible*-, que nada añaden a la literalidad de la definición reglamentaria.

Además, a nuestro parecer, el Tribunal omite en su argumentación un elemento decisivo: no pone en ningún caso en conexión la sencillez o simplicidad del texto con la finalidad y las consecuencias procesales que la lectura única comportan. Es decir, a nuestro juicio, el parámetro para medir hasta qué punto un texto es suficientemente sencillo como para abrir este procedimiento abreviado debe venir dado por cómo de imprescindible sea en términos de garantías constitucionales, dadas sus condiciones de redacción, su paso por Comisión Legislativa o, dicho a contrario, hasta qué punto si la tramitación directa por el Pleno puede cubrir con éxito las garantías mínimas que se derivan del *ius in officium* de los parlamentarios.

Cierto es que trazar esa línea roja caso por caso no resulta sencillo y, por tanto, menos aún trazar un criterio general con el que sentar jurisprudencia, pero creemos que la *brevidad*, la *inteligibilidad* o la *razonabilidad* del texto no son las variables que nos ayudarán a adecuar la decisión del Pleno a lo prescrito por la norma reglamentaria. Un texto puede ser breve, inteligible y razonable, pero ser suficientemente complejo como para que *cualquier observador razonable* –valga la obligada redundancia- entienda necesario su sometimiento al procedimiento legislativo ordinario.

Prueba evidente de que el Tribunal Constitucional transita por una senda inadecuada en su intento por configurar la categoría jurídica de la *simplicidad de la formulación* del texto legislativo es que ha declarado por sentencia que han pasado con éxito ese test del *observador razonable* leyes de contenido, estructura, redacción, complejidad y alcance tan dispar como, por un lado, la

Ley 9/2002, de 10 de julio sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad de Castilla León⁴¹⁵, que contiene simplemente una habilitación al legislador para la aprobación de este tipo de proyectos; y, por otro, la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho⁴¹⁶, cuyo concreto contenido y alcance, como es bien conocido y hemos tenido ya ocasión de señalar en este trabajo, han sido y siguen siendo objeto de intensos debates y controversias parlamentarias, jurisdiccionales y doctrinales.

VI. Un intento personal de categorización: los límites constitucionales de los presupuestos habilitantes del procedimiento legislativo en lectura única.

Del análisis completo y sistemático de normas, trabajos parlamentarios, doctrina, *praxis* y jurisprudencia, entendemos que se pueden extraer elementos suficientes que permiten establecer la delimitación de esos dos presupuestos habilitantes del procedimiento en lectura única o, al menos, una aproximación más rigurosa y completa de la que hasta ahora se ha venido haciendo.

Hemos de partir, en primer lugar, del hecho cierto de que la extraordinaria apertura de las normas reglamentarias que establecen tales presupuestos es intencionada por parte del legislador. La definición de los mismos en términos tan poco concretos tiene como objetivo -legítimo- dar al Pleno la máxima libertad posible a la hora de decidir, caso por caso, cuál deba ser el procedimiento a seguir para cada una de las iniciativas legislativas a tramitar.

El conjunto de preceptos que rigen los diferentes procedimientos legislativos tienen en común la búsqueda de la agilidad y flexibilidad de la labor

⁴¹⁵ STC 129/2013, de 4 de junio.

⁴¹⁶ STC 185/2016, de 3 de noviembre.

parlamentaria, en justo equilibrio con las debidas garantías a las que se debe someter todo proceso de decisión político-legislativa, de forma que la tarea del Parlamento no encuentre innecesarios obstáculos que la ralenticen y la hagan ineficaz, pero evitando siempre que ese resultado se alcance menoscabando o vulnerando bien los derechos fundamentales de los parlamentarios, o las debidas garantías democráticas que presiden el procedimiento legislativo.

Así, los Reglamentos Parlamentarios de ambas Cámaras apoderan a sus respectivos Plenos para determinar con un amplísimo margen de discrecionalidad la pertinencia o impertinencia de la tramitación de un proyecto o proposición de ley en lectura única, pero siempre sujetos a los límites propios de los presupuestos habilitantes que en aquéllos se recogen.

En segundo término, debemos destacar que la interpretación que el Pleno debe hacer del alcance de ambos presupuestos debe tener un carácter claramente restrictivo y no expansivo, por cuanto nos encontramos ante un régimen particular que excepciona el régimen general del procedimiento legislativo ordinario, y que consiste además en la disminución de las garantías procedimentales que se establecen en ese otro régimen general.

El mismo criterio debería informar también el juicio de constitucionalidad que el Tribunal Constitucional puede realizar de esa decisión del Pleno de las Cámaras, pues, en efecto, si bien encuentra muy limitada el Alto Tribunal su capacidad para reconvocar la decisión del Parlamento por la autonomía de las Cámaras que garantiza la Constitución, también se encuentra constitucionalmente obligado a intervenir cuando aquéllas incurran en aplicación arbitraria de su propio Reglamento. Y cuando lo haga, debe también atender a la condición excepcional de este procedimiento abreviado y, por tanto, a la interpretación necesariamente restrictiva del alcance de sus presupuestos habilitantes.

La decisión del Pleno sobre si optar o no por el procedimiento legislativo en lectura única no es por tanto libérrima. Ciertamente es que el Reglamento da una redacción muy abierta a los presupuestos habilitantes, pero no es menos cierto que, como todo concepto jurídico indeterminado, tales supuestos tienen perfiles y límites –aunque no estén expresamente establecidos en la norma-, y que si el

legislador reglamentario hubiera pretendido dotar al Pleno de una potestad libérrima para decidir la tramitación por esta vía de las iniciativas legislativas podría haberlo hecho y no lo hizo. De modo que, a nuestro juicio, el Pleno se encuentra obligado a motivar suficientemente su decisión, tanto durante la sesión en la que se somete a su consideración este extremo, como posteriormente en la Exposición de Motivos de la ley finalmente aprobada a través de este cauce procedimental abreviado.

Estamos, por otra parte, ante dos presupuestos habilitantes perfectamente diferenciables de condición alternativa y no complementaria. Basta que uno de ellos concurra para que la Cámara pueda optar por el trámite legislativo en lectura única. Razón por la cual, la delimitación del ámbito objetivo de cada uno de ellos debe ser diferente y estar separada, sin que existan elementos comunes en su configuración. Lo cual no es incompatible con que, en determinadas circunstancias, puedan concurrir respecto de una misma iniciativa las condiciones objetivas tanto de un presupuesto como del otro.

Ninguno de ambos presupuestos se identifica, ni plena ni parcialmente, con la urgencia en la tramitación de la iniciativa. Las razones de urgencia, por extraordinarias que éstas puedan ser, no son causa para proceder a la apertura del procedimiento en lectura única. La urgencia abre otro procedimiento abreviado diferente que, además, es compatible con el procedimiento abreviado en lectura única, lo que refuerza ese argumento inicial. El hecho de que la tramitación en lectura única conlleve el acortamiento de la duración del procedimiento legislativo por cuanto supone la omisión de la fase de Comisión, en una Cámara y/o en la otra, no es más que una consecuencia colateral de la aplicación –concurrente o no con el trámite de urgencia- de un tipo de procedimiento motivado por otras causas y que persigue otros fines.

La *naturaleza* de la iniciativa legislativa que *aconseja* la tramitación en lectura única no es, ni mucho menos, la eventual *relevancia* política, social, económica o jurídica de la norma a tramitar. Tampoco se alude con ello a determinados contenidos materiales susceptibles de lectura única. No hay ni

reservas materiales a favor de la lectura única, ni materias vetadas a la misma. Esta variante procedimental tiene, por tanto, carácter plenamente transversal. Se puede proyectar, en principio, sobre cualquier tipo de iniciativa, ya tenga condición de ley ordinaria, orgánica o incluso estemos ante una reforma del Texto Constitucional.

Entendemos que las únicas leyes que poseen una *naturaleza* distinta a las demás que *aconsejan* o, incluso, exigen su tramitación en lectura única sin paso por Comisión, son aquellas a las que nuestro ordenamiento jurídico excepcionalmente reconoce la condición de norma *pactada* o *paccionada*. Tal sería el caso de la LORAFNA, respecto de la cual la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, establece como inexcusable su tramitación en lectura única (apartado 4º), precisamente por la especial y distinta naturaleza de este tipo normativo.

Aunque no esté incluidas en ese precepto que exige tramitación en lectura única, entendemos que el Pleno podrá abrir este procedimiento abreviado para aquellos proyectos y proposiciones de ley de idéntica condición, esto es, las leyes estatales que recogen el Concierto Económico del País Vasco, el Convenio Económico de Navarra, y las que determinan el cálculo de los cupos correspondientes; así como las que incorporan a nuestro ordenamiento jurídico los acuerdos de cooperación celebrados entre el Estado y las diferentes confesiones religiosas.

También entendemos que podrían tramitarse en lectura única, en aplicación de este primer presupuesto habilitante, aquellas decisiones legislativas del Parlamento que requieren una ratificación a través de un debate y votación de conjunto, sin modificaciones al texto. Tales serían los casos de las autorizaciones de Tratados Internacionales ,y de la intervención aprobatoria de las Cortes respecto de aquellas reformas de Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas creadas por la vía extraordinaria del artículo 151 CE y la disposición transitoria 2ª CE que se limiten a la modificación del régimen de

autogobierno de la Comunidad, y no afecten a las relaciones de ésta con el Estado.

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

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

Por lo que hace a ese segundo presupuesto habilitante, no podemos identificar *simplicidad de la formulación* de la iniciativa legislativa con *brevedad* del texto o con que éste resulte *razonable, comprensible e inteligible*, como viene haciendo –con mayor o menor claridad– la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Una iniciativa legislativa puede ser, para ese *observador razonable* al que se refiere el Tribunal, breve en su extensión, que su redacción sea suficientemente *comprensible e inteligible* y que, además, su contenido sea *razonable* a ojos de cualquier observador, pero ello no siempre garantizará que dicho texto tenga unas condiciones de formulación con ausencia de complejidad que permita al Pleno prescindir de la labor preparatoria de la Comisión competente.

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

Nos encontramos, por tanto, ante una disyuntiva que habrá que resolver caso por caso, resultando imposible establecer reglas generales completas que nos puedan guiar. Aun así, entendemos que se pueden establecer algunos parámetros de exclusión. Esto es, según nuestro criterio, y a la vista del exhaustivo análisis de materiales realizado en este capítulo, habría que presumir que algunas iniciativas legislativas tendrán siempre un nivel de complejidad tal que no proceda el trámite en lectura única.

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

Capítulo 6

Los rasgos fundamentales del procedimiento y la salvaguarda del *ius in officium* del parlamentario.

I. Los sujetos competentes para decidir la tramitación en lectura única.

1. Una reinterpretación del alcance de la facultad de la Mesa de proponer el tipo de tramitación.

Los artículos 150.1 RCD y 129.1 RS establecen, con idéntica literalidad, que cuando concurren los presupuestos habilitantes a los que ya nos hemos referido en un proyecto o proposición de ley tomada en consideración –en el Congreso de los Diputados-, o en el texto remitido por la Cámara Baja -en el caso del Senado-, será el Pleno de cada una de estas sedes parlamentarias el órgano que adoptará la decisión de tramitar o no esa iniciativa por el procedimiento abreviado de lectura única, esto es, le corresponderá a cada una de las sedes plenarias de las Cámaras valorar si concurren o no tales circunstancias habilitadoras, pero siempre a propuesta de la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces.

Así pues, los Reglamentos Parlamentarios han otorgado la decisión final de la tramitación de una iniciativa en lectura única al Pleno, pero estableciendo también el papel decisivo de la Mesa, sin cuya propuesta inicial no cabe la intervención del Plenario. De este modo, podríamos afirmar que la Mesa de la Cámara propone, previa audiencia no vinculante a la Junta de Portavoces, y el Pleno finalmente dispone. Esta aparentemente sencilla enunciación alberga, sin embargo, no pocos interrogantes que estamos obligados a resolver.

Por lo que se refiere a ese decisivo papel de la Mesa de ambas Cámaras, debemos empezar por señalar que, si bien estamos ante un órgano de composición política, su función de calificar y dar trámite correspondiente a las distintas iniciativas parlamentarias no tiene, o no debería tener, naturaleza política. Como señala la mejor doctrina, lo que distingue las funciones de la Mesa de las potestades de la Junta de Portavoces y del Pleno -también órganos de composición política, naturalmente- es la sujeción a diferentes parámetros: la Constitución y el Reglamento Parlamentario, en el caso de la Mesa, y el *juego de mayorías* en el caso de la Junta de Portavoces y del Pleno⁴¹⁷.

En efecto, el Tribunal Constitucional ha recordado reiteradamente que la Mesa no debe adoptar sus decisiones por criterio de oportunidad política, pues “en tanto que órgano de administración y gobierno interior, [debe] limitar sus facultades de calificación y admisión al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, pues, de lo contrario, no sólo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria”⁴¹⁸, y en ese entendido, lo que efectivamente

⁴¹⁷ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y PENDÁS GARCÍA, B., “Comentario al artículo 72.2 de la Constitución. Autogobierno de las Cámaras. Sesiones Conjuntas”..., *opus cit.*, 446.

⁴¹⁸ *Vid.*, por todas, STC 124/1995, de 18 de julio.

corresponde a la Mesa “por estar sujeta a la Constitución y a los Reglamentos Parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, [es] verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma parlamentaria, pero ese examen [...] no puede suponer un juicio de oportunidad política de una iniciativa legislativa”⁴¹⁹.

Y es aquí donde creemos que se encuentra la clave de la cuestión. Si entendemos que la decisión de optar por el procedimiento legislativo en lectura única es un juicio meramente político que debe adoptar el Pleno, el papel que a las Mesas de las Cámaras atribuyen expresamente los Reglamentos del Congreso y del Senado quedaría completamente vacío de contenido. Sin embargo, si nos atenemos a la delimitación conceptual que hemos hecho en el capítulo anterior de los presupuestos habilitantes que recogen tales normas parlamentarias, el cometido de las Mesas cobra todo el sentido que esos preceptos reglamentarios parecen darle: para que el Pleno pueda disponer finalmente, es inexcusable la propuesta previa de la Mesa, que habrá de ajustarse al estricto juicio técnico que el ordenamiento jurídico le encomienda. Juicio que, insistimos, sólo es posible realizar si entendemos por *naturaleza que lo aconseje o simplicidad que lo permita* tal y como en este trabajo se ha descrito.

Este argumento encuentra refuerzo en la propia doctrina del Tribunal Constitucional, que también ha establecido reiteradamente que la verificación del cumplimiento de las correspondientes formalidades por parte de las Mesas puede extenderse a “una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido”⁴²⁰.

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

⁴¹⁹ *Vid.*, por todas, SSTC 205/1990, de 13 de diciembre y 38/1999, de 22 de marzo.

⁴²⁰ Entre otras, SSTC 205/1990, de 13 de diciembre; 225/1992, de 14 de diciembre; ATC 155/1993, de 24 de mayo; y STC 41/1995, de 13 de febrero.

Es por ello que no compartimos la postura de la doctrina⁴²¹ cuando se afirma, en congruencia con el modo de entender la configuración de los presupuestos habilitantes de la lectura única que venimos censurando que “el acuerdo de la Mesa irá precedido de una valoración sobre la existencia de consenso suficiente entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, que justifique esta agilización procedimental”, en la idea de que “el factor clave para la fijación del supuesto de hecho del procedimiento de lectura única lo constituye *la existencia de consenso político suficiente para lograr el beneplácito de la Cámara*⁴²²”, por lo que “este elemento deberá ser tenido en cuenta por la Mesa de la Cámara con carácter previo a su propuesta de tramitación”⁴²³.

Lo que convertiría a la Mesa en un mero órgano de verificación de la presumible existencia de un consenso político mayoritario sobre el tipo de tramitación –desvinculado de la *naturaleza* de la iniciativa y de la *simplicidad de su formulación*- que, a nuestro juicio, no se compagina bien con las

⁴²¹ Y en este mismo sentido se ha manifestado recientemente RIDAO MARTIN, J., cuando afirma que: “Sobre el alcance de las funciones de la Mesa hay una abundante doctrina constitucional que, recientemente, ha recordado que ésta tiene la facultad de controlar la regularidad y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas, si bien esta potestad puede extenderse, cuando así lo prevea el Reglamento Parlamentario, a un examen material del texto si el ordenamiento prevé una delimitación sustantiva a verificar los efectos de definir cuál es el procedimiento parlamentario idóneo para su tramitación (STC 109/2016, de 7 de junio, FJ 6). Más allá de este control material del contenido de la iniciativa que requiere la elección correcta del procedimiento parlamentario para sustanciarla, aunque de forma oscilante, se ha admitido el referido control en otros supuestos: cuando la Constitución limite las materias de una iniciativa legislativa parlamentaria concreta (popular o municipal), cuando se planteen cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara o cuando los escritos y documentos parlamentarios (también los legislativos) estén limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad, o el Reglamento Parlamentario mismo (STC 224/2016, FJ 4; 57/2011, de 3 de mayo, FJ 3, 107/2001, de 23 de abril, FJ 5)”, en “La tramitación directa de las leyes: el procedimiento de lectura única a revisión”..., *opus cit.*, 14.

⁴²² La cursiva es nuestra.

⁴²³ GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación legislativa...”, *opus cit.*, 6 y 10.

atribuciones que a las Mesas les reconocen los respectivos Reglamentos Parlamentarios, en general, y los concretos preceptos 150.1 RCD y 129.1 RS, en particular.

Así, en contra del criterio doctrinal dominante⁴²⁴, entendemos que la Mesa está habilitada para elaborar un juicio formal sobre la concurrencia de alguno de los dos presupuestos habilitantes de la lectura única, tal y como aquí se han categorizado. Y podría, por tanto, no proponer al Pleno la decisión de tramitar en lectura única la iniciativa pese a que la Junta de Portavoces le comunicara la existencia de consenso mayoritario previo de los Grupos Parlamentarios. Esto es, entendemos que no es un acto debido de la Mesa proponer al Pleno la tramitación en lectura única en el caso de que resulte esperable, tras oír a la Junta de Portavoces, que el Pleno votaría mayoritariamente a favor de implementar este procedimiento legislativo abreviado.

Lamentablemente, como ya indicamos en una ocasión anterior, no existe documento público en el que haya quedado registrada la motivación que en cada caso hayan podido utilizar las Mesas de las Cámaras para justificar la decisión de proponer o no al Pleno la tramitación de un determinado proyecto o proposición de ley en lectura única. Pese a que es reiterada la jurisprudencia constitucional que da cuenta de la relevancia de que las Mesas motiven sus decisiones⁴²⁵, concretamente, en relación a esta decisión el Tribunal Constitucional rebaja notablemente esa exigencia en el entendido de que “no se deduce de las normas parlamentarias que la Mesa haya de motivar la propuesta de que una determinada iniciativa se tramite mediante el procedimiento legislativo de lectura única”⁴²⁶.

⁴²⁴ Vid., por todos, GÓMEZ LUGO, Y., *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales...*, opus cit., 325 y 326.

⁴²⁵ Vid., por todas, STC 78/2006, de 13 de marzo: “[las decisiones de la Mesa afectan al] ejercicio de un derecho del parlamentario que formula las iniciativas y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho”.

⁴²⁶ ATC 9/2012, de 13 de enero.

Y, efectivamente, es manifiesta la ausencia de fundamentación exigida por el ordenamiento jurídico acerca de las razones que impulsan a los órganos legitimados, *ex reglamento*, para proponer y aceptar dicho cauce especial de tramitación. Los cuerpos normativos encargados de estructurar el procedimiento legislativo no exigen a la Junta de Portavoces, en ningún momento, que deje constancia fehaciente de las razones que expuso a la Mesa de la Cámara en el desarrollo del trámite de audiencia -que le fue concedido reglamentariamente- para proponer la oportunidad de esta tramitación especial. Tampoco se requiere al órgano de gobierno parlamentario que especifique las consideraciones que, después de escuchar las alegaciones efectuadas por la Junta de Portavoces donde se exponía la causa que, a su juicio, existía para impulsar la tramitación en lectura única, le conducían a presentar al Plenario dicha propuesta de trámite.

Y en la continuidad de las ausencias testimoniales descritas observamos que, tampoco está contemplado mandato alguno que exija al Pleno una justificación por escrito que sustente la posición adoptada con respecto a la oportunidad de tramitación, ni tan siquiera es conminado este órgano a explicar en sede asamblearia de forma oral las razones que motivaron el sentido de la votación efectuada.

La existencia y el correspondiente registro de los documentos enunciados podrían dar testimonio objetivo de la necesidad de abandonar la tramitación legislativa ordinaria. Por el contrario, su ausencia impide dar cumplimiento efectivo al principio de publicidad inherente a la actividad de las Cortes como órgano máximo de representación popular, al tiempo que niega al operador jurídico la posibilidad de estudiar y analizar si aquellos presupuestos que impulsaron a los órganos parlamentarios citados a abandonar el cauce ordinario de tramitación, les habilitaban realmente para tomar una decisión tan importante como la que nos ocupa.

De este modo, una vez realizada la propuesta favorable por parte de la Mesa para tramitar la iniciativa legislativa en lectura única, corresponde al Pleno ratificar o no esa decisión –ahora sí, en virtud de un criterio de oportunidad política-. Nada impediría, pues, que pese a que pudiera concurrir

alguno de los presupuestos habilitantes que abren la puerta a la tramitación en lectura única –y así lo hubiera establecido la Mesa de la Cámara- el Pleno pudiera decidir que se continuara con la tramitación legislativa ordinaria al completo.

Hasta la fecha, esta controversia de orden técnico carecía de especial trascendencia práctica pues la equivalencia de las mayorías representadas en las Mesas de las Cámaras y en los Plenos hacía que éstas no se negaran nunca a proponer la tramitación de una iniciativa en lectura única si, una vez oída la Junta de Portavoces, constataban que existía acuerdo mayoritario de los Grupos Parlamentarios a tal efecto.

Sin embargo, tras la moción de censura aprobada el 1 de junio de 2018, por la que se investió Presidente del Gobierno al líder del Partido Socialista, tales equilibrios se rompieron, careciendo ahora los Grupos Parlamentarios que apoyaron al Gobierno en el Congreso de los Diputados de mayoría en la Mesa de la Cámara Baja. Y en efecto, ha sucedido lo que hasta ahora había sido inédito: que la Mesa del Congreso rechazara la tramitación solicitada por los proponentes de una iniciativa legislativa que cuentan con mayoría suficiente en el Pleno.

Ha sucedido con la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Confederal de Unidos Podemos-En Común Podem-En Marea, Esquerra Republicana y Mixto⁴²⁷. Tras la toma en consideración de la iniciativa⁴²⁸ y tras retrasar hasta

⁴²⁷ BOCG, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, nº 307-1, de 7 de septiembre, Proposición de ley 122/000269. Los proponentes expusieron que “atendiendo a la naturaleza de la Proposición de ley que se presenta, y a la simplicidad de su formulación, solicitan de la Mesa que, oída la Junta de Portavoces, proponga al Pleno que acuerde, conforme a lo dispuesto en el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, su tramitación directa y en lectura única”. Apelaban, pues, a ambos supuestos habilitantes, sin añadir mayor motivación a su petición.

⁴²⁸ BOCG, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, nº 307-3, de 24 de septiembre.

en dos ocasiones la decisión⁴²⁹, la Mesa del Congreso de los Diputados decidió dar trámite de procedimiento legislativo ordinario a la propuesta –sin que conste en el Diario de Sesiones ni en el Boletín Oficial de las Cortes Generales la correspondiente motivación⁴³⁰-. La polémica política en torno a esta decisión que ha condicionado decisivamente la tramitación de la norma⁴³¹ ha sido de

⁴²⁹ *Vid.*, todo el *iter* de la tramitación en:

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&PIECE=IWA2&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28LEY+ESTABILIDAD+PRESUPUESTARIA%29.ALL.&DOCS=1-1

⁴³⁰ En el llamado “Acuerdo subsiguiente a la toma en consideración” se dispone, sin más justificación que, “Tomada en consideración la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, publicada en el BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, Núm. 307-1, de 7 de septiembre de 2018, la Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy ha acordado encomendar Dictamen sobre la misma a la Comisión de Hacienda, así como, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126.5 del Reglamento, abrir un plazo de quince días hábiles que expira el día 19 de octubre de 2018, en el que los Sres. Diputados y los Grupos Parlamentarios podrán presentar enmiendas”. Esto es, la Mesa concede a la iniciativa trámite de procedimiento legislativo ordinario sin aludir al hecho de que, de ese modo, se rechazaba la solicitud de los proponentes de tramitación de la iniciativa en lectura única.

⁴³¹ El 24 de agosto de 2018, Adriana Lastra Fernández, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista; Txema Guijarro García, Portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea; Joan Tardà i Coma, Portavoz del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana; Joan Baldoví Roda, Diputado; y Carles Campuzano i Canadés, Portavoz Grupo Parlamentario Mixto, se dirigieron a la Mesa del Congreso de los Diputados para presentar, al amparo de lo previsto en el artículo 124 y siguientes del Reglamento del Congreso de los Diputados, la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Asimismo, y según lo dispuesto en el artículo 93 del mismo Reglamento, solicitaron que la Mesa acordara la tramitación de dicha Proposición de Ley por el procedimiento de urgencia. Expusieron los Grupos Parlamentarios en su solicitud a la Cámara que “atendiendo a la naturaleza de la Proposición de Ley que se presentaba y a la simplicidad de su formulación, solicitaban de la Mesa que, oída la Junta de Portavoces, propusiera al Pleno que acordara, conforme a lo dispuesto en el artículo 150.1 de Reglamento del Congreso de los Diputaos, su

tramitación directa y en lectura única, una vez tomada en consideración”. El 4 de septiembre de 2018, la Mesa de la Cámara Baja acordó admitir a trámite la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (122/000269), dar traslado al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar a los autores de la iniciativa. (BOCG, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Serie B, núm 307-1, 7 de septiembre de 2018). En la exposición de motivos que justificaba la necesidad de esta reforma, los Grupos Parlamentarios descritos alegaban que, la redacción actual del apartado 6º del artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, no cumplía con los requisitos necesarios para atender los compromisos adquiridos por España en el seno de la Unión Europea ya que, dichos acuerdos requieren que nuestro país cuente con un procedimiento de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública que sea ágil y adecuado a la importancia de cada órgano constitucional en el sistema institucional creado por nuestra Constitución. A su juicio, la redacción actual solo conducía al bloqueo legislativo y político ya que, si el Congreso de los Diputados o el Senado no aprobaban los objetivos propuestos, el Gobierno debía esperar un mes para remitir un nuevo acuerdo que se sometería al mismo procedimiento descrito. Además, los Grupos Parlamentarios presentantes sostenían que, con la nueva redacción del apartado 6º del artículo 15 propuesta, a saber: “si aprobado el objetivo de estabilidad por el Congreso de los Diputados, el mismo fuese rechazado por el Senado, el objetivo se someterá a nueva votación del Congreso, aprobándose si éste lo ratifica por mayoría simple”, se volvería así a la redacción que tenía este artículo en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2007. Este nuevo texto dotaba, a juicio de los presentantes, de una mayor coherencia al proceso a diferencia de la redacción actual que, según afirman estos Grupos Parlamentarios, resulta distorsionadora porque responde a un modelo de bicameralismo perfecto que no se corresponde con el establecido por nuestra Constitución y que, además, no encuentra cumplida justificación en el Preámbulo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria. Entienden, por tanto, que este mecanismo especial de aprobación es ajeno al funcionamiento ordinario de nuestro sistema parlamentario al establecer que de forma sucesiva, y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno, y si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazaran estos objetivos, entonces el Gobierno, en el plazo máximo de un mes debe remitir un nuevo acuerdo que deberá ser sometido al mismo procedimiento. En la tramitación de la citada proposición de reforma la Mesa de la Cámara acordó encomendar Dictamen sobre la iniciativa a la Comisión de Hacienda –no aceptando, pues, la solicitud que el 26 de septiembre de 2018, D^a Micaela Navarro Garzón y D. Juan Luis Gordo Pérez presentaron a la Presidencia de la Cámara para la convocatoria de una reunión de la Mesa del Congreso de los Diputados con la inclusión en el orden del día de la reconsideración de la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), vista en la

Junta de Portavoces del día 25/09/2018. (025/000497)-, así como, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126.5 del Reglamento, abrir un plazo de quince días hábiles que expiró el día 19 de octubre de 2018, en el que los Sres. Diputados y los Grupos Parlamentarios podrían presentar enmiendas (BOCG, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Serie B, núm 307-4, 1 de octubre de 2018). Ante el escenario procedimental descrito (la reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera está todavía en trámite, habiéndose celebrado la última sesión al respecto, el 22 de noviembre de 2019, BOCG, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Sesión Plenaria núm. 161, 22 de noviembre de 2018), y con la urgencia de cumplir de los plazos perentorios para aprobar la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019, el 20 de diciembre de 2018 se presentó en el Congreso de los Diputados para su votación el acuerdo por el que, conforme a lo establecido en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de administraciones públicas, y de cada uno de sus subsectores para el periodo 2019-2021, y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2019 (número de expediente 430/000006, BOCG, Congreso de los Diputados, XII núm. sesión plenaria 161 de 20 diciembre de 2018), quedando asimismo aprobado (votos emitidos, 340 más 4 votos telemáticos, 344; a favor, 173 más 3 votos telemáticos, 176; en contra, 167 más 1 voto telemático, 168). Sin embargo, el 27 de diciembre de 2018 en la tramitación para la aprobación de dicha propuesta aprobada la semana anterior en el Congreso de los Diputados, el Senado ejerció su derecho a vetarla (248 votos emitidos, 247 más 1 voto telemático; a favor, 97; en contra, 149 más 1 voto telemático, 150; abstenciones, 1 (DS, Senado, Sesión Plenaria núm. 96, de 27 de diciembre de 2018) sin posibilidad alguna de que el Congreso pudiera corregir en modo alguno esta decisión. Si la reforma del citado artículo 15.6 (LOEPSF) estuviera aprobada, aunque el Senado hubiera opuesto su veto, el Congreso de los Diputados podría haberla aprobado finalmente ya que, como exponíamos líneas atrás, si el objetivo de estabilidad es aprobado por el Congreso de los Diputados y el Senado lo rechaza, el acuerdo se sometería a nueva votación del Congreso, aprobándose finalmente si la Cámara Baja lo ratifica por mayoría simple. Ante esta situación, el Grupo Parlamentario Socialista entendía que sus derechos estaban siendo vulnerados por el bloqueo que el Partido Popular y Ciudadanos estaban imponiendo desde la Mesa del Congreso de los Diputados a la reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Argumentaban en su anuncio de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional que tal bloqueo contravenía el artículo 23 de la Constitución y el 150 del Reglamento del Congreso porque a juicio de Sr. Simancas: “el artículo 150 del Reglamento establece que corresponde al Pleno del Congreso decidir cuándo una ley tiene que tramitarse de manera directa por lectura única”.

notable magnitud⁴³² y ha culminado con el anuncio de la interposición del recurso de amparo por parte del Grupo Parlamentario Socialista contra el citado acuerdo de la Mesa, por presunta vulneración del artículo 23 CE en conexión con el artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Tendrá, por tanto, nuestro Tribunal Constitucional la oportunidad de pronunciarse en los próximos meses sobre el alcance de las atribuciones de la Mesa y el Pleno en relación con este concreto acto parlamentario. Pronunciamiento del TC que, por supuesto, se deberá incorporar como material relevante a analizar en los posteriores desarrollos que este trabajo de investigación pueda tener.

2. Las condiciones procesales de la decisión final del Pleno.

El hecho de que sea el Pleno el órgano encargado de adoptar en último término la decisión de tramitar la iniciativa en cuestión en lectura única, pone de manifiesto la protección que el principio de disponibilidad dispensa a las Cámaras con respecto a los trámites del procedimiento legislativo, a su cronología y a la libertad de ordenación procedimental. Este principio incluye la competencia no solo para que el Pleno decida el procedimiento aplicable, sino también para resolver las cuestiones incidentales que en él pudieran producirse⁴³³.

En este orden de cosas, y una vez que el Pleno ha manifestado su voluntad sobre la iniciativa en curso, ésta debe ser dada a conocer por los cauces que oportunamente, para este cometido, ha establecido el legislador. Y en la necesidad de dejar constancia de aquella voluntad emitida, y en el propósito de reconocer, de manera plenamente efectiva, el principio de

⁴³² El Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, en declaraciones a la Agencia EFE (27/12/2018), ha llegado a afirmar que se trataba de “una maniobra artera, tramposa e inconstitucional de la Mesa [...] que solo tiene facultades de orden técnico y procedimental, no político”.

⁴³³ STC 136/2011, de 13 de septiembre de 2011, FJ 6.

publicidad inherente al acto jurídico que nos ocupa, se dejará siempre de ello testimonio por escrito. Sabido es que el Pleno, como órgano colegiado, está integrado por una pluralidad de individuos encargados de actualizar la función que constitucional y reglamentariamente le ha sido encomendada⁴³⁴. Función de la que se ocupan los Diputados y Senadores dentro de cada uno de los órganos plenarios legítimamente constituidos en las Cámaras Baja y Alta, respectivamente, y que tiene lugar al concurrir, de forma conjunta, las voluntades de los sujetos que lo integran. Es, por tanto, la confluencia de las voluntades de los miembros del Pleno lo que da lugar a la formación y manifestación de una única voluntad final, que es la voluntad del órgano que estudiamos.

Pero a pesar de que como anteriormente hemos enunciado la regulación de la actividad parlamentaria goza del abrigo del principio de disponibilidad, en el proceso de construcción volitiva que estudiamos se plantea la necesidad de articular las necesarias estructuras que coordinen el trabajo y las manifestaciones individuales de sus miembros, ya que dichas voluntades, por sí solas, carecen de eficacia jurídica en este escenario. Es indispensable, por tanto, que la concatenación de los actos jurídicos realizados por los sujetos tengan el adecuado desarrollo para que la formación de la voluntad se constituya como actividad imputable al órgano⁴³⁵.

La regulación de las normas que estructuran los mecanismos que venimos anunciando para la adecuada articulación del proceso de construcción volitiva, también va a actuar como garantía de las relaciones entre el Estado y la comunidad política. Y en virtud de esta consideración, únicamente puede acometerse esta actividad nuclear a través de los procedimientos que, de forma adecuada, permitan la formación inequívoca de la voluntad plenaria. Se

⁴³⁴ GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2012, 127.

⁴³⁵ GALEOTTI S., *Contributo alla Teoria del procedimento legislativo...*, opus cit., 278 y ss.

salvaguarda así, como decíamos, la relación protegida por nuestro Texto Constitucional entre el órgano de representación popular y el ciudadano⁴³⁶.

Como es conocido, el debate y la deliberación que se producen en el Pleno estructuran la columna vertebral del procedimiento legislativo. Y para que el mismo tenga validez, se le exige el cumplimiento de una secuencia de condiciones derivadas, a su vez, de su naturaleza de órgano colegiado. En este orden de cosas, es necesario ensamblar una cadena de mecanismos concretos tendentes a coordinar las voluntades individuales de sus miembros para poder construir una voluntad única del órgano que posea relevancia jurídica⁴³⁷.

Elementos determinantes para la adecuada configuración de este objetivo serán, pues, la necesidad de fijar sus reuniones, el establecimiento de los agentes llamados a participar en las mismas, la articulación del modo y manera tanto de la intervención de sus miembros como de la postura adoptada sobre la iniciativa legislativa que se debate, que en este caso, supone la configuración definitiva de la voluntad parlamentaria.

La convocatoria del órgano plenario en cada una de las Cámaras corresponde a sus Presidentes. En ocasiones, esta decisión es tomada de manera individual y en otras se materializa consensuando el criterio del Presidente con el de los demás miembros de la Mesa de la Cámara correspondiente, o tras la consulta con la Junta de Portavoces. También la fijación del orden del día y sus modificaciones son considerados elementos sustanciales del debate y cobran una importancia capital ya que, solo se podrán discutir en el órgano plenario las materias incluidas en él. Las modificaciones del orden del día solo serán aceptadas si se adoptan en cumplimiento de los requisitos exigidos, tendentes, como no podía ser de otro

⁴³⁶ GARCÍA DE ENTRERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo...*, opus cit., 87 y ss.; y CASSAGNE, J. C., *Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998, 99.

⁴³⁷ GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., "Tratado de Derecho Administrativo", *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1974, 379 y ss.

modo, a evitar las posibles vulneraciones que dichas variaciones pudieran provocar en el debate.

Para que sea posible proceder a la votación en la que el Pleno acuerde la tramitación por lectura única de una determinada iniciativa, el asunto objeto de trámite debe estar incluido como un punto en el orden del día⁴³⁸. La excepción a esta regla general queda contemplada en el art. 67.4 RCD cuando establece que, la Junta de Portavoces podrá acordar, por razones de urgencia y unanimidad, y a iniciativa de un Grupo Parlamentario o del Gobierno, la inclusión en el orden del día de un determinado asunto, aunque éste no hubiere cumplido todavía los trámites reglamentarios.

En ocasiones, se ha denunciado como vicio procesal el que una sesión plenaria de carácter extraordinario sea convocada con el fin de decidir sobre la tramitación en lectura única de una concreta iniciativa. La tesis argumental de la denuncia se sustentaba en lo establecido en el precepto anteriormente citado donde se estipula que, únicamente, la Junta de Portavoces y por unanimidad, puede modificar el orden del día del Pleno. El vicio procesal que se alegaba era el hecho de que no hubiera concurrido la unanimidad exigida para introducir en el orden del día del Pleno la cuestión relativa a la tramitación del proyecto de ley por el procedimiento de lectura única⁴³⁹.

⁴³⁸ Pese a que todo lo que se debata y vote en Pleno debe figurar en el correspondiente orden del día, la práctica revela que habitualmente la decisión de someter al Pleno la decisión de abrir o no el procedimiento legislativo en lectura única no figura como punto específico de la sesión plenaria sino que, una vez oída la Junta de Portavoces, la Mesa de la Cámara presenta al Pleno, a través de su Presidente, la propuesta correspondiente y se somete de forma oral al juicio del Plenario que, normalmente, se manifiesta por asentimiento. Sólo excepcionalmente se ha incluido esta cuestión de modo expreso como un punto más del orden del día del Pleno y, en esos casos, se ha sometido a votación electrónica (STC 238/2012, de 13 de diciembre).

⁴³⁹ Posición que sostienen los recurrentes de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (STC 238/2012, de 13 de diciembre) al significar en sus alegaciones que: “La decisión de tramitar el proyecto de ley en el Congreso de los Diputados, mediante el

Pero también encontramos argumentos que intentan rebatir esta postura sosteniendo que las sesiones extraordinarias son aquéllas que tienen lugar fuera del periodo ordinario de sesiones definido en el artículo 73.1 CE, por lo que de celebrarse un Pleno para debatir la oportunidad de tramitar una iniciativa en lectura única, habría sido una sesión plenaria de carácter ordinario convocada por el Presidente de la Cámara correspondiente, tal y como contempla el art. 54 RCD. Además, se insiste en que la imposibilidad de modificar el orden del día de la sesión plenaria sin acuerdo unánime de la Junta de Portavoces surge de una interpretación muy restrictiva de los artículos 67 y 68 RC, entendiendo, pues, que se está restringiendo el significado del contenido de los preceptos en cuestión. Así las cosas, se estaría trabajando en sentido contrario al que se deriva de la aplicación de las reglas interpretativas habituales⁴⁴⁰.

procedimiento de lectura única, no respeta el Reglamento de la Cámara. El proyecto de ley fue incorporado por la Presidencia de la Cámara al orden del día de la Mesa del Congreso de 19 de octubre, sesión en la que se acordó su tramitación por el procedimiento de urgencia, conforme al artículo 93 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y abrir un período de enmiendas de ocho días hábiles que se prorrogaría ocho días más en una decisión adoptada por la Mesa de la Cámara en su sesión de 2 de noviembre. En esta misma sesión del 2 de noviembre se resolvió someter al Pleno la tramitación del proyecto de ley mediante el procedimiento excepcional de lectura única (art. 150 RCD), decisión que el Pleno adoptó en la misma jornada previa modificación de su orden del día ex art. 68 RCD [...] Por lo que hace a la cuestión de la modificación del orden del día del Pleno de 2 de noviembre, entienden los recurrentes que tal decisión va contra el sistema de cupos en la confección del orden del día, regulado mediante estrictos y complejos acuerdos de la Junta de Portavoces y mediante normas derivadas de la Presidencia de la Cámara, y contra el principio general de intangibilidad del orden del día una vez establecido, sólo excepcionado en caso de acuerdo unánime del Pleno, regla parlamentaria pacífica e incontestablemente asentada en la práctica sobre la base de una aplicación expansiva del artículo 67.4 RCD”.

⁴⁴⁰ Argumentación defendida por el Abogado del Estado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2169-2005, interpuesto por D. Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, comisionado al efecto por otros ochenta y un Diputados del Grupo Popular del Congreso, contra la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial: “la alegación de la demanda relativa a que la convocatoria del Pleno extraordinario de 2 de diciembre de 2004, para decidir sobre la tramitación en lectura única del proyecto, pretendía obviar la regla de que sólo la Junta de Portavoces por

Sin embargo, si los artículos 67.3, 67.4 y, 68.1 RCD distinguen de forma expresa varios presupuestos de modificación del orden del día y, sólo en el supuesto recogido por el art. 67.4 RCD se exige acuerdo unánime de la Junta de Portavoces, de ello podría derivarse que en los restantes supuestos no es preciso el acuerdo por unanimidad. Así entendidas las cosas, pierde fuerza la afirmación que sostiene que existe un vicio de forma en la prohibición de modificar el orden del día sin la concurrencia del citado requisito.

Pero además de los requisitos de convocatoria expuestos para que la reuniones celebradas en sede plenaria tengan validez, también hay que prestar atención a la determinación del *quórum* de la Cámara, esto es, la especificación del número de miembros que en cada Cámara deben estar presentes tanto en el debate como en la posterior votación. El *quórum* habitual exigido en el Pleno para determinar cuál es la voluntad de la Cámara respecto de la iniciativa legislativa en trámite, en el procedimiento extraordinario de

unanimidad puede modificar el orden del día del Pleno, al no concurrir esa unanimidad para introducir en el orden del día del Pleno de 30 de noviembre la cuestión relativa a la tramitación del proyecto de ley por el procedimiento de lectura única. Se argumenta en contra que las sesiones extraordinarias son las que se celebran fuera del periodo ordinario de sesiones definido en el artículo 73.1 CE, por lo que el Pleno del 2 diciembre habría sido ordinario y convocado por el Presidente tal y como contempla el artículo 54 RCD. A esto se añade que la supuesta inmodificabilidad del orden del día del Pleno sin acuerdo unánime de la Junta de Portavoces surge de una interpretación muy restrictiva de los artículos 67 y 68 RCD restringiendo el contenido de los preceptos en cuestión en un sentido contrario al que se deriva de la aplicación de las reglas interpretativas habituales. Entiende el Abogado del Estado que si los artículos 67.3 y 4 y 68.1 RCD distinguen claramente varios presupuestos de modificación del orden del día, y sólo en el supuesto recogido por el art. 67.4 RCD se exige acuerdo unánime de la Junta de Portavoces, la única conclusión lógica es que en los restantes supuestos no es preciso el acuerdo unánime de la Junta de Portavoces, de modo que el razonamiento de la demanda basado en la existencia de un fraude de la prohibición de modificar el orden del día sin acuerdo unánime de la Junta de Portavoces pierde peso. A las anteriores razones añade el Abogado del Estado que del relato de los hechos se deduce que no hubo una convocatoria sorpresiva de un Pleno, con la finalidad de introducir en el mismo la discusión de asuntos que no eran conocidos por los parlamentarios por no hallarse en el orden del día, afirmándose que la cuestión procedimental que se sometió al Pleno de 2 diciembre era sobradamente conocida desde días antes por todos los parlamentarios (STC 238/2012, de 13 de diciembre).

lectura única, es el representado por la mayoría de los integrantes del Congreso y del Senado⁴⁴¹.

En cuanto a la publicidad de la labor legislativa de los Parlamentos con respecto al acto final del procedimiento legislativo en el que el órgano que representa a la ciudadanía emite su voluntad, debe permitir, en todo caso, que el ciudadano conozca el sentido del voto de sus representantes en Cortes. De otro modo, se dificultaría en extremo el ejercicio del control político por parte de la ciudadanía. En este orden de cosas, la votación en sede plenaria suele adoptar una fórmula pública en la que es posible poner de manifiesto la voluntad particular de cada uno de los miembros, bien expresando en voz alta su postura o a través del mecanismo de mano alzada.

En función del interés existente en dejar testimonio acerca de los datos que vierte este acto procedimental, es conveniente recordar que no solo es posible recoger el resultado de la misma⁴⁴², sino que además, cabe la

⁴⁴¹ El artículo 82 del Reglamento del Senado no establece explícitamente un *quórum de presencia* para que el Pleno o las Comisiones inicien sus sesiones, a saber, "Tanto el Pleno como las Comisiones, debidamente convocadas, abrirán sus sesiones cualquiera que sea el número de Senadores presentes, sin perjuicio de lo que en este Reglamento se establezca sobre quórum y requisitos para la adopción de acuerdos". Todo ello, como decía el citado artículo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 93 del Reglamento del Senado sobre la determinación del *quórum* para la adopción de acuerdos, esto es: "Sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas, y las que para la elección de personas se dispone en este Reglamento, los acuerdos se adoptarán por la mayoría simple de Senadores presentes, siempre que lo esté la mitad más uno de los miembros del órgano de que se trate". De igual manera se establece en el artículo 78 RCD: "Para adoptar acuerdos, la Cámara y sus órganos deberán estar reunidos reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros, y en el art. 79 RCD: "Los acuerdos para ser validos deberán ser aprobados por la mayoría simple de los miembros presentes del órgano correspondiente sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución, las leyes orgánicas o este Reglamento".

⁴⁴² Así queda establecido en el artículo 96 del Reglamento del Senado: "Se procederá a la votación nominal pública en el Pleno cuando lo soliciten al menos cincuenta Senadores y en las Comisiones a petición de un mínimo de cinco de sus miembros. 2. En tal caso, los Senadores serán llamados por un Secretario por orden alfabético y responderán «si» o «no» o

posibilidad de votar de forma nominal, pudiendo así dar testimonio al sentido del voto emitido por cada uno de los integrantes de las Cámaras.

Pero pesar las posibilidades que los Reglamentos Parlamentarios ofrecen para llevar a cabo este acto, la modalidad de votación pública e innominada es la que usualmente se adopta en la mayoría de las ocasiones. Y cierto es que la emisión del voto oral es la que podría utilizarse en el procedimiento legislativo de lectura única, pero dada la lentitud de su desarrollo, la opción de emitir el voto a mano alzada es el utilizado habitualmente. Se recurre a la votación nominal únicamente cuando la diferencia cuantitativa está muy poco significada en la Cámara.

II. El momento procesal de la decisión de optar por la lectura única: una propuesta alternativa.

declararán que se abstienen de votar. La Mesa votará en último lugar. 3. Asimismo, la votación nominal pública podrá realizarse por procedimiento electrónico. Corresponde al Presidente, de acuerdo con la Mesa, decidir sobre la aplicación de este procedimiento o el regulado en el apartado anterior"; y artículo 97 RS: "1. La votación nominal será secreta cuando lo soliciten, en el Pleno, cincuenta Senadores y en las Comisiones un tercio de sus miembros. 2. La votación nominal secreta se hará por papeletas cuando se trate de designación de cargos y éstos no se provean automáticamente conforme a lo previsto en el presente Reglamento, y por bolas blancas y negras en los casos de calificación de actos o conductas personales. La bola blanca es signo de aprobación y la negra de reprobación. 3. Cuando la votación sea secreta, los Senadores serán llamados por un Secretario, por orden alfabético, para depositar las papeletas o bolas en el lugar correspondiente. El nombre del Senador por quien haya de comenzar la votación se determinará por sorteo. La Mesa votará en último lugar. En el art. 85 del Reglamento del Congreso de los Diputados se dispone que: "la votación sera pública por llamamiento o secreta cuando así lo exija este reglamento o lo soliciten dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los diputados o de los miembros de la Comisión. Si hubiere solicitudes concurrentes en sentido contrario prevalecerá la de votación secreta. En ningún caso podrá ser secreta la votación en los procedimientos legislativos o en aquellos casos en los que los acuerdos hayan de adoptarse en función del criterio de voto ponderado"; y en el artículo 86 RCD se establece que: "En la votación publica por llamamiento un Secretario nombrará a los Diputados y estos responderán "sí", "no" o "abstención". El llamamiento se realizará por orden alfabético de primer apellido comenzando por el Diputado cuyo nombre sea sacado a suerte. El Gobierno y la Mesa votarán al final".

Según lo dispuesto por los artículos 150.1 y 2 RCD y 129.1 RS, el momento procesal de tomar la decisión de tramitar una iniciativa a través del procedimiento legislativo en lectura única es, respectivamente: en el Congreso, una vez admitido a trámite un proyecto de ley o una vez tomada en consideración una proposición de ley, y antes de abrir plazo de presentación de enmiendas, conforme a los usos parlamentarios vigentes⁴⁴³ -a cuya procedencia o improcedencia nos referiremos en un epígrafe posterior-; y en el Senado, después de recibir el texto ya aprobado por el Congreso de los Diputados y antes de abrir plazo para presentar las propuestas de veto a las que se refiere el artículo 129.3 RS⁴⁴⁴.

⁴⁴³ *Vid.*, v.g., la Proposición de Ley de modificación de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para garantizar la efectividad de los actos de comunicación del Ministerio Fiscal (122/000129), en la que el Pleno de la Cámara acordó tomar en consideración la Proposición de Ley de modificación de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para garantizar la efectividad de los actos de comunicación del Ministerio Fiscal, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, y publicada en el BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 162-1, de 6 de octubre de 2017; así como su tramitación directa y en lectura única, según el artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados, BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, Proposiciones de ley, 27 de noviembre de 2017, núm.162-3. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 del Reglamento, se estableció un plazo de presentación de enmiendas a la señalada Proposición de Ley, que finalizó el día 22 de noviembre de 2017, a las 14:00 horas.

⁴⁴⁴ Así se establece, v.g., en el Proyecto de Ley Orgánica por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón: "Con fecha 12 de junio de 2014 tuvo entrada en el Senado el texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 98, núm. expediente 121/000098, relativo al Proyecto de Ley Orgánica por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón, declarado urgente. El Pleno del Senado, en su sesión del día 5 de junio de 2014, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 129 de su Reglamento, ha acordado que dicho Proyecto de Ley se tramite en lectura única. La Mesa del Senado, en su reunión del día 10 de junio de 2014, al amparo de lo previsto en el artículo 135.6 del Reglamento del Senado, y por apreciarse circunstancias que aconsejan la modificación del plazo previsto en el apartado 1 de dicho artículo, ha acordado que el plazo, improrrogable, para la presentación de

Y, efectivamente, en esa misma línea ha ido la práctica parlamentaria habida hasta la fecha⁴⁴⁵, si bien que con alguna significativa excepción. En algún caso, se procedió a adoptar el acuerdo de tramitar la iniciativa en lectura única con posterioridad al trámite de presentación de enmiendas y una vez verificado que no se había registrado ninguna, lo que, a nuestro juicio, no encontraría impedimento alguno en la regulación parlamentaria⁴⁴⁶: más allá de

propuestas de veto finalice el próximo día 16 de junio, lunes, a las 14:00 horas” (BOCG, Senado, núm. 365, 12 de junio de 2014).

⁴⁴⁵ *Vid, v.g.*, la tramitación de la Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. Presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, el Grupo Parlamentario Socialista, el Sr. Salvador Armendáriz, la Sra. Oramas González-Moro y el Sr. Álvarez Sostres (Grupo Mixto), y en la que la Mesa de la Cámara acuerda en la sesión celebrada el 4 de febrero de 2015: 1. Admitir a trámite, publicar en el Boletín y someter a la deliberación del Pleno a efectos de su toma en consideración, teniendo en cuenta el criterio remitido por el Gobierno de acuerdo con el artículo 126 del Reglamento de la Cámara, notificando este acuerdo al Gobierno y a los autores de la iniciativa. 2. Oída la Junta de Portavoces, someter al Pleno, una vez acordada, en su caso, su toma en consideración, su tramitación directa y en lectura única, conforme a lo dispuesto en el artículo 150 del Reglamento de la Cámara. En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie B: Proposiciones de ley, núm. 211-1, 4 de febrero de 2015).

⁴⁴⁶ Lo establecido en el apartado cuarto de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía (modificada por Resolución de la Presidencia, de 25 de septiembre de 2018), refuerza la idea de que la decisión de abrir trámite de lectura única se puede hacer en cualquier momento del procedimiento, una vez superada la toma en consideración y antes de que se inicie el debate final de conjunto sobre el texto: “El artículo 145 del Reglamento del Congreso de los Diputados, reiterando lo establecido en el artículo 147.3 de la Constitución, señala que la reforma de un Estatuto de Autonomía, tramitada conforme a las normas establecidas en el mismo, requerirá aprobación mediante Ley Orgánica. Como ya se puso de manifiesto al aprobarse la Resolución de 23 de enero de 1991, sobre procedimiento para la tramitación de determinadas reformas de Estatutos de Autonomía, la escueta declaración del Reglamento resulta insuficiente para desarrollar todas las variantes del procedimiento a seguir por el Congreso de los Diputados, teniendo en cuenta las diferentes fórmulas de reforma recogidas por los Estatutos de Autonomía. Tanto las propuestas de

que el Reglamento preceptúe que el proyecto de ley debe estar admitido a trámite o que la proposición de ley debe haber superado la toma en consideración, nada impide que la decisión sobre el cauce de tramitación se adopte en cualquier otro momento, estando ya más avanzado el proceso legislativo ordinario, incluso si el texto hubiera pasado ya por Comisión, aunque, evidentemente, en tal supuesto los efectos de la apertura del trámite en lectura única sólo se proyectarían sobre las condiciones del debate y la votación final en Pleno⁴⁴⁷. Dicho de otro modo, lo único que se exige reglamentariamente, al menos en el Congreso de los Diputados, es que

reforma actualmente pendientes de tramitación en la Cámara, como las que previsiblemente van a remitirse por virtud de lo previsto en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, exigen concretar, con carácter general, los diversos procedimientos de reforma. El Congreso de los Diputados ha resuelto hacerlo con una diferenciación de los procedimientos de reforma ajustada, en primer lugar, a las diferencias de tramitación que se registraron en el momento de la aprobación de los Estatutos, y, en segundo término, a las especialidades establecidas en la propia regulación de la reforma contenida en los Estatutos de Autonomía. En razón de ello, para suplir las lagunas existentes en la regulación de la tramitación parlamentaria de las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía y al amparo de lo establecido en el artículo 32.2 del Reglamento, esta Presidencia, con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, dispone: [...] El Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que cualquier propuesta de reforma estatutaria se tramite directamente y en lectura única, antes de que se celebre el debate de totalidad previsto en el apartado anterior de la presente Resolución. Adoptado dicho acuerdo, la Mesa ordenará la apertura del plazo de enmiendas y se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 150 del Reglamento de la Cámara.

⁴⁴⁷ *Vid.*, v.g., la tramitación de la Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal. Una vez tomada en consideración la Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, publicada en el BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 157-1, de 24 de enero de 2014, la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 18 de febrero acordó 1. Disponer su tramitación por el procedimiento de urgencia, conforme al artículo 93 del Reglamento, estableciendo un plazo de enmiendas que finalizará el día 24 de febrero, a las 20 horas, en el que los Sres. Diputados y los Grupos Parlamentarios podrán presentar enmiendas. 2. Oída la Junta de Portavoces, proponer al Pleno de la Cámara su tramitación directa y en lectura única. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie B, Proposiciones de ley, 19 de febrero de 2014, núm. 157-3.

el texto esté admitido a trámite y, en caso de que procediera, hubiera superado la toma en consideración, pero no se preceptúa que la decisión sobre la tramitación se deba adoptar inmediatamente después, aunque esto sea lo más habitual. Quedaría, pues, la determinación del momento adecuado de adoptar la decisión dentro del margen de autonomía de la que gozan la Mesa, la Junta de Portavoces y el Pleno en el ejercicio de sus funciones, sin que ello signifique en ningún caso la posibilidad de retrotraer el procedimiento ordinario a su fase inicial.

En otras pocas ocasiones, cuando la extraordinaria sencillez del mandato legislativo a aprobar así lo permitía y existía acuerdo unánime de la Cámara, en la misma sesión plenaria en la que se había adoptado la decisión de tramitar el texto en lectura única –una vez sustanciada la toma en consideración-, se realizó también el debate y la votación de conjunto para aprobar la iniciativa legislativa en cuestión. Éste es también un extremo que expresamente está previsto en alguna norma reglamentaria autonómica⁴⁴⁸.

No obstante, como decimos, la práctica habitual es que la toma en consideración, la adopción del acuerdo de tramitación en lectura única, y su debate y aprobación final se realicen en sesiones plenarias diferenciadas y en ese orden. Y, concretamente, la adopción del acuerdo de tramitación en lectura única suele tener lugar casi en el 100% de los casos después de la toma en consideración y antes de abrir plazo de presentación de enmiendas –en el Congreso de los Diputados-, y una vez recibido el texto de la Cámara Baja y antes de abrir el plazo de presentación de propuestas de veto –en el Senado-.

Así planteadas las cosas, ¿es éste el momento procesal más adecuado, especialmente el referido a la decisión del Congreso de los Diputados? Un

⁴⁴⁸ Así queda establecido en el artículo 165.3 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias [art.165 según reforma del Reglamento de la Junta General aprobada por el Pleno de la Cámara con fecha de 15 de junio de 2918 (Boletín Oficial del Principado de Asturias, núm. 146, de 25 de junio)]: “Si el Pleno aprobara la tramitación en lectura única por unanimidad, el texto del proyecto de ley será sometido inmediatamente y en la misma sesión a debate y votación final”.

repasso por la regulación de esta cuestión en los Reglamentos de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas puede ofrecernos alguna alternativa minoritaria, pero interesante, a considerar.

Hay dos bloques mayoritarios de Reglamentos Parlamentarios autonómicos que no ofrecen ningún dato relevante:

1. Aquéllos que no se pronuncian en absoluto respecto de cuál deba ser el momento de adoptar la decisión de tramitar una iniciativa en lectura única y que, por tanto, ni siquiera exigen que el proyecto esté admitido a trámite o la proposición de ley tomada en consideración, si bien que de una interpretación sistemática de los mismos debemos inferir que, al menos, debe estar superada la fase de admisión a trámite en ambos casos. Son los supuestos de Andalucía⁴⁴⁹, Castilla La Mancha⁴⁵⁰, Cataluña⁴⁵¹, Extremadura⁴⁵², Galicia⁴⁵³, Navarra⁴⁵⁴, País Vasco⁴⁵⁵ y Valencia⁴⁵⁶.

⁴⁴⁹ Artículo 136 del Reglamento del Parlamento de Andalucía: "Cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley lo aconsejase o lo permitiese la simplicidad de su formulación, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa y con el acuerdo unánime de la Junta de Portavoces, podrá acordar que dicha iniciativa se tramite directamente y en lectura única ante el Pleno. Este acuerdo comportará la imposibilidad de que pueda presentarse enmienda alguna al proyecto o proposición de ley de que se trate. 2. Adoptado el acuerdo, se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad y, a continuación, el conjunto del proyecto o proposición de ley se someterá a una sola votación".

⁴⁵⁰ Artículo 168 del Reglamento de las Cortes de Castilla La Mancha: "1. Cuando la naturaleza de un Proyecto o Proposición de Ley o su simplicidad de formulación lo permitan, el Pleno de la Cámara, previo acuerdo de la Junta de Portavoces, a propuesta de la Mesa, podrá acordar que dicho Proyecto o Proposición de Ley se tramite directamente en lectura única ante el Pleno o ante una Comisión. 2. Adoptado el acuerdo se procederá a un debate sujeto a lo dispuesto en el artículo 90 del Reglamento y, a continuación, el conjunto del Proyecto o Proposición de Ley se someterá a una sola votación".

⁴⁵¹ Así lo establece el artículo 138 del Reglamento del Parlamento de Cataluña: "1. Un proyecto de ley puede ser tramitado directamente y en lectura única por el Pleno del Parlamento o por una comisión, si la naturaleza del proyecto lo aconseja o la simplicidad de la formulación lo permite. La tramitación en lectura única debe ser acordada por el Pleno del Parlamento, a propuesta del Gobierno, o a propuesta de la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, o a iniciativa de ésta. 2. El Grupo Parlamentario promotor de una proposición

de ley puede solicitar su tramitación por el procedimiento de lectura única. Corresponde al Pleno del Parlamento acordarla, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces o a iniciativa de esta, siempre que la proposición de ley cumpla los supuestos habilitantes establecidos en el apartado 1. 3. El debate de la iniciativa legislativa en lectura única se sujeta a las normas establecidas para los debates de totalidad; finalmente, el conjunto de la iniciativa se somete a una sola votación”.

⁴⁵² Artículo 177 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura: “El Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, de la Junta de Extremadura o de un Grupo Parlamentario, y con el acuerdo de la Junta de Portavoces podrá acordar por mayoría absoluta que cualquier iniciativa legislativa se tramite directamente y en lectura única ante el Pleno en aquellos casos en que lo considere conveniente. Este acuerdo comportará la imposibilidad de que pueda presentarse enmienda alguna al proyecto o propuesta de ley de que se trate. Adoptado el acuerdo, se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad y, a continuación, el conjunto del proyecto o propuesta de ley se someterá a una sola votación”.

⁴⁵³ Artículo 134 del Reglamento del Parlamento de Galicia: “Cuando la naturaleza de un Proyecto de Ley lo aconsejara o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces o a iniciativa de ésta, podrá acordar que dicho Proyecto se tramite directamente y en lectura única ante el Pleno o ante una Comisión. 2. Adoptado el acuerdo, se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad y a continuación el conjunto del Proyecto se someterá a una sola votación”.

⁴⁵⁴ Artículo 157 del Reglamento del Parlamento de Navarra: “1. Cuando la naturaleza de un proyecto o de una proposición de Ley Foral lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá acordar que el citado proyecto o proposición se tramite directamente y en lectura única ante el Pleno de la Cámara. 2. 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 los miembros de la Cámara, antes de iniciarse el debate en el Pleno”.

⁴⁵⁵ Artículo 163 del Reglamento del Parlamento Vasco: “1. Cuando la naturaleza del proyecto de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta unánime de la Mesa y oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente en lectura única ante el Pleno o ante una comisión. 2. Adoptado tal acuerdo, se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del proyecto a una sola votación. 3. Cuando circunstancias de

2. Aquéllos que reproducen la regulación del Reglamento del Congreso de los Diputados y establecen que la decisión habrá de adoptarse tras la admisión a trámite del proyecto de ley, o tras la toma en consideración de la proposición de ley, a saber, Castilla León⁴⁵⁷, La Rioja⁴⁵⁸ y Asturias⁴⁵⁹. Algunos

carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan, el Gobierno podrá hacer uso, sin requerir para ello la previa autorización de la Cámara, del procedimiento de lectura única, ante el Pleno o la comisión correspondiente, para la tramitación de proyectos de ley que no afecten al ordenamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma, al régimen jurídico de las instituciones forales, al régimen electoral, ni a los derechos, deberes o libertades de la ciudadanía”.

⁴⁵⁶ Artículo 135 del Reglamento de las Cortes Valencianas: "1. Cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley lo aconseje y su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de Les Corts, a propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Síndics, o a iniciativa de ésta, podrá acordar que dicho proyecto o proposición de ley se tramite directamente y en lectura única ante el Pleno o una Comisión. Este acuerdo supondrá el decaimiento del derecho de presentación de enmiendas. 2. Adoptado el acuerdo, se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, y a continuación, el conjunto del proyecto se someterá a una sola votación. 3. Si no se adoptara el acuerdo, la Mesa remitirá el proyecto o proposición de ley a la Comisión correspondiente, ordenando la apertura del plazo de presentación de enmiendas para que siga su trámite por el procedimiento legislativo común”.

⁴⁵⁷ Artículo 130 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León: "1. La Mesa, con el parecer favorable de la Junta de Portavoces, podrá proponer al Pleno de las Cortes la tramitación en lectura única de un proyecto de ley o de una proposición de ley, tomada en consideración, cuando su naturaleza lo aconseje o la simplicidad de su formulación lo permita. 2. Adoptado el acuerdo por el Pleno, 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. 3. Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado. En caso contrario, quedará rechazado”.

⁴⁵⁸ Artículo 115 del Reglamento del Parlamento de La Rioja: "Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de Ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única. 2. Adoptado tal acuerdo se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación. Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado. En caso contrario, quedará rechazado”.

otros, además, recogen expresamente la posibilidad de presentar enmiendas al texto y prescriben que el plazo para registrar las mismas se abrirá una vez adoptada la decisión de tramitar en lectura única. Así lo establecen Cantabria⁴⁶⁰, Aragón⁴⁶¹ y Canarias⁴⁶².

3. Fuera de estos dos grupos mayoritarios encontramos tres supuestos de regulación diferente:

a) El Reglamento de la Asamblea de Madrid que es, con diferencia, el más prolijo en la regulación del procedimiento legislativo en lectura única,

⁴⁵⁹ Artículo 165.bis.3 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias: “Sustanciado el trámite a que hace referencia el número anterior, la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá elevar al Pleno propuesta de tramitación en lectura única para el caso de que la proposición de ley fuera tomada en consideración”.

⁴⁶⁰ Artículo 139 del Reglamento del Parlamento de Cantabria: “1. Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno, a propuesta unánime de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única. 2. Adoptado tal acuerdo, no podrán presentarse enmiendas de totalidad, y las enmiendas parciales deberán presentarse a propuesta unánime de todos los Grupos Parlamentarios. 3. El debate estará sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación. Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado. En caso contrario, quedará rechazado”.

⁴⁶¹ Artículo 207 del Reglamento de las Cortes de Aragón: “1. Cuando la naturaleza de un proyecto o de una proposición de ley tomada en consideración lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única. 2. Adoptado este acuerdo, se abrirá un plazo máximo de ocho días para la presentación de enmiendas. 3. Las enmiendas, que podrán ser a la totalidad con texto alternativo y al articulado, así como a la totalidad de devolución cuando se trate de un proyecto de ley, se presentarán ante la Mesa de las Cortes, a la que corresponderá su calificación”.

⁴⁶² Artículo 148.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias: “1. Cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única, en cuyo caso ordenará la apertura de un plazo común de presentación de enmiendas a la totalidad y al articulado”.

prescribe en su artículo 168 que “el acuerdo de tramitación en lectura única de una proposición de ley implicará asimismo la toma en consideración de la iniciativa legislativa; adoptado aquél se entenderá tomada en consideración la proposición de ley”.

Debemos entender, pues, que primero se debate y se vota si la iniciativa debe tramitarse o no por el procedimiento de lectura única y que, de resultar favorable la votación, se entiende superado también el trámite de toma en consideración. Por el contrario, si la votación fuera desfavorable a la tramitación en lectura única, aunque el Reglamento no lo recoge expresamente, habría de producirse un nuevo debate y votación relativos a la toma en consideración de la iniciativa que ya, lógicamente, seguiría, en su caso, el cauce del procedimiento legislativo ordinario.

Si bien entendemos que, en supuestos concretos, esta solución puede resultar útil desde el punto de vista de la economía procesal y de la agilización de los procedimientos sin que con ello se vulnere ninguna garantía esencial del procedimiento legislativo, no creemos que se trate de una alternativa técnicamente correcta a aplicar de forma general en todos los supuestos. La toma en consideración y la decisión de tramitar una iniciativa por el trámite de lectura única son decisiones y actos parlamentarios completamente distintos en naturaleza y contenido que no se encuentran vinculados en su finalidad, y cuyo debate y votación conviene llevar a cabo separadamente para que la voluntad mayoritaria del Pleno no se vea condicionada por variables que ningún papel han de jugar en la formación y manifestación de dicha voluntad.

b) Tampoco nos parece un referente atendible la regulación recogida en el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia. Su artículo 113.1 todavía va un paso más allá que el precepto del Reglamento Parlamentario madrileño al establecer que “al decidir los aspectos concretos de la tramitación que deba darse a un asunto, el Consejo de Gobierno, la Mesa de la Asamblea y un Grupo Parlamentario de los constituidos al inicio de la Legislatura, y en relación con el asunto que se tramite a instancias de éste, podrán sugerir, o la Junta de Portavoces directamente acordar, que dicha tramitación se realice por el procedimiento de urgencia. A tal efecto podrá optarse por alguno de los

sistemas siguientes: [...] d) Lectura única directamente en el Pleno, sujeta a un solo debate de totalidad sin discusión de enmiendas y concluida con una sola votación sobre el proyecto o documento considerado en su conjunto”.

Al margen de la censurable instrumentalización que esta norma reglamentaria hace del trámite en lectura única como procedimiento de urgencia, a la que ya nos hemos referido en el capítulo anterior, la literalidad de este precepto, que pone en manos de la Junta de Portavoces la decisión de optar o no por este procedimiento abreviado, deja la puerta abierta a que ello tenga lugar antes de la toma en consideración de la iniciativa por el Pleno.

No nos parece razonable, dada la lógica concatenación de las decisiones y actos parlamentarios que integran cada uno de los pasos del procedimiento legislativo –en cualquiera de sus variantes-, que la decisión de optar por esta vía de la lectura única se adopte no ya al tiempo de la toma en consideración de la iniciativa sino incluso antes de la misma. La toma en consideración del texto de la iniciativa por parte del Pleno ha de preceder siempre, y en todo caso, a la decisión que la Cámara pueda adoptar respecto al cauce procesal más oportuno para su tramitación.

c) Sí nos parece, por el contrario, muy interesante a estos efectos la regulación que establece el Reglamento Parlamentario de las Islas Baleares. Su artículo 145.2 prevé que “adoptado tal acuerdo [el acuerdo de tramitar la iniciativa en lectura única] si se hubiesen presentado enmiendas firmadas por las tres quintas partes de los Diputados y las Diputadas de la Cámara, se debatirán y se votarán las mismas. A continuación, o una vez adoptado el acuerdo al que se refiere el apartado anterior, se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los debates de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación, con la incorporación, en su caso, de las enmiendas aceptadas”.

De ello se deriva que tras la toma en consideración de la iniciativa pero antes de adoptar el acuerdo de tramitación en lectura única se abre el plazo de presentación de enmiendas y que éstas se debaten y se incorporan, en su caso, al texto de la iniciativa también con carácter previo a la adopción del acuerdo sobre la tramitación.

Entendemos que esta solución, que sería aplicable en el Congreso de los Diputados por decisión de la Mesa, en la medida en que su Reglamento no prevé trámite de presentación de enmiendas pero sí se abre plazo para las mismas conforme a los usos parlamentarios consolidados –y, por tanto, no hay un momento procesal concreto estipulado reglamentariamente para su presentación-, resulta especialmente idónea respecto de la cuestión aquí planteada.

Y ello en virtud de los siguientes motivos: si nos encontráramos ante un supuesto de posible tramitación en lectura única debido a la *naturaleza* pactada de la norma –en los términos descritos en el capítulo anterior-, no procedería presentación de enmiendas (ni antes, ni después de adoptado el acuerdo de tramitación); pero en el caso de que la lectura única pudiera proceder por motivo de la *simplicidad de la formulación* del texto, sería muy conveniente que las enmiendas se presentaran con anterioridad a la adopción del acuerdo de tramitación.

De ese modo, la Mesa, la Junta de Portavoces y el Pleno antes de optar por un tipo de tramitación legislativa u otro, dispondrían del texto de la iniciativa en su integridad, esto es, el contenido de la iniciativa y las enmiendas presentadas a la misma. De este modo sería posible calibrar mejor la simplicidad o la complejidad de aquello que habría de sustanciarse en lectura única ante el Pleno sin pasar por la Comisión Legislativa correspondiente. O, dicho a contrario, podrá evitarse así la hipótesis improbable pero no imposible de que aquella iniciativa que, por presentar formulación simple se hubiera optado por su tramitación en lectura única, y al ser objeto posteriormente de numerosas y complejas enmiendas, hicieran necesario el estudio en Comisión omitido al haber optado por el procedimiento legislativo que estudiamos.

III. El cómo adoptar la decisión de tramitar en lectura única.

1. El valor del precedente parlamentario.

El hecho de que en un determinado momento y por las concretas circunstancias que pudieran concurrir en un supuesto señalado las Cámaras

hubieran optado por tramitar una iniciativa legislativa a través del procedimiento en lectura única en el Congreso de los Diputados y/o en el Senado no puede ni debe vincular al Parlamento en relación con la toma de decisiones posteriores relativas al tipo de tramitación al que someten otras iniciativas legislativas.

Cada proyecto o proposición de ley constituye una iniciativa independiente de las anteriores y posteriores, y cada una de ellas puede seguir un *iter* legislativo diferente como consecuencia de la concurrencia o no de todas aquellas variables que los Reglamentos Parlamentarios recogen como supuestos habilitadores del cauce procesal procedente en cada caso. Las circunstancias que configuran el contenido, la forma y el contexto de cada iniciativa legislativa son diferentes, por lo que ningún sentido tendría buscar precedentes *idénticos* que pudieran vincular a las Cámaras a la hora de optar por una determinada vía procesal, ni cuando se trate de la misma ley y sus sucesivas reformas, ni cuando se trate de leyes distintas que pudieran compartir naturaleza o condiciones estructurales y formales.

No existe prescripción normativa ni general –respecto del conjunto de los procedimientos legislativos-, ni particular –respecto del procedimiento abreviado en lectura única- que imponga a los órganos de las Cámaras la sujeción al precedente parlamentario. Tampoco existe testimonio documental ni verbal derivado de las entrevistas con los Letrados de las Cámaras que dé cuenta de que en alguna ocasión la Mesa, la Junta de Portavoces o el Pleno, hayan justificado su decisión de tramitar una iniciativa en lectura única aludiendo a la similitud o identidad de dicha iniciativa con un precedente anterior.

Y, efectivamente, en este entendimiento la jurisprudencia constitucional ha manifestado que no existe obligación de tramitar por el mismo cauce procesal aquellas iniciativas que guarden similares características al afirmar que: “No existe tampoco prescripción normativa alguna que imponga al Congreso de los Diputados la sujeción a sus precedentes en relación con las decisiones sobre los procedimientos de tramitación de las iniciativas legislativas

[...] ⁴⁶³. De nuevo aquí entra en juego la libertad de opción de la Cámara sobre el procedimiento a seguir dentro del abanico de posibilidades que le brinda su Reglamento”.

Sirva como ejemplo de lo que venimos afirmando la diferente tramitación que las Cámaras han dado a una norma tan relevante como la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, tanto en su aprobación inicial como en sus sucesivas reformas. Y es que la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional ⁴⁶⁴ fue remitida a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados por acuerdo de la Mesa de 15 de mayo de 1979, y se tramitó por el procedimiento de urgencia ⁴⁶⁵. Por su parte, la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de sus modificaciones, se tramitó por el procedimiento ordinario ⁴⁶⁶. Esta última reforma es el precedente inmediato de otra

⁴⁶³ El Tribunal Constitucional se pronunció en este sentido en STC 215/2016, de 15 de diciembre.

⁴⁶⁴ La Mesa del Congreso de los Diputados acordó, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 91, 94 y 31 del Reglamento de la Cámara y previa la preceptiva audiencia de la Junta de Portavoces, remitir el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional a la Comisión Constitucional, así como su tramitación por el procedimiento de urgencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 103 del propio texto legal. Proyecto de ley aprobado en Consejo de Ministros de 20 de abril de 1979 y presentado en el Congreso de los Diputados el 9 de mayo de 1979. BOE, núm.239, de 5 de octubre de 1979.

⁴⁶⁵ Proyecto de Ley Orgánica 121/000060 por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. La Mesa de la Cámara ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia: Encomendar Dictamen, conforme al artículo 109 del Reglamento, a la Comisión Constitucional. Asimismo, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, estableciendo plazo de enmiendas, por un período de quince días hábiles, que finaliza el día 15 de diciembre de 2005. BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 44-1, de 24 de mayo de 1979.

⁴⁶⁶ Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional 122/000207, para el establecimiento del recurso previo de

modificación a esta Ley que se aprobaría apenas tres semanas después: la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. Esta reforma fue sometida, sin embargo, a una tramitación en lectura única y urgencia en el Congreso de los Diputados⁴⁶⁷, mientras que el Senado optó por tramitar esta iniciativa por el cauce procedimental ordinario⁴⁶⁸.

inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación: “El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del pasado día 16 de julio de 2015, ha aprobado, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Constitución, la Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación, sin modificaciones con respecto al texto del Dictamen de la Comisión” (BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 233-1, de 14 de julio de 2015).

⁴⁶⁷ Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. 122/000213. “El Pleno de la Cámara, en su sesión del acordó tomar en consideración la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, así como su tramitación directa y en lectura única, según el artículo 150 del Reglamento” (BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 237-1, de 4 de septiembre de 2015).

⁴⁶⁸ BOCG, Senado, apartado I, núm. 613-4209, de 15/10/2015. Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. Informe de la Ponencia 624/000006. (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, Núm. 237, número de expediente 122/000213). La Ponencia designada para estudiar la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho, integrada por D. Francesc Antich Oliver; D. José Manuel Barreiro Fernández; D. Jokin Bildarratz Sorron; D. Carlos Martí Jufresa; D.^a María Teresa Rivero Segalás; D. Antonio Julián Rodríguez Esquerdo; D. Alberto Unamunzaga Osoro; y D.^a Rosa María Vindel López, ha acordado proponer a la Comisión Constitucional que se mantenga en sus propios términos el texto remitido por el Congreso de los Diputados.

2. La dicotomía mayoría simple vs. mayorías reforzadas.

La decisión de vehicular la tramitación de una determinada iniciativa legislativa a través del procedimiento abreviado en lectura única ha de adoptarse por mayoría simple y no por ninguna fórmula de mayoría cualificada, ni mucho menos por unanimidad de la Cámara, tal y como se deduce claramente de lo dispuesto en el artículo 79.2 CE y de la interpretación que del mismo ha venido realizando nuestro Tribunal Constitucional.

Así, el artículo 79.2 CE establece que los acuerdos que adopten las Cámaras serán válidos siempre que sean “aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras”. Esto es, la regla general que preceptúa la Constitución para todo tipo de acuerdos parlamentarios, también los acuerdos de tipo de tramitación legislativa, será la mayoría simple salvo que expresamente la propia Constitución o el *bloque de la constitucionalidad* prevea una mayoría cualificada.

Exigencia de mayorías cualificadas encontramos, por ejemplo, para la aprobación de los Reglamentos de las Cámaras (mayoría absoluta, ex artículo 72 CE), para la declaración de una sesión plenaria como secreta (mayoría absoluta, ex artículo 80 CE), para la aprobación o reforma de leyes orgánicas (mayoría absoluta, ex artículo 81 CE), para la investidura el Presidente del Gobierno en primera vuelta (mayoría absoluta, ex artículo 99.3 CE), para la aprobación de una moción de censura (mayoría absoluta, ex artículo 113.1 CE), para la autorización de la declaración del estado de sitio (mayoría absoluta, ex artículo 116.4), para la aprobación por el Senado de medidas excepcionales en una Comunidad Autónoma (mayoría absoluta, ex artículo 155.1 CE), para la aprobación de reformas de la Constitución (mayoría de 3/5 ó 2/3, según el caso, ex artículos 167 y 168 CE), o para el nombramiento de miembros del Consejo General del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional (mayoría de 3/5, ex artículos 122.3 y 159.1 CE, respectivamente). No existe, pues, precepto constitucional ni reglamentario que establezca una mayoría

distinta a la mayoría simple para adoptar el acuerdo de tramitación de una iniciativa legislativa en lectura única⁴⁶⁹.

A confirmar esta tesis ha venido nuestro Tribunal Constitucional, que ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones sobre el particular. Así, la jurisprudencia constitucional ha dictaminado que, con carácter general, “la formación de la voluntad de las Cámaras a través de cualquier procedimiento legislativo debe ordenarse con arreglo a un principio mayoritario que es el engranaje básico del principio democrático y la base de nuestro modelo parlamentario, siendo la mayoría cualificada o la unanimidad un requisito excepcional que limita pero no suprime dicho principio mayoritario. En base a ello, es plausible afirmar que los requisitos de unanimidad ni son inconstitucionales *per se* ni son una obligación reglamentaria, sino que se configuran como una opción excepcional que puede escoger el legislador”⁴⁷⁰.

Y, concretamente, respecto del acuerdo de tramitación de una iniciativa legislativa en lectura única, ha estipulado recientemente que “la falta de consenso entre los Grupos Parlamentarios en orden a la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento en lectura única tampoco afecta a la constitucionalidad de dicha tramitación [...]. El consenso político que pudiera suscitar el proyecto o la proposición de ley es algo totalmente ajeno a la concurrencia de los requisitos de simplicidad de formulación o naturaleza del texto normativo que permitan o aconsejen su tramitación por el procedimiento en lectura única.

⁴⁶⁹ Incluso podríamos plantearnos, dada la literalidad del artículo 79.2 CE, que habilita a los Reglamentos Parlamentarios para determinar una mayoría cualificada distinta de la mayoría simple solo para los acuerdos consistentes en “elección de personas”, sin aludir a ningún otro tipo de acuerdo parlamentario, si los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado hubieran podido establecer mayorías cualificadas para el acuerdo de tramitación de iniciativas en lectura única, o si no lo hicieron precisamente por carecer de habilitación constitucional ex artículo 79.2 CE.

⁴⁷⁰ *Vid.*, por todas, SSTC 212/1996, de 19 de diciembre, 160/1987, de 27 de octubre, 127/1994, de 5 de mayo, 136/2011, de 13 de septiembre, 179/1989, de 2 de noviembre, 238/2012, de 13 de diciembre, 157/1991 de 15 de julio y 12/2008, de 29 de enero.

En otras palabras, la decisión de recurrir a este procedimiento parlamentario ha de adoptarse por mayoría simple y no por unanimidad⁴⁷¹. o mayoría cualificada alguna, tal y como se deduce de lo dispuesto en el artículo 79 CE, y de la interpretación realizada por este Tribunal del juego de mayorías descrito por la norma fundamental, al reconocer que la norma generalmente seguida en los procedimientos parlamentarios es el recurso a la mayoría simple, siendo la excepción la previsión de mayorías cualificadas en aras de obtener un mayor consenso para proteger más eficazmente los derechos e intereses de las minorías, o con otro objetivo razonable”.

Admite el Tribunal Constitucional, por tanto, que el mayor o menor consenso parlamentario no afecta a la concurrencia de los presupuestos habilitantes de la lectura única, que deberá apreciarse por mayoría simple del Pleno. Sin embargo, y aunque esto sea adelantar contenidos que tienen su sede natural en otro lugar de este trabajo, en una sentencia posterior (STC 139/2017, de 11 de septiembre) el Tribunal procede a vincular por primera vez algunas de las más relevantes consecuencias procesales de tramitar una iniciativa en lectura única, a la existencia o no de acuerdo unánime del Pleno para su tramitación.

Así, como veremos, si hubiera tal unanimidad, entiende el Tribunal que de no abrirse trámite de enmiendas, ninguna vulneración se produciría del *ius in officium* del parlamentario; por el contrario, si el acuerdo no se adopta por unanimidad, y no se abre posteriormente trámite de enmiendas, sí que se incurre en lesión de ese *ius in officium* de los integrantes de ambas Cámaras. Como también detallaremos, a nuestro juicio, la pertinencia o no de apertura de trámite de enmiendas debe ir vinculada no al grado de consenso en la adopción del acuerdo de acudir al procedimiento abreviado en lectura única, sino a las concretas condiciones del presupuesto habilitante que concurra en cada caso.

⁴⁷¹ STC 185/2016, de 3 de noviembre. *Vid.*, en el mismo sentido, SSTC 129/2013, de 4 de junio, 179/1989, de 2 de noviembre, y 238/2012, de 13 de diciembre.

Finalmente, debemos señalar que, lógicamente, distinto tratamiento debe darse a la determinación de la mayoría que se deba entender exigida para aprobar finalmente un texto legislativo que ha sido tramitado por el procedimiento de lectura única. Como se defenderá también en el epígrafe correspondiente de este capítulo, la tramitación en lectura única del proyecto o proposición de ley en nada afecta a la mayoría requerida para su aprobación final, que dependerá de la condición procesal de la iniciativa *ratione materiae*. Es decir, de si la variante abreviada en lectura única se proyecta sobre el procedimiento legislativo ordinario que se aprueba por mayoría simple, o sobre un procedimiento legislativo especial que requiera para su aprobación definitiva una mayoría cualificada (ley orgánica, reforma constitucional, reforma de Estatutos de Autonomía, etc.).

IV. La independencia de ambas Cámaras para implementar este procedimiento abreviado.

Una cuestión íntimamente relacionada con las anteriores y con la que cerraríamos el análisis de las consideraciones preliminares relativas al procedimiento legislativo en lectura única para adentrarnos, en los epígrafes siguientes, en las distintas fases que integran el procedimiento propiamente dicho, es el interrogante en torno a si el Congreso de los Diputados y el Senado tienen que adoptar la misma opción procedimental con respecto a una iniciativa legislativa o si, por el contrario, podrían optar por cauces diferentes. Esto es, si el Congreso podría abrir el trámite en lectura única para un proyecto o proposición de ley y, el Senado decidir que ese mismo texto se someta al procedimiento ordinario, o viceversa.

Dicho de otro modo, surge la duda sobre si la decisión inicial del Congreso de los Diputados acerca del tipo de tramitación de la iniciativa vincularía o no al Senado en su intervención posterior sobre el texto que recibe de la Cámara Baja. Todo ello en el entendido, claro está, de que de la interpretación sistemática de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado se deduce, indudablemente, que también las iniciativas presentadas en la Cámara Alta por un grupo de Senadores, una vez tomadas

en consideración por el Pleno de esa Cámara, son remitidas al Congreso de los Diputados donde tendrá lugar la primera decisión sobre el tipo de tramitación a adoptar.

Es decir, el Senado no determina, en primera instancia, el concreto procedimiento legislativo al que se van a someter las iniciativas presentadas ante el mismo por los propios Senadores. Así, el artículo 108 RS, en sus diferentes apartados, establece que las proposiciones de ley presentadas por un Grupo Parlamentario o por veinticinco Senadores (ap.1) serán publicadas y se abrirá plazo para presentar iniciativas alternativas (ap. 2), se someterán al trámite de toma en consideración (ap.3 y 4) y una vez superada la toma en consideración por el Pleno del Senado “el Presidente la remitirá al Congreso de los Diputados, para su trámite en éste como tal proposición” (ap. 5).

El concordante artículo 125 RCD dispone que “las proposiciones de ley que, de acuerdo con la Constitución, hayan sido tomadas en consideración por el Senado, serán tramitadas por el Congreso como tales proposiciones de ley, excluido el trámite de toma en consideración”, siendo el siguiente acto parlamentario a llevar a cabo en la Cámara Baja, tal y como indicábamos líneas atrás, la decisión de tramitar, si concurriera alguno de los presupuestos habilitantes, ese texto en lectura única ex artículo 150.1 RCD.

La respuesta al interrogante planteado es favorable a la independencia de ambas Cámaras para decidir autónomamente a qué tipo de tramitación someten la misma iniciativa legislativa. Y ello en virtud de los siguientes argumentos:

En primer lugar, porque no existe precepto en la Constitución o en los Reglamentos Parlamentarios que establezca la vinculación del Senado a la decisión de tramitación por la que se opta el Congreso de los Diputados, por lo que hay que presumir que rige, también en este caso, el principio general de la autonomía de las Cámaras.

En segundo lugar, porque el propio artículo 129.1 RS habilita expresamente a la Mesa del Senado para proponer al Pleno, oída la Junta de Portavoces, que decida someter a tramitación en lectura única un proyecto o

proposición de ley remitido por el Congreso de los Diputados, y no se hace además referencia al tipo de tramitación que ese texto ha recibido en la Cámara Baja. Por lo que cabe entender que un texto sometido al procedimiento legislativo ordinario en el Congreso de los Diputados puede ser tramitado en lectura única en el Senado y viceversa.

Además, visto desde otro punto de vista, también debemos inferir que respecto de un texto tramitado en lectura única en el Congreso de los Diputados, el silencio de los órganos rectores del Senado no basta para entender que la tramitación a seguir en la Cámara Alta sea también la lectura única. Haría falta siempre y en todo caso una decisión expresa del Pleno, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, a tal efecto.

En tercer lugar, porque la lógica de la articulación de los presupuestos habilitantes así lo exige desde cualquier punto de vista. Si aceptáramos la tesis mayoritaria de que es el consenso político lo que debe determinar la decisión de tramitar o no un texto en lectura única, esos consensos y equilibrios de fuerzas políticas pueden variar de una Cámara a otra.

Si, por el contrario, nos acogemos a nuestra definición de los presupuestos habilitantes, en el caso de las normas de *naturaleza* pactada Congreso y Senado no debieran optar por procedimientos distintos, puesto que el paso de la iniciativa por la Cámara Baja no altera su naturaleza; sin embargo, si se tratara del segundo presupuesto habilitante, la *simplicidad de su formulación*, sí estamos ante una condición del texto que puede verse alterada, en un sentido o en otro, tras su paso por el Congreso de los Diputados. Y, en último término, porque la práctica parlamentaria habida hasta la fecha avala sin duda esta tesis: de las 154 leyes tramitadas en lectura única por el Congreso de los Diputados desde la I Legislatura hasta el 31/12/2108 (incluidas las dos reformas constitucionales de 1992 y 2011, respectivamente), sólo 62 han seguido también el procedimiento de lectura única en el Senado, un 40% del total. El resto ha seguido una tramitación diferente en la Cámara Alta:

a) Normalmente procedimiento legislativo ordinario (87 leyes), que es la manera en que el Senado puede introducir enmiendas parciales al texto puesto que, recordemos, el artículo 129.3 RS prescribe claramente que en lectura

única sólo caben propuestas de veto en el Senado. Si bien una parte de ellas (21 leyes de las 86) acabaron sustanciándose directamente en Pleno, al no haberse presentado enmiendas al articulado, lo que *prima facie* podría parecer trámite en lectura única, pero no es más que la aplicación de lo previsto en el artículo 107.3 RS relativo al procedimiento legislativo ordinario, que permite omitir la fase de Comisión, no porque concurren los presupuestos de la lectura única sino porque, dentro de la tramitación ordinaria, no se han presentado finalmente enmiendas parciales⁴⁷².

Otras 15 leyes de las 86 totales, si bien no siguieron el trámite de lectura única que venía del Congreso de los Diputados, sí mantuvieron el carácter urgente de la tramitación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 RS⁴⁷³ que, a diferencia de lo que ocurre con la lectura única, sí establece la vinculación del Senado a la decisión del Congreso de los Diputados o del Gobierno de tramitar una iniciativa por el procedimiento abreviado de urgencia, acumulado o no con el de lectura única. Si bien el Senado podría declarar urgente la tramitación de un texto remitido por el Congreso que ha sido sometido en la Cámara Baja al procedimiento ordinario (art. 133.2 RS), no podría, por el contrario, revocar la decisión del Congreso de los Diputados de tramitar la iniciativa por vía de urgencia (art. 133.1 RS). Por ello, en estos 15 casos, el Senado pudo hacer decaer la lectura única pero no la tramitación de urgencia.

⁴⁷² El artículo 107 RS, encuadrado dentro del Capítulo Primero del Título Cuarto del Reglamento del Senado “Del procedimiento legislativo ordinario, establece que: “1. Dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya publicado el proyecto o proposición de ley, los Senadores o los Grupos Parlamentarios podrán presentar enmiendas o propuestas de veto. Dicho plazo podrá ser ampliado, a petición de veinticinco Senadores, por un período no superior a cinco días. 2. Las enmiendas y propuestas de veto deberán formalizarse por escrito y con justificación explicativa. 3. En el supuesto de que no se presenten enmiendas o propuestas de veto, el proyecto o proposición de ley pasará directamente al Pleno”.

⁴⁷³ Artículo 133 RS: “1. En los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados, el Senado dispone de un plazo de veinte días naturales para ejercitar sus facultades de orden legislativo. 2. Asimismo, la Mesa del Senado, de oficio o a propuesta de un Grupo Parlamentario o de veinticinco senadores, podrá decidir la aplicación del procedimiento de urgencia”.

b) Existen 4 casos excepcionales en los que el Senado cambió también el tipo de tramitación en lectura única que venía del Congreso de los Diputados, pero no a procedimiento ordinario sino al de leyes aprobadas directamente en Comisión, lo que da cuenta del distinto criterio de ambas Cámaras al apreciar la concurrencia de los presupuestos de la lectura única, y más aún, si atendemos al hecho de que alguna de ellas fue aprobada por el Congreso de los Diputados sin sufrir modificaciones⁴⁷⁴.

Por el contrario, sólo existe un caso en que el Congreso de los Diputados haya tramitado la iniciativa vía procedimiento legislativo ordinario y el Senado haya activado el procedimiento en lectura única⁴⁷⁵. Sorprende este dato habida cuenta de que, siendo el consenso -como venimos censurando- el criterio habitual que utilizan ambas Cámaras para decidir tramitar una iniciativa en lectura única, cabría esperar que muchos más textos que hubieran sido ya consensuados completamente en su paso por el Congreso, y no fueran a sufrir modificaciones en el Senado, se hubieran sometido a este procedimiento abreviado en la Cámara Alta en lugar de seguir el cauce ordinario, y ante la ausencia de enmiendas, remitir el texto directamente al Pleno ex artículo 107.3 RS.

V. La fase central del procedimiento en lectura única.

1. La presentación de enmiendas al articulado: clave del procedimiento.

1.1. El silencio del Reglamento del Congreso de los Diputados y el valor de los usos parlamentarios.

⁴⁷⁴ Ley 1/1987, de 12 de febrero, por la que se prorrogan determinados contratos de arrendamientos rústicos y se establecen plazos para el acceso a la propiedad (BOE, núm. 38, de 13 de febrero de 1987).

⁴⁷⁵ Ley 28/1983, de 2 de diciembre, de concurrencia de España al octavo aumento de cuotas del fondo monetario internacional (BOE, núm. 310, de 28 de diciembre de 1983).

La principal consecuencia procesal que se deriva de la apertura del procedimiento legislativo en lectura única es, sin duda, como venimos diciendo, la completa omisión de la fase de Comisión. La iniciativa no será remitida a la Comisión Legislativa correspondiente y será debatida y votada única y directamente en el Pleno. Ello significa, lógicamente que no habrá Informe de la Ponencia, ni Dictamen de la Comisión. Y, además, *prima facie* podría parecer que, omitida la intervención de la Comisión Legislativa, decae también la posibilidad de presentar enmiendas al articulado de la iniciativa a tramitar en lectura única, y así lo ha entendido mayoritariamente la doctrina⁴⁷⁶.

En efecto, el Reglamento del Senado prohíbe -como veremos después- la presentación de enmiendas al articulado en este tipo de procedimiento, y nada dice sobre el particular el Reglamento del Congreso de los Diputados, lo que en la interpretación mayoritaria de la doctrina se entiende también como la negación de tal posibilidad, que para poder articularse debería encontrarse, en su caso, expresamente prevista por el Reglamento⁴⁷⁷.

Ocurre, sin embargo, que el uso parlamentario ha introducido ya desde la primera iniciativa legislativa que se sometió a procedimiento en lectura única en el Congreso de los Diputados la posibilidad de presentar enmiendas al articulado, de modo que la Mesa de la Cámara abre el plazo correspondiente en los mismos tiempos y formas que cuando del procedimiento legislativo

⁴⁷⁶ Vid., en este sentido, GÓMEZ LUGO, Y., "Recordemos que estos debates [el propio de la lectura única] tienen lugar únicamente cuando se han presentado enmiendas de totalidad, por lo que debemos deducir que en este procedimiento quedan excluidas las enmiendas al articulado; es decir, a aquéllas que tienen un sentido claramente técnico y formal [...]. Esta circunstancia ha sido criticada de forma unánime por la doctrina; objeción que compartimos en su totalidad, en la medida en que supone una severa restricción de las facultades legislativas de los Diputados y los Grupos, que tienen una de sus principales manifestaciones en la posibilidad de presentar enmiendas, con su consiguiente discusión y votación", en *Los procedimientos legislativos especiales...*, *opus cit.*, 333.

⁴⁷⁷ Vid., por todos, SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario...*, *opus cit.*, 289; y REDONDO GARCÍA, A. M., "El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales", *Revista de Derecho Político*, 50, 2001, 260.

ordinario se trata⁴⁷⁸. El interrogante surge, pues, casi por sí solo: ¿cuál es el valor normativo de este tipo de usos parlamentarios?

Nuestro Tribunal Constitucional ha venido afirmando reiteradamente que los usos parlamentarios poseen un indiscutible valor normativo respecto de la organización y funcionamiento de cada una de las Cámaras en general, y también respecto de la ordenación de los procedimientos legislativos en particular. Si bien, lógicamente, tales usos no pueden tener la condición de práctica *contra legem*. Así, en palabras del propio Tribunal: “En modo alguno resulta ocioso recordar que los usos parlamentarios han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras. Así ha venido a reconocerlo este Tribunal, al afirmar que estos usos parlamentarios *siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho*⁴⁷⁹, de modo que son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de los derechos y facultades parlamentarias, siempre que no restrinjan su contenido reconocido en la norma reglamentaria”⁴⁸⁰.

Por tanto, lo que procede aquí es determinar concretamente si la práctica parlamentaria de abrir un plazo para la presentación de enmiendas al articulado en el Congreso de los Diputados cuando una iniciativa legislativa ha

⁴⁷⁸ Sirvan como ejemplo los casos de la Ley 25/1984, de 9 de mayo, sobre concesión de una pensión excepcional a doña María Teresa Decarlini Méndez, viuda de don Alfredo Jorge Suar Muro (BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie A, nº 94-I, de 22 de marzo de 1984); o, mucho más recientemente, la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo (BOCG, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie B, nº 211-2, de 11 de febrero de 2015).

⁴⁷⁹ La cursiva es nuestra.

⁴⁸⁰ STC 139/2017, de 29 de noviembre. *Vid.*, en el mismo sentido, SSTC 206/1992, de 21 de noviembre; 190/2009, de 28 de septiembre; 57/2011, de 25 de mayo; y 76/2017, de 19 de junio. *Vid.*, en el ámbito doctrinal, MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., “La costumbre como fuente de Derecho Parlamentario. Precedentes, usos y prácticas parlamentarias en la doctrina del Tribunal Constitucional”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 23, 2010, 275-300.

sido sometida al procedimiento en lectura única contraviene o no lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara.

Como hemos afirmado, el artículo 150 RCD, regulador del procedimiento abreviado en lectura única, a diferencia del precepto paralelo del RS, guarda silencio sobre la posibilidad de abrir un plazo de presentación de enmiendas parciales en estos supuestos. La doctrina ha venido entendiendo ese silencio como una negativa del Reglamento, en la medida en que la lectura única elimina la fase de Comisión Legislativa, que es la sede natural donde en el procedimiento legislativo ordinario se debaten y aprueban o rechazan, en su caso, este tipo de enmiendas. Razón por la cual nos encontraríamos ante una práctica parlamentaria *contra legem*⁴⁸¹. Nosotros entendemos, sin embargo, que procede realizar una interpretación más completa e integradora del conjunto del Reglamento del Congreso de los Diputados que nos va a llevar a una conclusión totalmente diferente.

Así, aunque la literalidad de los artículos 109 a 111 RCD⁴⁸² parece vincular la presentación de enmiendas parciales a la intervención de la

⁴⁸¹ *Vid., v.g.*, al respecto, MERINO MERCHÁN J.F. y DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L., “Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras”, *Revista de las Cortes Generales*, 23, 1991; ARCE JANÁRIZ, A., “El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 41, 1994; y DICKMANN, R., “L'esercizio dell'iniziativa legislativa”, *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1, 1995.

⁴⁸² Artículo 109 RCD: “Los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. La Mesa del Congreso ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión Correspondiente”. Artículo 110 RCD: “1. Publicado un proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios tendrán un plazo de quince días para presentar enmiendas al mismo mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión. El escrito de enmiendas deberá llevar la firma del portavoz del Grupo a que pertenezca el Diputado o de la persona que sustituya a aquél, a los meros efectos de conocimiento. La omisión de este trámite podrá subsanarse antes del comienzo de la discusión en Comisión. 2. Las enmiendas podrán ser a la totalidad o al articulado. 3. Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución de aquél al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto. Sólo podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios. 4. Las enmiendas

Comisión correspondiente en el procedimiento legislativo, en el artículo 119 RCD⁴⁸³ encontramos el testimonio evidente de que la Comisión es un órgano auxiliar, técnico, de apoyo a la labor del Pleno, que no tiene encomendado de modo excluyente el tratamiento, discusión, debate y aprobación de las enmiendas que al articulado de una iniciativa legislativa pudieran presentarse.

Antes al contrario, las previsiones de los artículos 117 y 118 RCD⁴⁸⁴ son prueba manifiesta de que también en sede plenaria cabe, por distintas vías y

al articulado podrán ser de supresión, modificación o adición. En los dos últimos supuestos, la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga. 5. A tal fin, y en general, a todos los efectos del procedimiento legislativo, cada Disposición adicional, final, derogatoria o transitoria tendrá la consideración de un artículo, al igual que el Título de la ley, las rúbricas de las distintas partes en que esté sistematizado, la propia ordenación sistemática y la Exposición de Motivos". Artículo 111 RCD: "1. Las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación. 2. A tal efecto, la Ponencia encargada de redactar el informe remitirá al Gobierno, por conducto del Presidente del Congreso, las que a su juicio puedan estar incluidas en lo previsto en el apartado anterior. 3. El Gobierno deberá dar respuesta razonada en el plazo de quince días, transcurrido el cual se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad. 4. El Gobierno podrá manifestar su disconformidad con la tramitación de enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios en cualquier momento de la tramitación de no haber sido consultado en la forma que señalan los apartados anteriores".

⁴⁸³ Artículo 119 RCD: "Terminado el debate de un proyecto, si, como consecuencia de la aprobación de un voto particular o de una enmienda o de la votación de los artículos, el texto resultante pudiera ser incongruente u oscuro en alguno de sus puntos, la Mesa de la Cámara podrá, por iniciativa propia o a petición de la Comisión, enviar el texto aprobado por el Pleno de nuevo a la Comisión, con el único fin de que ésta, en el plazo de un mes, efectúe una redacción armónica que deje a salvo los acuerdos del Pleno. El dictamen así redactado se someterá a la decisión final del Pleno, que deberá aprobarlo o rechazarlo en su conjunto, en una sola votación".

⁴⁸⁴ Artículo 117 RCD: "Los Grupos Parlamentarios, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fecha de terminación del dictamen, en escrito dirigido al Presidente de la Cámara, deberá comunicar los votos particulares y enmiendas que, habiendo sido defendidos y votados en Comisión y no incorporados al dictamen, pretendan defender en el Pleno". Artículo 118: "1. El debate en el Pleno podrá comenzar por la presentación que de la iniciativa del Gobierno haga un miembro del mismo y por la que del dictamen haga un Diputado de la

motivos, presentar, discutir y transaccionar enmiendas de esta naturaleza. En realidad, la Comisión está llamada a allanar y facilitar la labor decisoria del Pleno respecto de cualquier modificación parcial que respecto del texto inicialmente tomado en consideración se pudiera proponer por los cauces reglamentariamente previstos durante el *iter* legislativo.

Especialmente reveladores de esta realidad, trasladada concretamente al ámbito propio del procedimiento abreviado en lectura única, son los apartados (ap.) 4º. 2 y 13º de la tantas veces citada Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía (modificada por la Resolución de la Presidencia, de 25 de septiembre de 2018):

El primero de ellos (ap. 4º.2), referido a la tramitación en el Congreso de los Diputados de las reformas de los Estatutos de Autonomía de vía ordinaria, prescribe que, una vez adoptado el acuerdo de tramitar en lectura única tales proyectos de reforma, “la Mesa ordenará la apertura del plazo de enmiendas y se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 150 del Reglamento de la Cámara”, lo que constituye una clara manifestación de la compatibilidad que la norma reglamentaria reconoce entre este tipo de procedimiento abreviado y la posibilidad de presentar enmiendas al articulado para discutir en Pleno.

Comisión, cuando así lo hubiera acordado ésta. Estas intervenciones no podrán exceder de quince minutos. 2. La Presidencia de la Cámara, oídas la Mesa y la Junta de Portavoces, podrá: a. Ordenar los debates y las votaciones por artículos, o bien, por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones. b. Fijar de antemano el tiempo máximo de debate de un proyecto, distribuyéndolo, en consecuencia, entre las intervenciones previstas y procediéndose, una vez agotado, a las votaciones que quedaren pendientes. 3. Durante el debate la Presidencia podrá admitir enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales. Sólo podrán admitirse a trámite enmiendas de transacción entre las ya presentadas y el texto del dictamen cuando ningún Grupo Parlamentario se oponga a su admisión y ésta comporte la retirada de las enmiendas respecto de las que se transige”.

El segundo de los preceptos mencionados (ap. 13º) nos lleva al mismo resultado, pero por vía de interpretación *a contrario*: prevé que la propuesta de reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra se tramite *necesariamente* -dada su *naturaleza* paccionada, en los términos descritos en el capítulo anterior- en lectura única, pero “sin que resulte admisible la presentación de enmiendas”.

Esto es, la resolución veta expresamente en este caso relativo a una norma de naturaleza pactada la posibilidad de presentar enmiendas pues, de otro modo, nada lo impediría. ¿Cuál es, entonces, la clave? ¿Acaso debemos distinguir según se trate de lectura única habilitada por un presupuesto -*naturaleza*- o por otro -*simplicidad de formulación*-?

El Tribunal Constitucional, y en el mismo sentido un importante sector doctrinal⁴⁸⁵, ha establecido en una sentencia relativa al Reglamento del Parlamento de Cataluña, cuya posición es perfectamente trasladable al caso del Reglamento del Congreso de los Diputados, que “dada la similitud de ambos preceptos, es evidente que nada impide que el Parlamento de Cataluña siga en el futuro una práctica semejante a la del Congreso de los Diputados, de modo que con base en una interpretación sistemática del Reglamento del Parlamento de Cataluña se puedan llegar a aplicar al procedimiento de lectura única aquellos trámites o fases del procedimiento legislativo común que no resulten contrarios a su naturaleza y sirvan a la mayor garantía del *ius in officium* de los Diputados, entre ellos, la presentación de enmiendas antes de su debate y votación en el Pleno”, si bien en ese mismo pronunciamiento el Tribunal parece limitar el alcance de su afirmación al señalar también que “la aplicación de las previsiones de la fase de enmiendas del procedimiento legislativo común al procedimiento de lectura única, dadas las muy distintas características de uno y otro procedimiento, requiere algo más que una mera interpretación sistemática de los preceptos que los regulan, siendo necesario [...] que por la Cámara se precisasen en su caso, a través de los adecuados

⁴⁸⁵ Vid., por todos, GÓMEZ LUGO, Y., *Los procedimientos legislativos especiales...*, *opus cit.*, 128.

instrumentos parlamentarios, los requisitos y condiciones de la fase de enmiendas en el procedimiento de lectura única⁴⁸⁶. Ese *algo más* que la mera aplicación supletoria de las reglas del procedimiento legislativo ordinario, en primer lugar, puede ser una previsión expresa del Reglamento -claro está-, pero también un uso parlamentario consolidado que, a la luz de esta doctrina del Tribunal Constitucional, no sería necesariamente *contra legem*.

No obstante, debemos puntualizar, en segundo lugar, que las reglas del procedimiento legislativo ordinario -ya sean normas expresamente recogidas en el Reglamento, Resoluciones de la Presidencia, o meros usos parlamentarios- serán siempre de aplicación subsidiaria respecto de cualquier otro procedimiento especial o abreviado en la medida en que esa regla común no sea incompatible con el sentido y la finalidad de esa distinta realidad procedimental sobre la que se proyecta. Es decir, en este caso, cabrá entender que puede abrirse plazo de presentación enmiendas al articulado de la iniciativa legislativa que se ha decidido tramitar en lectura única, siempre y cuando no desvirtuemos de ese modo la lógica de este procedimiento abreviado: ¿sería éste el caso?

A nuestro parecer, a este respecto debemos distinguir claramente, en coherencia con lo que venimos defendiendo a lo largo de este trabajo, entre los supuestos de tramitación en lectura única motivados por la *naturaleza* pactada de la iniciativa y los motivados por la *simplicidad de su formulación*.

En el primer caso, como viene a avalar tanto el citado apartado 13º de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía (modificada por la Resolución de la Presidencia, de 25 de septiembre de 2018), relativo a las reformas en obligada tramitación por lectura única de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que prohíbe las enmiendas al articulado; como la STC 27/2000, de 31 de enero, que admitió la constitucionalidad de la limitación de la Mesa a la presentación de enmiendas al proyecto de Ley sobre

⁴⁸⁶ STC 139/2017, de 29 de noviembre.

aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco -también norma pactada-, 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.

Sin embargo, en el segundo caso, en el supuesto de que el trámite en lectura única trajera causa de la *simplicidad de la formulación* del texto de la iniciativa, nada habría de impedir la presentación de enmiendas al articulado. Enmiendas que, por otra parte, aun pudiendo ser numerosas en hipótesis, si verdaderamente concurre este supuesto habilitante, no debieran tener un contenido ni una redacción especialmente complejos en términos técnicos, de modo que podrían ser debatidas y votadas en sede plenaria sin necesidad de recurrir al trámite de su paso por Comisión.

No obstante, reiteramos aquí la idea avanzada páginas atrás de que, en todo caso, el momento procesal más oportuno para adoptar la decisión de tramitar o no por el procedimiento de lectura única una concreta iniciativa sería -salvo en los casos de norma pactada- siempre después de presentadas las correspondientes enmiendas al articulado, lo que permitiría a los órganos de la Cámara calibrar mejor la eventual *simplicidad* de la iniciativa legislativa con la que debe trabajar la Cámara, que está compuesta por el texto de la iniciativa y las propuestas de modificación, supresión o adición.

A confirmar esta interpretación viene, además, bien que como argumento colateral, la regulación y la *praxis* parlamentaria que, respecto de esta concreta cuestión encontramos en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. Podríamos distinguir dos grandes grupos de regulaciones reglamentarias a tal efecto:

1. Una minoría de seis Asambleas autonómicas en las que no se presentan enmiendas al articulado en los procedimientos legislativos tramitados en lectura única, pues existe prohibición expresa en el Reglamento

correspondiente⁴⁸⁷. Sirva, por todos, el ejemplo de la Asamblea extremeña, cuyo Reglamento estipula en su artículo 177.1 que: “el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, de la Junta de Extremadura, o de un Grupo Parlamentario, y con el acuerdo de la Junta de Portavoces podrá acordar por mayoría absoluta que cualquier iniciativa legislativa se tramite directamente y en lectura única ante el Pleno en aquellos casos que lo considere conveniente. *Este acuerdo comportará la imposibilidad de que pueda presentarse enmienda alguna al proyecto o propuesta de ley de que se trate*⁴⁸⁸”.

Este expreso veto reglamentario a la presentación de enmiendas al articulado viene conectado, habitual e implícitamente, a la previsión de una mayoría cualificada –desde mayoría absoluta hasta unanimidad- para adoptar la decisión plenaria de abrir el procedimiento legislativo en lectura única, extremo al que nos referiremos al final de este capítulo. El Reglamento de la Junta de General del Principado de Asturias es el único de este grupo de Reglamentos que se refiere de modo expreso a esa relación entre mayoría cualificada para la adopción del acuerdo e imposibilidad de presentación de enmiendas (artículo 165.3 y 4): “3. Si el Pleno aprobara la tramitación en lectura única por unanimidad, el texto del proyecto de ley será sometido inmediatamente y en la misma sesión a debate y votación final. 4. *De no alcanzarse la unanimidad*, la tramitación en lectura única quedará aprobada con, al menos, una mayoría de dos tercios del Pleno. En tal caso, *se abrirá un plazo de dos días para la presentación de enmiendas parciales ante la Mesa de la Cámara*⁴⁸⁹. El texto del proyecto de ley, junto con las enmiendas que se hubieran calificado y admitido a trámite por la Mesa de la Cámara, se someterá

⁴⁸⁷ *Vid.*, art.136.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, art.165.3 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, art. 177.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, art.167.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, art.113.1.d del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia y art.135.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

⁴⁸⁸ La cursiva es nuestra.

⁴⁸⁹ La cursiva es nuestra.

directamente a debate y votación en la siguiente sesión plenaria que se celebre”.

2. Es mayoritario, sin embargo, el grupo de Parlamentos autonómicos donde se permite la presentación de enmiendas parciales al articulado en los supuestos de tramitación legislativa en lectura única:

a) Bien porque su Reglamento así lo recoge expresamente⁴⁹⁰. Valga aquí, por todos, lo dispuesto por el artículo 148.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias: “Cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única, en cuyo caso *ordenará la apertura de un plazo común de presentación de enmiendas a la totalidad y al articulado*⁴⁹¹”.

b) Bien porque, como sucede en el Congreso de los Diputados, el Reglamento de la Cámara ni prohíbe ni excluye la posibilidad de presentar enmiendas al articulado en los supuestos de tramitación en lectura única, pero es un uso parlamentario consolidado que la Mesa proceda a la apertura de un plazo de presentación de enmiendas una vez adoptado el acuerdo de recurrir al procedimiento abreviado en lectura única⁴⁹².

Traemos aquí, por todos, el ejemplo de las Cortes de Castilla y León, cuyo Reglamento se limita a señalar en su artículo 130 que: “1. La Mesa, con el parecer favorable de la Junta de Portavoces, podrá proponer al Pleno de las Cortes la tramitación en lectura única de un proyecto de ley o de una

⁴⁹⁰ Vid., arts. 207.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón, 148.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 139.2 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, 157.2 del Parlamento de Navarra y 145.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares.

⁴⁹¹ La cursiva es nuestra.

⁴⁹² Vid., arts. 168 del Reglamento de las Cortes de Castilla La Mancha, 130 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, 134 del Reglamento del Parlamento de Galicia, 115 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, 163 del Reglamento del Parlamento del País Vasco, y 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, interpretado conforme a lo dispuesto por la STC 139/2017, de 29 de noviembre.

proposición de ley tomada en consideración, cuando su naturaleza lo aconseje o la simplicidad de formulación lo permita. 2. Adoptado el acuerdo por el Pleno, se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los debates de totalidad y, a continuación, el conjunto del texto se someterá a una sola votación”.

Admitida, pues, la constitucionalidad del uso parlamentario de la apertura de un plazo para la presentación de enmiendas por la Mesa del Congreso de los Diputados, debemos señalar que en algunas ocasiones se ha denunciado por los parlamentarios la brevedad de los tiempos que ha otorgado la Mesa de la Cámara para su presentación, cuando de tramitaciones en lectura única se trata. En virtud de lo dispuesto por el artículo 91 RCD, que habilita a la Mesa a reducir los plazos ordinarios a la mitad, e incluso todavía más en “casos excepcionales”, este órgano lo ha reducido no pocas veces a sólo cuarenta y ocho horas⁴⁹³, bajo el pretexto de “necesidades de organización y planificación del trabajo parlamentario y el compromiso adquirido de aprobar el proyecto de ley en unos plazos concretos”⁴⁹⁴.

Nada podemos objetar, sin embargo, a esta práctica puesto que tal reducción, por extraordinaria que resulte, es una decisión adoptada en virtud del principio de autonomía de las Cámaras que, salvo que se hubiera dado un tratamiento desigual a unos y otros parlamentarios, no es considerada por el Tribunal Constitucional como lesiva de ningún derecho fundamental de los Diputados⁴⁹⁵. También corresponde, lógicamente, a la Mesa del Congreso de los Diputados la calificación de las enmiendas al articulado presentadas a una iniciativa tramitada en lectura única. Pese a ello, en la práctica encontramos algún ejemplo –sobre todo en la II Legislatura-, de calificación de enmiendas llevada a cabo por la Mesa de la Comisión correspondiente, a pesar de que la

⁴⁹³ *Vid.*, v.g., en el Anexo que se adjunta, la tramitación parlamentaria de Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

⁴⁹⁴ *Vid.*, ATC 35/2001, de 23 de febrero.

⁴⁹⁵ *Vid.*, por todas, SSTC 220/1991, de 25 de noviembre y 38/1999, de 23 de marzo.

decisión de abrir el procedimiento legislativo en lectura única ya se había adoptado previamente y no procedía, por tanto, remitir el texto a la Comisión⁴⁹⁶.

Cuestión distinta sería, claro está, que la Cámara acogiera la propuesta que líneas arriba realizábamos en el sentido de posponer la decisión sobre el tipo de tramitación al que se deba someter cada iniciativa a un momento inmediatamente posterior al de presentación de enmiendas. Nada impediría entonces que, en aplicación de las reglas ordinarias relativas al procedimiento legislativo fuera la Mesa de la Comisión correspondiente quien calificara y admitiera a trámite las enmiendas. No obstante, y en todo caso, de forma análoga a lo que ocurre con las enmiendas presentadas a las proposiciones no de ley y las mociones objeto de debate ante el Pleno, en la mayoría de los supuestos no es precisa una calificación expresa y singularizada de las enmiendas por parte de la Mesa. Sólo cuando la naturaleza de las mismas ofrece alguna dificultad para poderlas admitir a trámite se hace necesaria una reunión *ad hoc* de la Mesa de la Cámara.

1.2. La taxativa prohibición del Reglamento del Senado.

Por otro lado, por lo que se refiere a la presentación de enmiendas no en el Congreso de los Diputados sino en el Senado, como advertíamos al inicio de este epígrafe, a diferencia de lo que ocurre en la Cámara Baja, el Reglamento del Senado únicamente permite presentar propuestas de veto respecto de

⁴⁹⁶ Acuerdo del Pleno de la Cámara de 14 de marzo de 1984: “El Pleno de la Cámara, en su sesión del día de hoy, a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces, ha acordado tramitar el proyecto de ley sobre concesión de una pensión excepcional a doña María Teresa Decarlini Méndez, viuda de don Alfredo Jorge Suar, directamente y en lectura única conforme al artículo 150 del Reglamento. Los Señores Diputados y los Grupos Parlamentarios disponen de un plazo de quince días hábiles que expira el 9 de abril, para presentar enmiendas al citado proyecto de Ley, cuyo texto se inserta a continuación. Las enmiendas de totalidad que, en su caso, se presenten, *se calificarán por la Mesa de la Comisión de Presupuestos*. En ejecución de dicho acuerdo, se ordena la publicación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara” (BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie A, nº 94-I, de 22 de marzo de 1984). La cursiva es nuestra.

aquellas iniciativas que el Pleno de la Cámara Alta ha decidido someter a procedimiento legislativo en lectura única -hubieran llegado del Congreso sometidas a ese mismo trámite u otro distinto-.

Así, prevé el artículo 129.3 RS que, acordada su tramitación en lectura única, “antes de su debate en 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. Caso de ser aprobada alguna de ellas, el Presidente del Senado dará por concluido el debate sobre el proyecto afectado y lo comunicará al Presidente del Gobierno y del Congreso de los Diputados, trasladándoles el texto de la propuesta”. Es por ello que, en el supuesto de que se presentaran enmiendas al articulado del proyecto o proposición de ley, la Mesa del Senado habría de inadmitirlas a trámite. Y, en efecto, así lo ha venido haciendo sin excepciones en la práctica⁴⁹⁷.

La doctrina ha venido denunciando esta concreta limitación del derecho de enmienda en el entendido de que, podría suponer una restricción ilegítima de las facultades legislativas de los parlamentarios puesto que, la posibilidad de presentar enmiendas y participar en la consiguiente discusión y votación de las mismas es una de las principales manifestaciones del cometido que tienen constitucionalmente encomendado y garantizado, esto es, de su *ius in officium*.

A todo ello nos referiremos en la segunda parte de este mismo capítulo, cuando tratemos la proyección del *ius in officium* sobre las concretas condiciones de la tramitación legislativa en lectura única y, muy en particular,

⁴⁹⁷ *Vid.*, v.g., el acuerdo de inadmisión de la Mesa del Senado relativo a las enmiendas números 1 y 2 presentadas al Proyecto de Ley Orgánica por la que hizo efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón: “Al amparo del artículo 129.3 del Reglamento del Senado, en el que se establece que únicamente podrán presentarse propuestas de veto en el supuesto de tramitación de un proyecto de ley por el procedimiento de lectura única, no admitir a trámite dichas enmiendas, y comunicar este acuerdo al primer firmante, así como publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. En ejecución de dicho acuerdo, se ordena la publicación de conformidad con el artículo 191 del Reglamento de la Cámara” (BOCG, Senado, X Legislatura, nº 367, de 17 de junio de 2014).

en relación con el derecho a presentar enmiendas en este tipo de procedimiento abreviado. No obstante, sí debemos adelantar ya aquí que, con independencia de cómo debamos resolver tales interrogantes, el hecho de que exista un diferente tratamiento de la cuestión en los Reglamentos de ambas Cámaras -más restrictivo en el Reglamento del Senado que en el Reglamento del Congreso de los Diputados⁴⁹⁸ - no tiene que ver con el contenido constitucional del *ius in officium* de Diputados y Senadores -que, recordemos, es de configuración legal, esto es, establecida por los Reglamentos Parlamentarios-, sino con la distinta posición que ambas Cámaras ocupan en el engranaje de nuestro sistema bicameral imperfecto o descompensado, con carácter general respecto del conjunto de funciones encomendadas a las sedes parlamentarias, y en particular, respecto del ejercicio de la función legislativa⁴⁹⁹. Lo que se proyecta sobre todo tipo de procedimientos legislativos, también los especiales⁵⁰⁰-v.g.,⁵⁰¹ reforma constitucional ex artículo 167 CE⁵⁰²-

⁴⁹⁸ SOLOZABAL ECHEVARRÍA, J. J., “Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 28, 2006, 373 y ss.

⁴⁹⁹ *Vid.*, al respecto, STC 97/2002, de 25 de abril, donde se significa la diferente posición que ocupan el Congreso de los Diputados y el Senado con respecto a la tramitación de una iniciativa legislativa.

⁵⁰⁰ *Vid.*, RIPOLLÉS SERRANO, M. R., “La reforma constitucional española de 2011: antecedentes, tramitación y el epílogo de la LO 2/2012”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 27, 2013, 73 y ss.

⁵⁰¹ *Vid.*, SOLOZABAL ECHEVARRÍA, J. J., “La reforma constitucional del Senado”, *Revista de ciencias sociales*, 251-252, 2018, 211 y ss.

⁵⁰² La distinta posición de los integrantes de la Cámara Alta con respecto a los miembros de la Cámara Baja en lo relativo a su intervención en la reforma constitucional se advierte en el artículo 156. 3 y 4 del Reglamento del Senado al establecer que: “Cuando el texto aprobado por el Senado difiriese del aprobado previamente por el Congreso, la Cámara elegirá los Senadores que hayan de representarla en la Comisión Mixta paritaria encargada de elaborar un texto común, que será posteriormente votado por ambas Cámaras. 4. El texto elaborado por la Comisión a que se refiere el apartado anterior, deberá ser aprobado por una mayoría de tres quintos de Senadores. Si no se alcanzase dicho número, pero fuese votada favorablemente por la mayoría absoluta del Senado, el Presidente lo comunicará al del

y otros de condición abreviada –v.g., procedimiento legislativo de urgencia⁵⁰³–, así como, por supuesto, sobre la legislación naturaleza excepcional –v.g., Decreto-ley⁵⁰⁴–.

Congreso a los efectos previstos en el apartado segundo del artículo 167 de la Constitución”. Esto es, que de no lograrse la aprobación mediante el procedimiento descrito, si el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podría aprobar el texto de la reforma.

⁵⁰³ Mientras que el Reglamento del Congreso de los Diputados prevé en su art. 94 que los plazos establecidos para tramitar una iniciativa por el procedimiento de urgencia se reducirán a la mitad con respecto a los tiempos previstos para el procedimiento ordinario -sin especificar el lapso temporal total del que disponen los integrantes de la Cámara Baja-, los artículos 133, 135 y 136 del Reglamento del Senado sí establecen, sin embargo, que: “En los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados, el Senado dispondrá de un plazo de veinte días naturales para desarrollar sus facultades de orden legislativo”; que: “el plazo para la presentación de enmiendas y propuestas de veto será de cuatro días a partir de la publicación del texto del proyecto o proposición de ley”; “que la Comisión competente deberá reunirse, dentro de los dos días siguientes a aquel en que finalice el plazo señalado en el apartado anterior, para designar la Ponencia que haya de emitir informe”; que: “la Ponencia dispondrá a tales efectos de cuatro días”; que: “la Comisión se reunirá dentro de los tres días siguientes a aquel en que la Ponencia haya concluido su informe y deberá emitir su dictamen dentro de los dos días posteriores”; y que: “cuando no resulte aplicable lo dispuesto en el artículo 133, la Mesa del Senado, a propuesta de la Junta de Portavoces, podrá establecer que los proyectos legislativos se tramiten en el plazo de un mes, reduciéndose a la mitad los plazos establecidos en el procedimiento legislativo ordinario, y en todo caso toda la tramitación no podrá exceder de 20 días”.

⁵⁰⁴ El artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados regula la convalidación del Real Decreto Ley que tiene lugar sin la participación de los miembros del Senado, a saber, “1. El debate y votación sobre la convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se realizará en el Pleno de la Cámara o de la Diputación Permanente, antes de transcurridos los treinta días siguientes a su promulgación, de conformidad con lo establecido en el artículo 86.2 de la Constitución. En todo caso, la inserción en el orden del día de un Decreto-ley para su debate y votación podrá hacerse tan pronto como hubiere sido objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado. 2. Un miembro del Gobierno expondrá ante la Cámara las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido para los de totalidad. 3. Concluido el debate, se procederá a la votación, en la que los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación. 4. Convalidado un Real Decreto-ley, el Presidente

2. El debate de totalidad y la votación final del texto.

Como es conocido, tanto el artículo 150.2 RCD como el 129.2 RS se remiten a las reglas de los debates de totalidad en el Pleno cuando establecen el régimen de discusión y votación de las iniciativas tramitadas en lectura única, lo que, a la vista de lo que hemos señalado respecto del tipo de enmiendas que se pueden presentar en una Cámara y en otra, nos lleva a escenarios muy diferentes en cada caso.

Así, en la medida en que en el Senado sólo pueden presentarse propuestas de veto a los textos que la Cámara decide tramitar en lectura única, la regulación que el Reglamento del Senado hace de los debates de totalidad se ajustan perfectamente a las condiciones y necesidades de este tipo de tramitación. Procederá un turno a favor y otro en contra sobre la totalidad, más la intervención de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios que lo deseen (art. 120.2 RS). Turnos que, en lugar de limitarse a diez minutos (art. 120.2 RS) serán de quince minutos en los turnos a favor y en contra por la aplicación de la regla especial recogida en el propio artículo 129.2 RS, y se realizarán alternativamente por Senadores de distintos Grupos Parlamentarios, en virtud de lo dispuesto en la Norma interpretativa de la Presidencia del Senado, de 17 de abril de 1985, todavía vigente⁵⁰⁵. En el caso de existir propuestas de veto, se someterán también al régimen general previsto en el artículo 121 RS⁵⁰⁶.

preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. Si ésta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución. 5. La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los períodos entre legislaturas. 6. El acuerdo de convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se publicará en el Boletín Oficial del Estado”.

⁵⁰⁵ El artículo 123.1 del Reglamento del Senado establece la forma en que debe desarrollarse el debate de los votos particulares presentados a los Proyectos de Ley y especifica que los turnos a favor y en contra, además de producirse, en su caso, de forma alternativa, “solo podrán atribuirse a Senadores pertenecientes a distintos Grupos Parlamentarios. En otros artículos del Reglamento de la Cámara Alta (108.4, 121, 129 y 155.2) se contiene la regulación del debate en otros procedimientos diferentes a los Proyectos de ley y

Muy distinta es la situación, sin embargo, en el Congreso de los Diputados. El artículo 150.2 RCD dispone que “adoptado tal acuerdo [de tramitar en lectura única la iniciativa legislativa] se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación”. Evidentemente, las reglas recogidas en el artículo 112 RCD y concordantes⁵⁰⁷ relativas a los debates de totalidad no se ajustan bien a las condiciones del debate que precisa una iniciativa tramitada en lectura única, en el caso de que se hayan presentado enmiendas parciales a la misma con ocasión de la aplicación del uso parlamentario descrito más arriba.

en los que se permiten dos turnos a favor y dos en contra, si bien que, en estos últimos artículos no se especifica que el debate debe producirse de forma alternativa, y que los turnos deben atribuirse a Senadores pertenecientes a diferentes Grupos Parlamentarios. Es evidente, sin embargo, que el artículo correspondiente al debate de los Proyectos de ley debe ser aplicable a los demás procedimientos, no sólo porque los Proyectos de ley constituyen el debate fundamental de la Cámara, modelo para los demás debates, sino también porque desde un punto de vista racional la aplicación del artículo 123 RS evita reiteraciones y dilaciones inútiles y permite una ordenación de las diferentes posturas del debate”. En consecuencia, “esta Presidencia, en virtud de las facultades que le confiere el artículo 37.1 del Reglamento y previa audiencia de la Junta de Portavoces, tal y como prevé el artículo 44, dispone: los turnos a favor y en contra previstos en los artículos 108.4, 121, 129 y 155.2 del Reglamento se producirán, en su caso, de forma alternativa y sólo podrán atribuirse a Senadores pertenecientes a distintos Grupos Parlamentarios. Con anterioridad al comienzo del debate se solicitará del Presidente la intervención comunicando el carácter del turno que se desea consumir”.

⁵⁰⁶ Artículo 121 RS: “1. En el caso de existir propuestas de veto, el Senador o el Portavoz del Grupo Parlamentario autor de las mismas podrá efectuar su defensa por un tiempo no superior a quince minutos. Seguidamente, se podrán consumir dos turnos a favor y dos en contra que, en su caso, se producirán en forma alternativa, seguidos de las intervenciones de los portavoces de los Grupos Parlamentarios, durante no más de quince minutos cada turno. 2. El Presidente podrá disponer el debate agrupado de las propuestas de veto a un proyecto o proposición de ley que tengan la misma finalidad y motivación. 3. El debate de las propuestas de veto excluirá el previsto en el apartado segundo del artículo anterior”.

⁵⁰⁷ *Vid.*, particularmente, artículos 69 a 77 RCD.

Tales reglas están articuladas en la idea de que los debates de totalidad únicamente proceden cuando, tal y como establece el propio artículo 112.1 RCD, “se hubieren presentado, dentro del plazo reglamentario, enmiendas a la totalidad”, no enmiendas al articulado. Ciertamente es que el artículo 118.3 RCD permite la interposición y debate de “enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales” y de las llamadas *enmiendas de transacción* durante los debates en el Pleno - también en los debates de totalidad-, si bien que con un alcance mucho más limitado que en sede de Comisión, por lo que resulta un cauce procedimental insuficiente a estos efectos⁵⁰⁸.

Ha sido la Presidencia de la Cámara la que, en virtud de las amplias facultades de ordenación del debate y de las votaciones que le otorga el artículo 73.2 RCD⁵⁰⁹, quien ha ido adaptando, caso por caso, las condiciones del debate, sin que se haya llegado a dictar resolución interpretativa de carácter general. Así, habitualmente, una vez concluido el trámite de presentación de modificaciones parciales al texto, se procede al debate de las mismas comenzando, en su caso, por las de totalidad y continuando con las presentadas al articulado. El debate tiene lugar en el Pleno y se articula en función del orden en el que hayan sido efectivamente presentadas y según sea la naturaleza de las mismas. Se realiza normalmente un turno a favor y un turno en contra de la iniciativa, por un máximo de quince minutos cada uno, con sus correspondientes turnos de réplica de cinco minutos.

⁵⁰⁸ Vid., sobre el particular, SENÉN HERNÁNDEZ, M., “Comentario al artículo 75 de la Constitución Española”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, ALZAGA VILLAAMIL, O., (Dtor.), Edersa, Madrid, 2006, 562 y 563; y GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La reforma del artículo 135”..., *opus cit.*, 81 y 82.

⁵⁰⁹ Artículo 73.2 RCD: “Lo establecido en el presente Reglamento para cualquier debate se entiende sin perjuicio de las facultades del Presidente para ordenar el debate y las votaciones, oída la Junta de Portavoces, y valorando su importancia, ampliar o reducir el número y el tiempo de las intervenciones de los Grupos Parlamentarios o de los Diputados, así como acumular, con ponderación de las circunstancias de Grupos y materias, todas las que en un determinado asunto puedan corresponder a un Grupo Parlamentario”.

Seguidamente intervienen para fijar su posición los Grupos Parlamentarios que no lo hayan hecho con anterioridad por un máximo de diez minutos cada uno. Cuando en determinadas ocasiones se han presentado tanto enmiendas a la totalidad como al articulado se ha optado entonces por dos debates diferenciados. Primero, tiene lugar el debate relativo a las enmiendas a la totalidad y, seguidamente, se sustancia el debate correspondiente a las enmiendas al articulado, no siendo infrecuente que la Presidencia y la Junta de Portavoces adopten un acuerdo *ad hoc* para la ordenación del concreto debate de que se trate atendiendo a las circunstancias concurrentes⁵¹⁰.

En no pocas ocasiones, la duración del debate es tan exigua y su celebración es tan próxima en el tiempo a la decisión de tramitar en lectura única la iniciativa que, las minorías parlamentarias han venido denunciando, en sede parlamentaria y/o en amparo ante el Tribunal Constitucional, las limitaciones que para sus derechos como parlamentarios suponen estos “debates exprés”⁵¹¹.

⁵¹⁰ *Vid.*, v.g., los Diarios de Sesiones del Pleno del Congreso, 22 de marzo de 2001, y de 9 de diciembre de 2004.

⁵¹¹ Traemos aquí, a modo de ejemplo, la intervención del Diputado Coscubiela en relación con el debate relativo a la tramitación en lectura única de la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio por la que se hizo efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey don Juan Carlos I de Borbón: “Señorías, tomo la palabra para expresar la oposición de La Izquierda Plural a que este proyecto de ley se tramite por el procedimiento de lectura única. No hay razones legales para imponer este procedimiento excepcional. Si se ha estado más de treinta y cinco años sin cumplir el mandato constitucional de regular la abdicación, bien se pueden utilizar unos días para debatirla en condiciones. Si la sociedad española ha soportado la precariedad institucional con la que en estos últimos años el Rey ha ejercido sus funciones como jefe del Estado, bien se pueden utilizar unos días para hacer un debate en condiciones, máxime cuando ustedes insisten en que esta no es una operación improvisada sino que hace unos meses ustedes dos la conocían y la han pasteado. Señorías, el Grupo Popular y el Grupo Socialista se están acostumbrando peligrosamente a restringir los debates parlamentarios. Tienen ustedes una grave dependencia política del debate exprés. Lo hicieron en la anterior legislatura con la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, lo ha vuelto a hacer el PP con la reforma por la puerta de atrás de la justicia universal, y lo repiten hoy a dos manos PP y PSOE con el

Por lo que se refiere a las votaciones finales de aprobación del texto legislativo tras el debate, nos encontramos en una situación similar a la anterior en ambas Cámaras.

No habiéndose presentado ni debatido en el Senado enmiendas al articulado, las reglas de votación propias de los debates de totalidad se adaptan perfectamente a este trámite. Se realizaría, en principio, una sola votación de conjunto y, en el caso de que se hubieran presentado propuestas de veto, éstas necesitarán para su aprobación la mayoría absoluta a la que se refiere el artículo 122.1 RS. Caso de ser aprobada alguna de ellas, se dará traslado al Presidente del Gobierno y al Presidente del Congreso de los Diputados ex artículo 129.3 RS.

Como regla general, el texto tramitado en lectura única será aprobado, en su caso, por el Senado por mayoría simple, en el entendido de que habitualmente se tratará de una ley ordinaria vehiculada a través de este procedimiento abreviado. No obstante⁵¹², el artículo 129.4 RS, recogiendo el

proyecto de ley de abdicación. Están construyendo ustedes un peligroso teorema político que debilita la democracia: a más trascendencia de una ley, menos debate social, menos debate político y parlamentario. Con este procedimiento excepcional impiden ustedes que podamos desempeñar bien nuestra función parlamentaria. Hoy ustedes pretenden que el Parlamento se automutile en sus funciones legislativas, pretenden que nos limitemos a levantar acta notarial y tomemos nota de que el piloto automático del sistema bipartidista funciona. Pues bien, creemos que eso no tiene ninguna base legal ni reglamentaria. En términos jurídicos es exigible, es imprescindible constitucionalmente que el Gobierno hubiera presentado una ley reguladora de la abdicación, una ley que debería regular, al menos, el estatus jurídico y el régimen de responsabilidades en el que queda el Rey abdicado, el Rey emérito. En cambio, el Gobierno no cumple con su obligación y, con el apoyo del Partido Socialista, nos impone un procedimiento excepcional que impide que otros grupos lo podamos proponer y se pueda debatir; incluso nos impide que podamos someter a votación las enmiendas con texto alternativo. Están mostrando ustedes una grave y crónica alergia al debate social y al debate parlamentario” (DS, Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, X Legislatura, nº 204, Sesión Plenaria nº 192, de 11 de junio de 2014).

⁵¹² Artículo 79.2 CE: “Dichos acuerdos [los acuerdos adoptados por las Cámaras], para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras”.

mandato del artículo 79.2 CE, se refiere a la aprobación de la Cámara Alta por “la mayoría exigida según la naturaleza del proyecto”.

Como ya hemos tenido ocasión de señalar, la mayoría requerida para la aprobación de una ley tramitada en lectura única viene determinada no por su sometimiento a esta variante abreviada del procedimiento –que tiene carácter transversal a cualquier tipo de proceso legislativo–, si no por su condición de ley ordinaria, orgánica, Estatuto de Autonomía, reforma constitucional, etc. Reflexión ésta que es también trasladable, lógicamente, a la previa aprobación por el Congreso de los Diputados, aunque el artículo 150 RCD no se refiera de modo expreso a tal extremo.

Lo que el artículo 150 RCD dice respecto de la votación del texto en el Congreso de los Diputados es, como acabamos de ver respecto de los debates, difícilmente conciliable con el hecho de que se puedan presentar y debatir en esa Cámara enmiendas al articulado. Así, se preceptúa en sus apartados 2 y 3 que la iniciativa tramitada en lectura única se someterá tras el debate a “una sola votación” de conjunto, quedando rechazado el texto caso de no superar dicho trámite.

Sin embargo, también aquí en aplicación de las facultades otorgadas por el artículo 73.2 RCD al Presidente de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, para “ordenar el debate y las votaciones [...] con ponderación de las circunstancias”, en el caso de que se hubieran presentado enmiendas al articulado, lo habitual es que se proceda a votar primero las enmiendas y posteriormente, habiéndose incorporado o rechazado las que procedieren, se realice la votación de conjunto.

Y, al respecto, la práctica nos ofrece todo tipo de variantes: a) casos en los que las enmiendas presentadas y debatidas se han votado previamente pero de forma singularizada, una a una⁵¹³; b) casos en los que se han votado

⁵¹³ *Vid.*, v.g., votación del proyecto de Ley Orgánica por la que modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (DS, Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, X Legislatura, nº 55, sesión plenaria nº 51, de 11 de septiembre de 2012).

de forma conjunta en tres o cuatro grupos diferentes de enmiendas, antes de proceder a la votación del texto resultante⁵¹⁴; y c) finalmente, supuestos en los que se han votado todas las enmiendas agrupadas y, tras ello, incorporadas o –normalmente- rechazadas, se ha votado el texto completo⁵¹⁵.

Por último, debemos señalar también que cuando se han superpuesto las especialidades propias de una iniciativa legislativa de carácter orgánico con las singularidades de la tramitación en lectura única de la misma, en muchas ocasiones –sobre todo en las primeras Legislaturas- se han llevado a cabo dos votaciones de conjunto: una por requerimiento del artículo 150 RCD, y otra por el carácter orgánico de la ley, y ello con independencia de que el texto hubiera sido o no objeto de enmiendas⁵¹⁶. Más recientemente, se ha optado por realizar una sola votación, ante la evidencia de que realizar dos votaciones de conjunto por tal motivo no sólo era una interpretación incorrecta del sentido de las normas reglamentarias, sino que podía crear problemas innecesarios en el caso de un resultado diferente en cada votación⁵¹⁷.

⁵¹⁴ *Vid.*, v.g., votación del proyecto de Ley Orgánica por el que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo (DS, Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, X Legislatura, nº 261, sesión plenaria 244, de 19 de febrero de 2015).

⁵¹⁵ *Vid.*, v.g., votación del proyecto de Ley Orgánica por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón (DS, Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, X Legislatura, nº 204, sesión plenaria nº 192, de 11 de junio de 2014).

⁵¹⁶ *Vid.*, v.g., votación de la proposición de Ley Orgánica sobre modificación de la Ley Orgánica General Penitenciaria (DS, Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, nº 146-1, sesión plenaria nº 188, de 30 de noviembre de 1995).

⁵¹⁷ *Vid.*, v.g., votación del Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifican la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, del Código Penal Militar, en materia de delitos relativos al servicio militar y a la prestación social sustitutoria (DS, Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Pleno y

VI. Quiebra y salvaguarda del *ius in officium* del parlamentario en los procedimientos abreviados en lectura única.

1. La configuración general de este derecho fundamental y su proyección sobre los procedimientos legislativos.

Como es bien conocido, el llamado *ius in officium* del parlamentario que recoge el artículo 23.2 CE ha sido objeto de numerosos estudios por parte de la doctrina⁵¹⁸, y desarrollado ampliamente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁵¹⁹, lo que ha ido configurando y concretando sus contenidos esenciales durante estas décadas⁵²⁰.

Diputación Permanente, VII Legislatura, nº 146-1, sesión plenaria nº 152, de 11 de abril de 2002).

⁵¹⁸ Vid., por todos, ALEXY, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, CEPC, Madrid, 2014, 220 y ss.; ARRUEGO RODRÍGUEZ, G., *Representación política y derecho fundamental*, CEPC, Madrid, 2005, 124 y ss.; GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, 129 y ss.; FOSSAS ESPADALER, E., *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993, 111 y ss.; JIMÉNEZ CAMPO, J., "Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios", en AA.VV., *Estudios de Derecho Constitucional y Ciencia Política. Homenaje al Profesor Fernández-Carvajal*, Universidad de Murcia, 1997, 413 y ss.; PULIDO QUECEDO, M., *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1992; SCHMITT, C., *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en la situación actual*, Tecnos, Madrid, 2008, 71 y ss.; y BIGLINO CAMPOS, P., "Las facultades de los parlamentarios, ¿son derechos fundamentales?", *Revista de las Cortes Generales*, 30, 1993, 53-100.

⁵¹⁹ Vid., por todas, además de otras que iremos citando a lo largo de estas páginas, SSTC 161/1988, de 20 de septiembre; 181/1989, de 3 de noviembre; 205/1990, de 13 de diciembre; 107/2001, de 23 de abril; 177/2002, de 14 de octubre; 361/2006, de 18 de diciembre.

⁵²⁰ Como también ha señalado la mejor doctrina, al tiempo de aprobarse la Constitución "posiblemente nadie estaba en condiciones de prever la trascendencia y el juego que llegaría a desarrollar el artículo 23 CE", cuyo apartado segundo presentaba ya de inicio "unas amplias potencialidades". Vid., respectivamente, TORRES MURO, I., "Los derechos de los parlamentarios", *Revista de Derecho Político*, 44, 1998, 260; y COBREROS MENDAZONA, E.,

De todas esas aportaciones doctrinales y jurisprudenciales debemos traer aquí tan sólo aquéllas que interesan a nuestro análisis, esto es, aquéllas que tienen que ver con la proyección que este derecho fundamental de los parlamentarios tenga sobre su participación en los procedimientos legislativos en general, y sobre el procedimiento legislativo abreviado en lectura única en particular. Así, debemos destacar:

1. El derecho a “acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”, que establece el artículo 23.2 CE, incluye no sólo el derecho al *acceso* a los cargos públicos representativos, sino también el derecho a *mantenerse en ellos y a desempeñarlos* en los términos en que la ley señale en cada caso. No pudiendo el legislador, en la concreción de tales desarrollos, vaciar de contenido esencial la función del representante, estorbarla o dificultarla mediante obstáculos artificiosos, o colocar a unos representantes y a otros en discriminatoria posición jurídica, puesto que “si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se deba colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión”⁵²¹.

2. Este derecho se cimenta, a su vez, en lo dispuesto por el artículo 1 CE, a saber, en la existencia de una democracia plural y una forma de gobierno parlamentaria. Lo que significa que la formación de la voluntad de las Cámaras debe responder siempre al principio mayoritario, pero sin olvidar la obligada protección de los derechos de las minorías. Así, el ejercicio de la función legislativa por parte de los representantes de los ciudadanos constituye “la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado Democrático”, resultando, pues, el normal desempeño de esta principalísima función del parlamentario y de los derechos y deberes que la acompañan “una

“El status parlamentario como derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 de la Constitución”, en AA.VV., *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, 2125.

⁵²¹ STC 32/1985, de 20 de septiembre.

manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante”⁵²².

3. Además, el contenido del derecho del parlamentario recogido en el artículo 23.2 CE se encuentra en íntima conexión con el apartado primero que le precede: “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. De modo que son “primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del artículo 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el artículo 23.1 reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio”⁵²³. Como ha destacado acertadamente la doctrina más autorizada, “la conexión entre los dos apartados del artículo 23 CE tiene [...] una importancia decisiva en la doctrina constitucional del derecho de participación política y, consecuentemente, en la configuración del derecho de acceso a los cargos públicos, puesto que en ella [...] el Tribunal Constitucional ha encontrado los cimientos para iniciar la construcción de un verdadero *status* del representante”⁵²⁴. Así, pues, prácticamente cualquier vulneración del artículo 23.2 CE lo será también –y a su través– del artículo 23.1 CE.

4. Como de forma inequívoca se desprende de la literalidad del inciso final del propio artículo 23.2 CE, que estamos ante un derecho de configuración legal. Corresponde, pues, a la ley, en este caso, a los Reglamentos Parlamentarios, “ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos públicos, pasando aquéllos, en virtud de su creación legal, a quedar integrados en el estatus propio de cada cargo, con la

⁵²² STC 10/2016, de 1 de febrero.

⁵²³ STC 10/2018, de 5 de febrero. *Vid.*, literalmente en los mismos términos, SSTC 38/1999, de 2 de marzo; 107/2001, de 23 de abril; 177/2002, de 14 de octubre; 202/2014, de 15 de diciembre; y 40/2003, de 17 de febrero.

⁵²⁴ FOSSAS ESPADALER, E., *El derecho de acceso...*, *opus cit.*, 69.

consecuencia de que sus titulares podrán defender, al amparo del artículo 23.2 CE, el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por los actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integran”⁵²⁵. Su calificación, pues, como derecho de configuración legal “significa lisa y llanamente que se habilita al legislador, desde la propia Constitución, para delimitar el ámbito del derecho, sin mellar su contenido esencial”⁵²⁶.

Y ese margen de libertad que la Constitución otorga al Reglamento Parlamentario para regular el ejercicio de este derecho y, muy en particular, su proyección sobre la participación de los representantes en los procedimientos legislativos es -en conexión con la tantas veces aludida remisión *in toto* a los Reglamentos Parlamentarios del régimen de los procedimientos legislativos recogida en el artículo 89.1 CE- muy amplio.

No obstante, se trata de una habilitación sujeta, lógicamente, a límites constitucionales: las normas reglamentarias que regulen los requisitos y condiciones de ejercicio de este derecho, así como sus actos de aplicación, son revisables por el Tribunal Constitucional “no sólo por la quiebra de la igualdad, sino por cualquier otro género de inadecuación a su contenido esencial, [...] pues, de lo contrario, los derechos fundamentales de

⁵²⁵ STC 27/2000, de 31 de enero. *Vid.*, en el mismo sentido, SSTC 36/2014, de 27 de febrero y 224/2016, de 19 de diciembre.

⁵²⁶ STC 225/1992, de 14 de diciembre. A este respecto, cabe distinguir, siguiendo a FOSSAS ESPADALER, entre los planos de legalidad y constitucionalidad de este derecho fundamental. Así, afirma este autor que “en el plano de la legalidad se mueve el derecho material de acceso y ejercicio del cargo, porque sin los requisitos que establece la norma infraconstitucional no puede ejercerse tal derecho. En el plano de la constitucionalidad se mueve el derecho fundamental a la igualdad en el *totum* acceso/permanencia/ejercicio que garantiza a todo ciudadano unos requisitos legales no discriminatorios y pone a su disposición los mecanismos contra los actos de los poderes públicos (de creación, aplicación e interpretación de los requisitos) que conculquen la integridad del objeto del derecho fundamental. El mecanismo por excelencia será el que abre la posibilidad de llevar a cabo una acción impugnatoria de la actuación pública contraria al derecho a la igualdad y permite reestablecer su integridad”, en *El derecho de acceso...*, *opus cit.*, 132 y 133.

configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria⁵²⁷. De ahí el carácter decisivo, a nuestros efectos, del régimen establecido por los artículos 150 RCD y 129 RS, así como de su correcta interpretación y aplicación por los órganos rectores de ambas Cámaras.

5. No obstante todo lo cual, no cualquier acto de los órganos parlamentarios que infrinja la legalidad del *ius in officium* resultará lesivo del derecho fundamental, “pues sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria”⁵²⁸. Dicho de otro modo, la Constitución en su artículo 23.2 no otorga la condición de derecho fundamental –accionable, por tanto, en amparo ante el Tribunal Constitucional- a todos los derechos y facultades del estatuto legal del parlamentario, “sino tan sólo aquéllos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo de la función representativa, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno”⁵²⁹. Además, la apreciación de la vulneración del derecho fundamental por infracción de la legalidad parlamentaria y la afectación o no del núcleo esencial de la función representativa debe ser valorada caso por caso⁵³⁰.

6. ¿Y cuáles son, entonces, los contenidos esenciales de este derecho fundamental, esos elementos nucleares de la función representativa protegidos por el manto del artículo 23.2 CE, en relación con la participación de los parlamentarios en los procedimientos legislativos? La jurisprudencia

⁵²⁷ STC 24/1990, de 15 de febrero.

⁵²⁸ STC 38/1999, de 22 de marzo.

⁵²⁹ STC 109/2016, de 7 de junio.

⁵³⁰ *Vid.*, STC 119/2011, de 5 de julio: “La aplicación de esta doctrina exige, para apreciar la vulneración aducida por los recurrentes, en primer lugar, examinar si ha existido una infracción de la legalidad parlamentaria para, posteriormente, analizar si, en su caso, dicha infracción, además, ha afectado al núcleo de su función representativa”.

constitucional ha reconocido alguno más⁵³¹, pero por lo que hace al objeto de nuestro análisis, dos son los contenidos relevantes a destacar: a) el derecho al procedimiento legislativo adecuado y b) el derecho a presentar –debatir y votar– enmiendas.

Así, por un lado, el Tribunal Constitucional ha afirmado –en pocas ocasiones, pero muy claramente– que “en el ejercicio de la función legislativa a través del procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido para la concreta iniciativa objeto de tramitación y el desempeño en el mismo de los derechos y facultades que lo acompañan constituye, en principio, una manifestación relevante del *ius in officium* del representante”, por lo que debe considerarse perteneciente “al núcleo duro de su función representativa que los proyectos y proposiciones legislativas [...] se tramiten con los requisitos y a través de los procedimientos establecidos en la Constitución Española y en el Reglamento del Congreso de los Diputados”⁵³². Y, por otro lado, y de manera mucho más reiterada, también ha dispuesto que el derecho de enmienda “no es un mero derecho reglamentario sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del artículo 23.2 CE. [...]”⁵³³.

7. Es por todo ello que, a continuación, nos dedicaremos concretamente al análisis de esas dos dimensiones del núcleo esencial del *ius in officium* del parlamentario, en la medida en que la vulneración de cualquiera

⁵³¹ Así, por ejemplo, el derecho a la iniciativa legislativa, a la participación en los debates y el derecho a votar los acuerdos que adopten las Cámaras. *Vid., al respecto*, STC 119/2011, de 5 de julio: “El *ius in officium* afecta a toda una serie de situaciones de los parlamentarios en las que los órganos de las Cámaras deben respetar la función representativa no por tratarse de facultades meramente subjetivas de quienes desarrollan esa función sino como facultades que lo que permiten es ejercer correctamente a los representantes populares dicha representación participando en la función legislativa. Esto impone hacer posible la presentación de propuestas legislativas, la discusión en el debate parlamentario público [...], interviniendo en la mejora de los textos mediante la introducción de enmiendas y respetar su derecho a expresar su posición mediante el derecho a voto”.

⁵³² STC 118/1999, de 28 de junio; y ATC 85/2006, de 15 de marzo.

⁵³³ STC 119/2011, de 5 de julio.

de ambos contenidos sí podría llevarnos a un escenario de inconstitucionalidad y nulidad radical de la ley aprobada en lectura única. En otras palabras, las quebras del contenido esencial constitucionalmente garantizado por el artículo 23.2 CE pueden tener lugar bien porque los órganos de las Cámaras decidan tramitar una iniciativa legislativa por la vía del procedimiento abreviado en lectura única sin que concurran los presupuestos habilitantes establecidos en los Reglamentos de Congreso y Senado –a cuya categorización ya dedicamos el capítulo anterior- por vulneración del *derecho al procedimiento legislativo reglamentariamente adecuado*⁵³⁴; bien por no conceder apertura para la tramitación de enmiendas -en el Congreso de los Diputados-, o por inadmitir indebidamente alguna de dichas enmiendas cuando una iniciativa se haya decidido someter al procedimiento legislativo en lectura única, por vulneración del *derecho a la enmienda* de los parlamentarios.

8. No obstante ello, en último lugar, hemos de tener siempre presente que la tanto la vulneración del derecho al procedimiento adecuado, como la vulneración del derecho a presentar y tramitar la enmienda, para que derivaran en inconstitucionalidad y nulidad de la ley correspondiente habrían de haber tenido un impacto tal en el procedimiento legislativo en cuestión que se hubiera visto alterado “de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras”⁵³⁵, que es, en último término, lo que el artículo 23.2 CE y sus concordantes en la propia Constitución y en los Reglamentos Parlamentarios pretenden proteger.

⁵³⁴ No ocurriría tal vulneración en la situación contraria, esto es, en el caso de que pudiera proceder el trámite en lectura única al concurrir alguno de los presupuestos habilitantes, y alguna de las Cámaras optara por el procedimiento legislativo ordinario completo: en primer lugar, por el carácter potestativo que tiene la tramitación en lectura única (las Cámaras “podrán acordar” esa tramitación abreviada, según la literalidad de los artículos 150 RCD y 129 RS); y, en segundo lugar, y en todo caso, porque a través de la vía del procedimiento legislativo ordinario, si bien se podrían llevar a cabo actos parlamentarios prescindibles o redundantes, no estaríamos nunca ante una limitación de facultades de los parlamentarios.

⁵³⁵ STC 103/2008, de 11 de septiembre. *Vid.*, en el mismo sentido, SSTC 136/2011, de 13 de septiembre; y 44/2015, de 5 de marzo.

En recientes palabras del propio Tribunal Constitucional, estas vulneraciones sólo tendrán “relevancia constitucional cuando su alcance sea de tal magnitud que haya alterado, no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario”⁵³⁶.

2. Las dos posibles quiebras del *ius in officium* en la tramitación de las iniciativas en lectura única.

2.1. Su concreción como derecho al procedimiento adecuado: el derecho a no tramitar la iniciativa en lectura única si no concurre alguno de los presupuestos habilitantes.

Como hemos afirmado líneas atrás, el derecho del parlamentario a que las iniciativas legislativas se tramiten por el procedimiento adecuado, entendiendo como tal en este caso el procedimiento que decidan la Mesa y el Pleno (oída la Junta de Portavoces) conforme a los supuestos habilitantes establecidos en el Reglamento –no necesariamente el que pudiera pretender el sujeto que presenta la iniciativa⁵³⁷–, es uno de los contenidos relevantes que constituyen el núcleo esencial del derecho fundamental ex artículo 23.2 CE. Reconocimiento expreso en los pronunciamientos de nuestro Tribunal

⁵³⁶ STC 143/2016, de 19 de septiembre.

⁵³⁷ *Vid.*, en este mismo sentido, ARCE JANÁRIZ, A., “La calificación de los escritos y documentos parlamentarios por los órganos rectores de las Cámaras sólo podría alterar la que el propio autor del escrito o documento haya hecho cuando efectivamente pueda apoyar esta rectificación en algún precepto reglamentario (STC 99/1987, de 11 de junio). Esta primera regla es, me parece, difícilmente impugnabile, por cuanto el derecho a que se proceda de diputados y grupos no comprende el derecho al procedimiento que se pretenda, sino únicamente el derecho al procedimiento reglamentariamente adecuado, de modo que, por eso mismo, cuando nada en el Reglamento Parlamentario indique que el propuesto por el autor del escrito a tramitar no es el procedimiento adecuado no habrá posibilidad de seleccionar otro en su lugar”, en “El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 46, 1996, 227.

Constitucional y así ha sido recogido también por la doctrina mayoritaria⁵³⁸, que ha venido a destacar, además, la triple dimensión de este derecho en su concepción más amplia: el derecho a la calificación de la iniciativa, el derecho a su admisión a trámite y el derecho a una tramitación por el cauce procedimental adecuado, todo ello, lógicamente, conforme al Reglamento de la Cámara. Evidentemente, calificación y admisión a trámite de la iniciativa son actos íntimamente conectados que condicionan de manera decisiva, a su vez, la decisión de vehicular la iniciativa presentada por un procedimiento legislativo u otro⁵³⁹.

Asimismo, hemos señalado que este vicio procedimental debe ser determinante para la conformación de la voluntad de la Cámara, si lo que se pretende es la declaración de nulidad del mandato legislativo aprobado por el Parlamento a través de un cauce improcedente. Extremo éste que deberá haber sido denunciado ya en sede parlamentaria por los interesados⁵⁴⁰, a

⁵³⁸ Vid., por todos, GÓMEZ LUGO, Y., “Efectivamente, la inobservancia de los límites procedimentales, en general, y del procedimiento adecuado establecido, en particular, puede ser constitutiva de un vicio *in procedendo*, pero también de una lesión del derecho de acceso a cargo representativo del artículo 23.2 CE en su vertiente del derecho a tramitar las iniciativas conforme al procedimiento previsto por las normas constitucionales y el Reglamento Parlamentario”, en “La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: ¿un problema de límites procedimentales?”..., *opus cit.*, 19.

⁵³⁹ Vid., por todos, GÓMEZ LUGO, Y., “La justificación de esta extensión del derecho a tramitar iniciativas legislativas conforma al procedimiento adecuado incorporando estas atribuciones es obvia: para dotar de efectividad al mismo, y no vaciarlo de contenido, es necesario que la Mesa califique el texto, lo admita a trámite y decida el procedimiento conforme al cual lo tramitará. Se trata de actos conexiónados en el sentido de que para decidir la tramitación previamente se ha debido calificar la propuesta y admitirla a trámite. Asimismo, para garantizar la efectividad del derecho la Mesa debe llevar a cabo un correcto desempeño, y no extralimitarse, de sus potestades al calificar, admitir y decidir la tramitación. Es precisamente durante esta intervención del órgano de dirección cuando puede plantearse la trasgresión del derecho por parte del poder público”, en “El derecho a tramitar las iniciativas por el procedimiento adecuado”, *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, 4, 2009, 13.

⁵⁴⁰ STC 44/2015, de 5 de marzo: “La existencia de un determinado defecto en la tramitación parlamentaria de una norma sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las

quienes, además, les corresponde la carga de la prueba⁵⁴¹, lo que impide en muchos casos el éxito de tales pretensiones.

De este modo, en la mayoría de las ocasiones el Tribunal Constitucional ha entendido no decisivas para la correcta conformación de la voluntad de las Cámaras las irregularidades relativas al procedimiento legislativo que le han sido alegadas. Así, por ejemplo, en la STC 176/2011, de 8 de noviembre, entendió no relevante que la toma de la decisión relativa a la tramitación de un proyecto de ley orgánica en lectura única se adoptara en una sesión plenaria de carácter extraordinario⁵⁴².

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

El Tribunal Constitucional entendió que “la posibilidad de pedir dicho Dictamen no puede ser suprimida por la Cámara sin merma de la integridad del propio procedimiento legislativo y a la vez de los derechos de los representantes a ejercer esta concreta facultad que la ley les confiere y que se

Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, siendo imprescindible que el citado defecto se hubiese denunciado ante las mismas Cámaras”.

⁵⁴¹ El Tribunal Constitucional se ha referido muy claramente a esta cuestión en su STC 143/2016, de 19 de septiembre, en la que, en relación con la reducción de los plazos que lleva aparejada la declaración de urgencia del procedimiento legislativo, afirmó que “sin perjuicio de la necesidad de que se expongan dichas circunstancias, resulta *necesario acreditar* que dicha reducción afectó esencialmente al proceso de la formación de la voluntad de los parlamentarios”.

⁵⁴² En una línea muy similar, *vid.*, STC 136/2011, de 13 de septiembre; 102/2012, de 8 de mayo; 209/2012, de 14 de noviembre; y 36/2013, de 14 de febrero.

incorpora a su estatus jurídico-constitucional”. En consecuencia, el Tribunal declaró la vulneración del derecho reconocido en el artículo 23.2 CE y la “nulidad del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, que dispuso la inadmisión de la solicitud de Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias previsto en los artículos 16 y 23 de la Ley del Consejo de Garantías Estatutarias, así como la nulidad del acuerdo de esa misma fecha, desestimatorio de la reconsideración”.

Nosotros entendemos que este reciente pronunciamiento del Alto Tribunal podría marcar un hito relevante, a los efectos que aquí interesan, siempre y cuando se atendiera desde la jurisprudencia constitucional a la categorización de los presupuestos habilitantes de la lectura única que en este trabajo se ha defendido. Esto es, si entendemos que la Mesa –oída la Junta de Portavoces- y el Pleno no pueden adoptar la decisión de someter una iniciativa legislativa al trámite en lectura única por el sólo hecho de que exista acuerdo mayoritario en la Cámara a tal efecto y que, por el contrario, sólo procederá dar apertura a este procedimiento abreviado para la tramitación de leyes de *naturaleza* pactada, o de iniciativas legislativas que verdaderamente posean una *formulación suficientemente sencilla* como para poder ser debatida y votada –con las correspondientes enmiendas, en su caso- directamente por el Pleno con todas las garantías para los parlamentarios, sin que sea necesario su trámite en Comisión, en los casos en los que no concurriendo tales presupuestos se hubiera acordado trámite en lectura única, procedería la declaración de inconstitucionalidad por lesión del *ius in officium* del parlamentario en su faz de derecho al procedimiento adecuado.

A nuestro juicio, más allá de que se proceda a la apertura o no del plazo para la presentación de enmiendas –extremo al que nos referiremos a continuación-, la sola omisión de la fase de Comisión íntegramente (Informe de la Ponencia, debate en Comisión y Dictamen de la Comisión) ya es, sin duda, una alteración del cauce legislativo ordinario que condiciona terminantemente el resultado de la decisión normativa de las Cámaras, tanto o más que la omisión del Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias en el caso descrito de la STC 10/2018, de 5 de febrero. Y, si pudiera no serlo en todos los casos, lo que sí procedería, desde luego, es que el Tribunal acogiera la presunción

ius tantum de que, en principio, tal omisión es siempre relevante para la correcta formación de la voluntad de la Cámara e invertir de ese modo la carga de la prueba, que recaería sobre quien pretendiera alegar su irrelevancia.

Pero, todo ello, insistimos, precisaría inexcusablemente que el Tribunal Constitucional acogiera las tesis defendidas en el capítulo quinto de este trabajo sobre la delimitación de los presupuestos habilitantes de la lectura única y la consecuente intensificación de la labor de control del propio Tribunal sobre la concurrencia de los mismos, en la medida en que su apreciación habría dejado de ser entendida como una decisión de oportunidad política del Pleno. Encontraría, además, de este modo el Tribunal un punto de encuentro congruente con otra afirmación que viene realizando en relación con el modo *restrictivo* en que se deben interpretar las decisiones de los órganos parlamentarios cuando éstas limiten el ejercicio del *ius in officium*.

Así, el máximo intérprete de la Constitución ha afirmado en reiteradas ocasiones, varias además muy recientes, que “el hecho de que mediante las decisiones de los órganos parlamentarios pueda verse afectado el ejercicio de funciones representativas impone a éstos una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatus constitucionalmente relevante del representante público y el deber de motivar las razones de su aplicación, so pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE)”⁵⁴³.

2.2 Su concreción como derecho a presentar enmiendas al articulado en los procedimientos en lectura única.

A) Los rasgos esenciales del derecho a la enmienda.

⁵⁴³ STC 143/2016, de 19 de septiembre. *Vid.*, en el mismo sentido, SSTC 361/2006, de 18 de diciembre; 1/2015, de 19 de enero y 23/2015, de 16 de febrero.

Como ya hemos tenido ocasión de señalar, el derecho a presentar enmiendas de diputados y senadores en la tramitación de cualquier iniciativa legislativa, según jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional, “pertenece al núcleo duro de su función representativa”, constituyendo así “una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante”⁵⁴⁴. Tesis que, además, ha sido asumida plenamente y de modo pacífico por la doctrina más autorizada⁵⁴⁵. De modo muy sintético, los rasgos esenciales del derecho a la enmienda como elemento nuclear del *ius in officium* que podemos extraer de esa doctrina constitucional, a los efectos que aquí interesan, serían los siguientes:

En primer lugar, el derecho de enmienda es “inherente a la potestad legislativa de las Cámaras”, pues su capacidad para dictar la ley “no puede quedar reducida a una mera ratificación o veto del texto propuesto por el autor de la iniciativa legislativa”, en la medida en que ese derecho de enmienda cumple “la relevante función de garantizar la participación de los diputados y Grupos Parlamentarios en el proceso de elaboración de la ley” y, por tanto, “en la formación de la voluntad de la Cámara”⁵⁴⁶.

Además de ello, en segundo lugar, el derecho a presentar enmiendas es un “cauce al servicio de la función representativa de todo Parlamento”, puesto que cumple asimismo “la muy importante función de permitir a los ciudadanos conocer la postura de sus representantes respecto de una determinada iniciativa legislativa, así como las alternativas o modificaciones que puedan proponer en relación con la misma, y extraer sus propias conclusiones acerca de cómo aquéllos asumen o se separan de sus respectivos programas

⁵⁴⁴ *Vid.*, por todas, STC 38/1990, de 1 de marzo.

⁵⁴⁵ *Vid.*, por todos, BIGLINO CAMPOS, P., “La enmienda en el procedimiento legislativo”, en AA.VV., *Enciclopedia Jurídica Básica*, Vol. II, Civitas, Madrid, 1995, 2803; y GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Límites al derecho de enmienda...”, *opus cit.*, 59 y 60.

⁵⁴⁶ STC 136/2011, de 13 de septiembre. En la misma línea, *vid.*, STC 204/2011, de 15 de diciembre.

electorales”⁵⁴⁷. Se pone así de manifiesto que este derecho “sirve a la naturaleza democrática del procedimiento legislativo y al valor del pluralismo político ⁵⁴⁸, permitiendo canalizar la participación de las minorías parlamentarias.

Consecuentemente, en tercer y último término, el derecho de enmienda “entronca directamente” de este modo “con el derecho de participación política reconocido en el artículo 23.2 CE, formando parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios que el citado derecho fundamental por sí mismo garantiza”⁵⁴⁹. Este precepto constitucional remite, como hemos afirmado ya, el régimen de los requisitos y condiciones de ejercicio del ese derecho y de todos sus contenidos -por tanto, también el régimen del derecho de enmienda-, al Reglamento Parlamentario. Sin embargo, tales normas parlamentarias no pueden desconocer que el derecho de enmienda es “elemento integrante del contenido central del derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario”, cosa que sucedería si “lo vaciaran de contenido, lo sometieran a limitaciones que lo hacen impracticable o dificultan su ejercicio más allá de lo razonable, lo desnaturalizan o resulta irreconocible como tal derecho”, pues en tales supuestos el reglamento y/o los órganos parlamentarios que lo aplican estarían “invadiendo el contenido constitucional indisponible”⁵⁵⁰ del derecho de enmienda.

Así las cosas, debemos, por tanto, plantearnos cómo se proyecta esta doctrina sobre regulación reglamentaria y la aplicación de la misma que la Mesa y el Pleno articulan en los concretos procedimientos legislativos sometidos a lectura única. Entendiendo que nos referimos ahora ya a procedimientos legislativos en lectura única que se han abierto tras una

⁵⁴⁷ STC 124/1995, de 18 de julio.

⁵⁴⁸ STC 44/1995, de 13 de febrero.

⁵⁴⁹ STC 119/2011, de 5 de julio.

⁵⁵⁰ STC 204/2004, de 18 de noviembre. En la misma línea, *vid.*, SSTC 196/1987, de 11 de diciembre; y 161/1987, de 27 de octubre.

correcta decisión de los órganos parlamentarios correspondientes y ajustada a las condiciones que establece los Reglamentos Parlamentarios. Esto es, situados ya en un supuesto en el que no se ha vulnerado el derecho a tramitar una iniciativa por el procedimiento adecuado, procede analizar si dentro de tal procedimiento cabe la vulneración del derecho a la enmienda y, por tanto, del *ius in officium* del parlamentario.

B) Las condiciones de su eventual quiebra en los procedimientos legislativos en lectura única.

A tal efecto, debemos aquí distinguir entre el régimen establecido por el Reglamento del Senado y el Reglamento del Congreso, pues nos llevan a escenarios absolutamente diferentes.

Que los senadores no puedan presentar enmiendas al articulado de un texto que la Cámara Alta decide tramitar en lectura única, más allá de que pueda parecernos una mejor o peor opción de política legislativa, no contraviene el *ius in officium* del parlamentario por cuanto la configuración legal del mismo permite al Reglamento del Senado, según la misma doctrina constitucional citada líneas arriba⁵⁵¹, limitar el derecho de enmienda de los senadores a la posibilidad de presentar propuestas de veto al texto aprobado por el Congreso de los Diputados. Así lo dispone taxativamente, como ya hemos indicado, el artículo 129.3 RS.

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

Cuando el procedimiento en lectura única hubiera procedido porque la *naturaleza* de la iniciativa a tramitar *lo aconseje*, esto es, según la tesis aquí

⁵⁵¹ *Vid.*, por todas, STC 238/2012, de 13 de diciembre.

defendida, porque la iniciativa tenga la condición de *ley paccionada* a ratificar por las Cortes Generales, no sólo no habría lesión del *ius in officium* del Diputado en el caso de que la Mesa, separándose del uso parlamentario habitual, no abriera plazo de presentación de enmiendas al articulado, sino que, a nuestro juicio, resultaría completamente improcedente esta apertura precisamente por la condición pactada de la norma a tramitar.

A reforzar nuestra postura viene la ya citada STC 27/2000, de 31 de enero, que determinó, en relación con los Proyectos de Ley que establecen las aportaciones de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco y los que fijan la metodología para su determinación por períodos plurianuales, la constitucionalidad de su tramitación en lectura única y sin posibilidad de presentación de enmiendas al articulado por su condición de “leyes de aprobación”, es decir, de leyes “que incorporan unos contenidos ya pactados”. En estos casos, se cumple suficientemente con las exigencias del artículo 23.2 CE por vía de la participación de los Diputados y los Grupos Parlamentarios “tanto en los trámites preliminares como en el momento mismo del debate y votación final sobre la aprobación o el rechazo del Proyecto de Ley”.

A estos concretos supuestos entendemos que debería ir referida la afirmación que la STC 139/2017, de 29 de noviembre, que después censuraremos *in extenso*, hace sobre la posibilidad de que “excepcionalmente puedan existir supuestos de supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda, pero tal supresión o privación únicamente serán admisibles cuando estén dotadas de fundamento constitucional o puedan resultar justificadas en atención a *la naturaleza o características de un determinado procedimiento legislativo, que conviertan en innecesario o superfluo el ejercicio del derecho de enmienda*”⁵⁵².

⁵⁵² La cursiva es nuestra. Desafortunadamente, como veremos, el Tribunal Constitucional pretende referirse con esa afirmación a los casos en los que la decisión de abrir el trámite legislativo en lectura única se haya adoptado por unanimidad de los miembros del Pleno.

Por el contrario, cuando la tramitación en lectura única hubiera procedido en virtud del segundo de los presupuestos habilitantes, esto es, por la *simplicidad de formulación* de la iniciativa legislativa en cuestión, sí podríamos estar ante una potencial quiebra del *ius in officium* de los Diputados, bien porque la Mesa se apartara del uso parlamentario que se viene aplicando desde la primera tramitación en lectura única en la Cámara Baja –a cuya fuerza de obligar ya nos hemos referido⁵⁵³- y no abriera trámite de presentación de enmiendas al articulado, bien porque, habiéndolo abierto, inadmitiera indebidamente alguna de las enmiendas presentadas.

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

Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones: “Las consecuencias que se asocian a la adopción del procedimiento de lectura única, y que tienen que ver con los límites que se introducen en el debate parlamentario de la ley, así como en la posibilidad de introducir enmiendas [...] no hurtan automáticamente a las Cámaras las posibilidades de debate posterior como parecen pretender los recurrentes, sino que habrán de

⁵⁵³ STC 44/2015, de 5 de marzo: “Estamos en presencia de una práctica [...] que ha sido admitida por la Cámara al considerar que se ajusta al Reglamento y que es respetuosa con el artículo 23.2 CE, sin que vulnere precepto ni principio constitucional alguno. Antes al contrario, de aceptarse el criterio postulado por los recurrentes se habría producido una violación del *ius in officium* de quienes proponían las enmiendas y, por tanto, del derecho fundamental contenido en el artículo 23.2 CE, al haberse alterado lo que pacíficamente había sido admitido para todos los grupos en anteriores ocasiones”. *Vid.*, en el mismo sentido, FERNÁNDEZ CAÑUETO, D., “Las consecuencias de la reforma del artículo 135.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña para aprobar la Ley de referéndum y la de transitoriedad jurídica: suspensión y STC 139/2017”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 111, 2018, 241.

analizarse, caso por caso, si se acredita que la adopción de este tipo de procedimiento alteró de algún modo el proceso de formación de la voluntad parlamentaria”⁵⁵⁴.

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

C) La improcedente vinculación entre las mayorías con las que se decide este tipo de tramitación y la posibilidad de presentar enmiendas al articulado: una crítica a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En efecto, hasta 2017 el Tribunal Constitucional, si bien que con una jurisprudencia vacilante y excesivamente laxa respecto del juicio de control de la concurrencia de los presupuestos habilitantes del procedimiento de lectura única –que hemos censurado en el capítulo anterior-, había venido manteniendo –progresivamente de forma más nítida- la afirmación de que, como no podía ser de otro modo, tales circunstancias habilitantes tenían una configuración reglamentaria que no quedaba vinculada al mayor o menor consenso que, respecto de su concurrencia, pudiera existir entre los diferentes Grupos Parlamentarios de las Cámaras.

Así, siguiendo la línea ya sugerida por otros pronunciamientos anteriores⁵⁵⁵, la última sentencia que expone expresamente esta tesis es la STC 185/2016, de 3 de noviembre, en la que se afirma claramente que “el consenso político que pudiera suscitar el proyecto o proposición de ley es algo

⁵⁵⁴ STC 204/2011, de 15 de diciembre. *Vid.*, en el mismo sentido, GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación legislativa...”, *opus cit.*, 12.

⁵⁵⁵ *Vid.*, v.g., SSTC 179/1989, de 2 de noviembre; 238/2012, de 13 de diciembre; y 129/2013, de 4 de junio.

totalmente ajeno a la concurrencia de los requisitos de simplicidad de formulación o naturaleza del texto normativo que permitan o aconsejen su tramitación por el procedimiento en lectura única”, por lo que “la decisión de recurrir a este procedimiento parlamentario ha de adoptarse por mayoría simple y no por unanimidad o mayoría cualificada alguna”. Consecuentemente, el Tribunal nunca vinculó la posibilidad de introducir o no enmiendas en este tipo de procedimiento abreviado al mayor o menor consenso político sobre la procedencia de su tramitación sino, como venimos apuntando, al impacto que la privación de ese derecho del parlamentario tuviera sobre la formación de la voluntad de la Cámara en cada caso.

Sin embargo, en la STC 139/2017, de 29 de noviembre⁵⁵⁶, sin renunciar al argumento de que lo constitucionalmente relevante para calibrar si hay o no vulneración del *ius in officium* del Diputado es constatar hasta qué punto la supresión del derecho de enmienda ha afectado a la decisión legislativa final del Parlamento, ha establecido una presunción que vincula, injustificadamente a nuestro entender, la adopción del acuerdo de tramitación en lectura única por unanimidad del Pleno con la improcedencia de abrir plazo de presentación de enmiendas al articulado.

Recoge de este modo el Tribunal las constantes apelaciones de la doctrina mayoritaria –de las que en este trabajo nos hemos apartado- al consenso político como eje sobre el que debe pivotar la implementación de este procedimiento abreviado. Valgan, por todos, las palabras de GÓMEZ LUGO al respecto: “Resulta evidente que la elaboración de normas a través de este procedimiento especial producirá una reducción de las posibilidades de participación de la minoría en la tramitación legislativa [a través del derecho de enmienda], sobre todo su capacidad para manifestar públicamente sus discrepancias respecto a la legislación propuesta, de ahí que su aplicación

⁵⁵⁶ Esta sentencia tiene como objeto el artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, si bien la jurisprudencia que sienta en ella el Tribunal Constitucional es, no sólo perfectamente trasladable al caso del Congreso de los Diputados, sino que en la misma se razona desde los parámetros propios del régimen estatal del procedimiento legislativo en lectura única.

deba reservarse a materias o textos de escasa trascendencia política, o *ampliamente consensuados por las fuerzas políticas*⁵⁵⁷.

Concretamente, el Alto Tribunal en esta sentencia, apoyándose en su errónea interpretación de los presupuestos habilitantes de la lectura y de su propia capacidad para controlar la concurrencia de los mismos⁵⁵⁸ –extremo éste que ya rebatimos suficientemente en el capítulo anterior, al que nos remitimos–, lo fía todo al grado de consenso político existente en la Cámara sobre si tramitar o no una iniciativa en lectura única, de forma que:

1. El derecho a presentar enmiendas deviene superfluo cuando la decisión abrir el procedimiento abreviado en lectura única ha sido adoptada por unanimidad en el Pleno –que en la práctica suele consistir en un mero asentimiento–, circunstancia que, además, no es necesario justificar –dice el

⁵⁵⁷ GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación legislativa...”, *opus cit.*, 12. La cursiva es nuestra.

⁵⁵⁸ En la sentencia el Tribunal sintetiza su jurisprudencia anterior en relación con los presupuestos habilitantes de la lectura única del siguiente modo: “Este tribunal tiene declarado que se trata de cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación e interpretación en su aplicación, de modo que la valoración sobre la oportunidad de acudir a este tipo de procedimiento, así como sobre la concurrencia de los elementos de simplicidad del texto normativo o de una naturaleza que justifique la tramitación parlamentaria de un proyecto o de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única corresponde al órgano u órganos de la Cámara facultados para ello, sin que, desde la perspectiva de control que nos corresponde de tales decisiones parlamentarias, podamos reemplazar, por respeto a la autonomía de las Cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, la voluntad o el criterio de oportunidad del órgano u órganos que las han adoptado. En cuanto a la delimitación de los concretos supuestos habilitantes del procedimiento en lectura única, hemos señalado que ni la relevancia o trascendencia constitucional de un texto normativo, ni su repercusión pública, ni su complejidad material, ni, en fin, la existencia de una variedad de criterios técnicos ni políticos sobre el mismo son incompatibles con la utilización de este procedimiento parlamentario, al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional. Asimismo, hemos referido la simplicidad de la formulación de la iniciativa legislativa no a su especial relevancia o trascendencia en el ordenamiento jurídico, sino a la comprensión, sencillez e inteligibilidad de su estructura, contenido y lenguaje”.

Tribunal- por resultar obvia. Así, en la sentencia se dice literalmente que “no cabe excluir, en principio que la naturaleza o características de un determinado procedimiento legislativo puedan justificar también excepcionalmente una supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda, al devenir éste superfluo. Así, por ejemplo, sin necesidad de detenerse en más consideraciones por resultar ahora innecesarias, cuando sea precisa unanimidad de los Diputados o Grupos Parlamentarios para activar una determinada iniciativa o procedimiento legislativo”. Se refiere aquí, concretamente, el Tribunal Constitucional a los Parlamentos autonómicos cuyos Reglamentos exigen unanimidad del Pleno para acudir al trámite en lectura única, pero en idéntica situación nos encontraríamos en el Congreso de los Diputados si se diera la circunstancia –no exigida por el Reglamento- de que hubiera acuerdo unánime de los Grupos Parlamentarios para tramitar una iniciativa legislativa por este cauce abreviado.

A nuestro parecer, vincular de ese modo *unanimidad* en la adopción del acuerdo de tramitación e *improcedencia de enmiendas al articulado* constituye un error de concepto evidente. Al hacerlo, se está presumiendo que el voto favorable del Diputado a ese tipo de tramitación es una renuncia implícita a su derecho de enmienda, abocándolo de ese modo a elegir sólo entre las siguientes dos opciones: a) votar favorablemente el acuerdo de tramitación en lectura única y ver suprimido su derecho de enmienda, o b) si pretende presentar enmiendas al articulado, verse obligado a votar en contra de la tramitación en lectura única aunque entienda que concurre alguno de los presupuestos habilitantes y que, por tanto, no es necesaria la fase de Comisión.

Sin embargo, puede perfectamente suceder que el Diputado entienda que la iniciativa tiene una formulación suficientemente sencilla como para ser debatida y votada –junto con las enmiendas correspondientes- directamente en Pleno y que, además, tenga la intención de, efectivamente, presentar enmiendas al articulado. No son decisiones incompatibles ni excluyentes, por lo que vincularlas necesariamente la una a la otra supone, precisamente, una limitación del *ius in officium* del parlamentario que, a nuestro entender, no encuentra apoyatura alguna en la configuración que el Reglamento ha

realizado de este derecho fundamental en uso de la habilitación constitucional tantas veces referida.

2. Consecuentemente, y en segundo lugar, afirma también el Tribunal Constitucional en este pronunciamiento que, por el contrario, si el acuerdo de tramitación se adopta por mayoría simple y no se permite la presentación de enmiendas, se incurriría en todo caso en vulneración del artículo 23.2 CE de la minoría parlamentaria que no votó a favor de tal acuerdo de tramitación en lectura única⁵⁵⁹. Argumento que tampoco compartimos, puesto que: a) si el Pleno ha apreciado la concurrencia del primero de los presupuestos habilitantes -la *naturaleza* pactada de la norma, según el criterio aquí defendido-, lo que procede es precisamente no abrir trámite de enmienda, tal y como admitió el propio Tribunal en su STC 27/2000, de 31 de enero; b) por el contrario, si estamos ante un supuesto de iniciativa legislativa de *formulación sencilla*, que exista o no lesión efectiva y relevante del derecho fundamental del artículo 23.2 CE dependerá de las concretas circunstancias del caso, esto es, que la pretensión de participación en la decisión legislativa a

⁵⁵⁹ STC 139/2017, de 29 de noviembre: “Si el tenor y el sentido del silencio del artículo 135 RPC [que ya no exige unanimidad en la decisión del Pleno] en torno al trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única implicasen, como sostiene el Abogado del Estado, y a los efectos que a este proceso constitucional interesan, la exclusión de la posibilidad de presentar enmiendas a las proposiciones de ley tramitadas por dicho procedimiento, resultaría evidente que el precepto impugnado, como se razona a continuación, vulneraría el artículo 23.2 CE. En efecto, si ese fuese el significado de aquel silencio, no se trataría entonces de que la Cámara en el ejercicio de su autonomía parlamentaria hubiera limitado el ejercicio del derecho de enmienda en esta especialidad del procedimiento legislativo. [...] una hipotética exclusión de la fase de enmiendas en la tramitación de las proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única restringiría notablemente las facultades de participación de las minorías en el procedimiento legislativo, hasta el punto de poder resultar afectada la igualdad que exige, en cuanto a la posición de unos representantes y otros, el artículo 23.2 CE. En efecto, los miembros del grupo proponente de la iniciativa legislativa, con la anuencia de la mayoría que ha adoptado el acuerdo de tramitación por el procedimiento de lectura única, habrían podido determinar a su libre criterio, barajando cualesquiera opciones, el contenido del texto de la iniciativa legislativa sobre el que, sin embargo, los miembros de las minorías no tendrían más opción que la del rechazo o aceptación en su conjunto, y sin matices, de la iniciativa propuesta”.

través del trámite de enmiendas al articulado no haya podido vehicularse de otro modo suficiente en el procedimiento y que, además, esa limitación ilegítima del derecho del Diputado haya sido determinante para la formación de la voluntad de la Cámara, como el mismo Tribunal había venido afirmando reiteradamente hasta la fecha.

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

Así, se afirma en la sentencia que “cualquiera que sea la interpretación que los órganos competentes de la Cámara efectúen de los supuestos habilitantes de este procedimiento parlamentario, incluso si se inclinan por un entendimiento más restrictivo del que ha admitido la doctrina de este Tribunal, ni la naturaleza de la iniciativa legislativa, ni la simplicidad de su formulación pueden justificar por sí mismas la absoluta privación del derecho de enmienda de los diputados y de los Grupos Parlamentarios en el procedimiento de lectura única. [...] La exclusión del derecho de enmienda en atención a la naturaleza o simplicidad de formulación de la iniciativa legislativa supone, en definitiva, un menoscabo constitucionalmente inaceptable del principio democrático y del pluralismo político que deben presidir e informar el procedimiento legislativo, también el de lectura única”.

Como ya imaginará el avisado lector, en nuestro criterio, si esa interpretación más restrictiva de los presupuestos habilitantes y, en concreto, del primero de ellos -la *naturaleza* de la iniciativa-, fuese la defendida en el capítulo anterior de este trabajo, es decir, si los órganos de la Cámara identificaran –como deben- *naturaleza que lo aconseje con condición de norma pactada*, cabría privación del derecho de enmienda de los parlamentarios, en los términos de la tantas veces citada STC 27/2000, de 31 de enero.

Finalmente, por todo lo dicho, volvemos a reivindicar aquí nuestra propuesta formulada en el epígrafe II de este mismo capítulo relativa al momento procesal más adecuado para adoptar el acuerdo de tramitar o no en lectura única un determinado proyecto o proposición de ley. Si la Mesa propusiera esa decisión del Pleno no tras la toma en consideración, sino en un momento inmediatamente posterior al trámite de presentación de enmiendas, no sólo estarían ambos órganos parlamentarios en mejores condiciones para decidir sobre la concurrencia del segundo presupuesto habilitante de la lectura única –tal y como en esas páginas demandábamos-, sino que, además, de este modo evitaríamos todas las disfunciones aquí descritas en torno a las eventuales vulneraciones del artículo 23.2 CE por lesión del derecho de enmienda de los parlamentarios.

3. La salvaguarda del *ius in officium*: sus cauces de control interno y externo.

3.1 Consideraciones generales sobre el objeto, el parámetro y los efectos del control.

Según lo desarrollado líneas atrás, los actos parlamentarios que pueden lesionar el *ius in officium* de Diputados o Senadores son el acuerdo de tramitación de la iniciativa en lectura única adoptado por el Pleno a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, y las diversas decisiones que la Mesa pudiera adoptar en relación con el derecho a presentar enmiendas al articulado de los parlamentarios en este tipo de procedimiento legislativo abreviado. Todo ello, siempre y cuando la lesión de este derecho fundamental hubiera tenido un impacto determinante en la formación de la voluntad de la Cámara correspondiente.

Como también hemos visto, el Tribunal Constitucional ha declarado su competencia para controlar estas decisiones del Parlamento, si bien en unos términos muy laxos –que venimos censurando a lo largo de este trabajo-, en el entendido de que el principio de autonomía de las Cámaras le impide una intervención más intensa.

Así, se afirma, entre otras, en la STC 185/2016, de 3 de noviembre, que “la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE) y la propia naturaleza del art. 23.2 CE como derecho de configuración legal también obligan a otorgar a los Parlamentos y, significativamente, a sus órganos rectores, un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer. Y, específicamente, en relación con las decisiones parlamentarias referidas al acortamiento de los trámites y plazos del procedimiento legislativo [...] por el procedimiento de lectura única”.

Si bien cabe acceder a la jurisdicción constitucional para controlar estos actos del Parlamento a través de una vía indirecta, cual es el recurso de inconstitucionalidad contra la ley aprobada en lectura única -fundado, lógicamente, en la vulneración por aquéllos del *ius in officium*⁵⁶⁰-, el cauce directo y natural es el recurso de amparo que pudieran plantear los parlamentarios que entiendan lesionado su *ius in officium* contra esos concretos actos de las Cámaras. Así se deriva de la interpretación sistemática

⁵⁶⁰ De hecho, algunas de la más relevantes sentencias del Tribunal Constitucional que venimos citando en este trabajo, traen causa de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la ley finalmente aprobada por el procedimiento legislativo en lectura única. V.g., STC 215/2016, de 15 de diciembre, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad 7466-2015 interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra la Ley 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho; o la STC 238/2012, de 13 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 2169-2005, interpuesto por ochenta y dos Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. También encontramos algún ejemplo de pronunciamiento muy relevante que trae causa de recurso de inconstitucionalidad, pero no contra la ley tramitada en lectura única, sino contra la configuración legal que el Reglamento Parlamentario da al derecho de enmienda de los parlamentarios en los procedimientos legislativos en lectura única: STC 139/2017, de 29 de noviembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad 4062-2017 interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el apartado segundo del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, en la redacción dada al mismo por la reforma parcial aprobada por el Pleno de la Cámara autonómica el 26 de julio de 2017.

que el propio Tribunal ha hecho de los artículos 23.2 CE y 42 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTIC) ⁵⁶¹, que permite el amparo constitucional de los derechos fundamentales violentados por decisiones o actos sin valor de Ley de las Cortes Generales o de cualquiera de sus órganos rectores que sean firmes con arreglo a lo dispuesto en los Reglamentos Parlamentarios⁵⁶², y así lo ha entendido de forma pacífica la doctrina de nuestro país⁵⁶³.

Pese a que, como es sabido, el artículo 28.1 LOTIC no menciona expresamente a los Reglamentos Parlamentarios como normas parámetro de constitucionalidad, también nuestro Tribunal Constitucional ha reiterado en numerosos pronunciamientos que “no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de las reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad de la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras”⁵⁶⁴.

En la misma línea se ha pronunciado, desde los primeros momentos de vigencia de nuestra Constitución –incluso antes que la propia jurisprudencia del

⁵⁶¹ *Vid.*, por todas, STC 129/2013, de 4 de junio.

⁵⁶² Artículo 42 LOTIC: “Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes”.

⁵⁶³ *Vid.*, por todos, TORRES MURO, I., “Los derechos de los parlamentarios”..., *opus cit.*, 270; GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación legislativa...”, *opus cit.*, 9; y, recientemente, RIDAO MARTÍN, J., “La tramitación directa de las leyes...”, *opus cit.*, 4.

⁵⁶⁴ STC 103/2008, de 11 de septiembre. *Vid.*, literalmente en los mismos términos, *v.g.*, STC 99/1987, de 11 de junio.

Tribunal-, la doctrina más autorizada. En palabras de GARRORENA MORALES, “la subordinación del *iter legis* al Reglamento Parlamentario es también una exigencia constitucionalmente impuesta en la medida en que es inseparable de la previsión constitucional del Reglamento mismo, que es previsión de la sumisión de tales actos al Reglamento, o no es nada”⁵⁶⁵.

Del mismo modo, como ya señalamos, el Tribunal Constitucional ha declarado que los usos parlamentarios consolidados relativos a los procedimientos legislativos, en lo que aquí interesa, el uso parlamentario en el Congreso de los Diputados de abrir un plazo para la presentación de enmiendas en los procedimientos legislativos sometidos a lectura única, también pueden ser invocados válidamente ante la jurisdicción constitucional a estos efectos, por lo que se integrarían también en ese complejo parámetro de constitucionalidad⁵⁶⁶.

La carga de la prueba de tales usos parlamentarios se ha venido haciendo recaer sobre los sujetos que pretenden invocarlos, pero puesto que en este concreto supuesto el propio Tribunal ha reconocido en varias ocasiones la existencia y la validez de este uso parlamentario, tanto en el Congreso de los Diputados como en los Parlamentos de algunas Comunidades Autónomas, esto no sería ya un inconveniente⁵⁶⁷.

Debemos destacar, finalmente, los relevantes efectos que la eventual declaración de inconstitucionalidad de estos actos parlamentarios tendría en relación con la norma con rango de ley tramitada en lectura única. Y en este orden de cosas entendemos que, si las resultas de este tipo de irregularidades procedimentales supone una vulneración de elementos esenciales del *ius in officium* del representante y un vicio del *iter legis* decisivo para la conformación

⁵⁶⁵ GARRORENA MORALES, A., “La sentencia constitucional”, *Revista de Derecho Político*, 11, 1981, 13. *Vid.*, en el mismo sentido, casi tres décadas después, GÓMEZ CORONA, E., *Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008, 152.

⁵⁶⁶ *Vid.*, por todas, STC 208/2003, de 1 de diciembre.

⁵⁶⁷ La última vez en STC 139/2017, de 29 de noviembre.

de la voluntad de la Cámara correspondiente, la consecuencia no puede ser otra que la nulidad radical, la invalidez total del contenido de la disposición normativa. Así ha sucedido en las escasas ocasiones –recordemos la denunciada laxitud de su criterio- en las que el Tribunal Constitucional ha verificado tal vulneración⁵⁶⁸.

3.2. Las limitaciones del trámite interno de reconsideración por la Mesa de la Cámara.

Como acabamos de indicar, el artículo 42 LOTC establece que los actos parlamentarios recurribles en amparo han de ser actos firmes. Firmeza que, evidentemente, no es identificable en estos casos con el agotamiento de la vía judicial ordinaria, a la que tales decisiones del Parlamento no están sometidas⁵⁶⁹. Estaríamos hablando, pues, de la necesidad de haber agotado la propia vía parlamentaria de revisión de estos actos, en el supuesto de que ésta existiera, o al menos haber dejado los recurrentes constancia de su desacuerdo con esas decisiones de la Cámara durante el *iter legis* en lectura única.

El Tribunal Constitucional se ha expresado reiteradamente al respecto en unos términos notablemente abiertos. Ha afirmado que “un determinado defecto en la tramitación parlamentaria de una norma sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, *siendo imprescindible* que el citado defecto se

⁵⁶⁸ *Vid.*, v.g., STC 114/2017, de 17 de octubre.

⁵⁶⁹ Por todos, DUQUE VILLANUEVA, J.C., “La firmeza de los actos parlamentarios como condición de su impugnabilidad a través del recurso de amparo no es identificable con la existencia de una vía judicial ordinaria y, por consiguiente, con la exigencia de su agotamiento, sino que su significado no es otro que el de que el acto parlamentario que se pretenda recurrir en amparo no sea ya revisable internamente”, en “El recurso de amparo contra actos parlamentarios”, *Revista de las Cortes Generales*, 42, 1997, 101.

hubiese *denunciado ante las mismas Cámaras*⁵⁷⁰, pero no ha precisado el concreto cauce por el que se deba articular en cada caso esas denuncias⁵⁷¹.

La práctica habitual en el Congreso de los Diputados y en el Senado revela que, tanto las decisiones de tramitar en lectura única una iniciativa como las relativas al derecho de enmienda ya en el desarrollo de este procedimiento abreviado, se someten a reconsideración de la Mesa ex artículos 31.2 RCD y 36.2.c RS, respectivamente⁵⁷². La respuesta negativa que siempre han obtenido las solicitudes de Reconsideración por parte de las Mesas de ambas Cámaras le otorga al acto correspondiente la firmeza exigida en vía parlamentaria por el artículo 42 LOTC, y abre la vía del amparo ante el Tribunal Constitucional⁵⁷³.

⁵⁷⁰ La cursiva es nuestra.

⁵⁷¹ STC 44/2015, de 5 de marzo. *Vid.*, en el mismo sentido, SSTC 108/1986, de 29 de julio y 136/2011, de 13 de septiembre.

⁵⁷² En relación con el silencio que tales preceptos reglamentarios guardan respecto de los plazos que deben regir este trámite de reconsideración, la doctrina ha criticado severamente el impacto que tal circunstancia tiene respecto de la necesaria certidumbre que debería existir respecto de la firmeza de los actos parlamentarios recurribles en amparo. Así, por todos, ARCE JANÁRIZ, A., “La configuración de la solicitud de reconsideración como preceptiva vía previa al amparo puede plantear algunos problemas cuando su tramitación no está sujeta a plazos o lo está de un modo incompleto, puesto que podría de ese modo correrse el riesgo de privilegiar a los órganos cuyos actos quieran impugnarse en detrimento de las garantías de los diputados y grupos, para quienes, en la medida, además, en que son los únicos legitimados para hacer uso de la solicitud de reconsideración, esta vía impugnatoria puede llegar a convertirse en una carga que, sin embargo, no pesa sobre otros autores de escritos o documentos también sujetos al trámite de admisión”, en “El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 46, 1996, 237- 238.

⁵⁷³ *Vid.*, v.g., la ilustrativa descripción del *iter* previo a la interposición del recurso de amparo correspondiente que se recoge en el Antecedente 1º del muy relevante ATC 9/2012, de 13 de enero, tantas veces citado en este trabajo. En este Auto el Tribunal Constitucional inadmitió el amparo pretendido por varios Diputados contra el acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados, de 30 de agosto de 2011, por el que se aprobaba la toma en consideración y

Sin embargo, debemos advertir que, por un lado, el artículo 31.2 RCD atribuye la potestad de revisar estos actos parlamentarios, a través del trámite de reconsideración, a la Mesa de la Cámara –oída la Junta de Portavoces-, en el entendido de que tal atribución viene expresamente referida a la regla general prevista en el artículo 31.1.4º y 5º RCD donde se prevé que, corresponde con carácter general a la Mesa –no al Pleno- la calificación y la decisión sobre la tramitación de las iniciativas legislativas⁵⁷⁴.

Todo ello en la lógica de que quien debe *reconsiderar* la decisión es el órgano que originalmente la adoptó. Y, por otro lado, el artículo 36.2 RS prevé un mecanismo de revisión similar por parte de la Mesa de la Cámara Alta, también referida a su propia potestad de calificar y dar trámite a las iniciativas – art. 36.1.c RS-, con dos diferencias respecto de la regulación del RCD: que no se prevé audiencia a la Junta de Portavoces, y que la decisión de revisión de la Mesa sólo es definitiva si se aprueba por unanimidad, en caso contrario, será sometida al Pleno ex artículo 174.d RS⁵⁷⁵.

la tramitación por el procedimiento legislativo en lectura única de la proposición de reforma del artículo 135 CE.

⁵⁷⁴ Artículo 31.1 RCD: “Corresponden a la Mesa las siguientes funciones: [...] 4º Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos. 5º Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento”. Artículo 31.2 RCD: “Si un Diputado o Grupo Parlamentario discrepare de la decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de las funciones a que se refieren los puntos 4º y 5º del apartado anterior, podrá solicitar su reconsideración. La Mesa decidirá definitivamente, oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada”.

⁵⁷⁵ Artículo 36.1 RS: “Corresponden a la Mesa las siguientes funciones: [...] c) Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como decidir sobre su admisibilidad y tramitación”. Artículo 36.2 RS: “Cuando una decisión adoptada por la Mesa, en el ejercicio de las funciones a que se refiere el punto c del número anterior, afecte directamente a un Senador o a un Grupo Parlamentario, éstos podrán solicitar su reconsideración. La Mesa decidirá mediante resolución motivada que, si no es adoptada por unanimidad, podrá ser objeto de lo dispuesto en el artículo 174.d”. Artículo 174 RS: “Las mociones deberán tener alguna de las finalidades siguientes: [...] d) Que la Cámara delibere y se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo”.

Así, pues, a los efectos que aquí interesan, debemos distinguir dos escenarios diferentes:

Cuando la posible vulneración del *ius in officium* esté vinculada al derecho de enmienda del parlamentario, es decir, que nos encontremos ante la situación de que la Mesa del Congreso no ha abierto un plazo para presentar enmiendas al articulado respecto de una iniciativa que se esté tramitando en lectura única, o que haya inadmitido indebidamente alguna de las enmiendas presentadas, procederá sin duda reconsideración ante la Mesa de la Cámara en virtud de lo dispuesto en el artículo 31.2 RCD, pues es ese órgano rector quien adoptó la decisión eventualmente lesiva del derecho del parlamentario.

Sin embargo, si la lesión del *ius in officium* lo es en su dimensión de derecho al procedimiento adecuado, en el caso de que la Mesa –bien del Congreso, bien del Senado- propusiera la tramitación en lectura única de una iniciativa y el Pleno de la Cámara correspondiente así lo decidiera, pero no concurrieran los presupuestos habilitantes de este procedimiento abreviado, es decir, si la Mesa y el Pleno tomaran tal decisión en infracción del Reglamento, ¿sería ese acto parlamentario, el acuerdo de tramitación adoptado por el Pleno, revisable por la Mesa en reconsideración?

A nuestro juicio, no existe cauce reglamentario para vehicular la revisión de este acto del Pleno. Las previsiones del artículo 150 RCD y 129 RS establecen una excepción a la regla general de que es la Mesa a quien compete decidir la tramitación de las iniciativas legislativas. Cuando esa decisión consiste en dar o no tramitación en lectura única al proyecto o proposición de ley, los Reglamentos tanto del Congreso de los Diputados como del Senado atribuyen la decisión final –bien que condicionada por la Mesa en los términos ya descritos al inicio de este mismo capítulo- al Pleno de la Cámara.

En este concreto caso, y pese a que en la práctica se plantea siempre reconsideración ante la Mesa, entendemos que no es aplicable lo prescrito en los artículos 31.2 RCD y 36.2 RS, que no prevén nada en relación con ese supuesto excepcional y atribuyen genéricamente a las Mesas la potestad de revisar lo que los Reglamentos entienden que son sus propios actos y

decisiones. Que la Mesa reconsiderara también una decisión que toma el Pleno o, al menos, compartida con el Pleno, iría en contra de la lógica y la razón de ser de este instrumento.

En el caso del Congreso de los Diputados, la audiencia a la Junta de Portavoces prevista en el trámite de reconsideración, ni tiene un resultado vinculante para la decisión final de la Mesa, ni aun si lo tuviera se podría de ese modo sustituir la voluntad del Pleno. Y en el caso del Senado, tampoco es suficiente que se prevea la intervención del Pleno en el trámite de reconsideración si la decisión de revisión de la Mesa no alcanza la unanimidad, puesto que *a contrario* hay que entender que, según dispone el Reglamento del Senado, la Mesa de esta Cámara podría adoptar por unanimidad, sin intervención del Pleno, la decisión que resuelve la solicitud de reconsideración, lo que es también una ilegítima sustitución de la voluntad plenaria. Entendemos, pues, que no existiendo cauce de revisión por parte del Pleno respecto del acuerdo de tramitación de la iniciativa en lectura única que éste adopta, tal acto parlamentario es *per se* definitivo y firme y, por tanto, recurrible en amparo sin que proceda ninguna otra actuación de la Cámara.

3.3. La especial trascendencia constitucional del amparo del *ius in officium* ante el Tribunal Constitucional.

Superada ya claramente la primera etapa de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional reticente a admitir el amparo como vía de control de este tipo de actos parlamentarios⁵⁷⁶, tal y como hemos expuesto líneas atrás, el cauce natural y directo de impugnación de estas decisiones lesivas del *ius in officium* del parlamentario es el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional⁵⁷⁷. Y, con ocasión de la resolución o inadmisión motivada de los

⁵⁷⁶ *Vid.*, al respecto, GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación legislativa...”, *opus cit.*, 18.

⁵⁷⁷ *Vid.*, en el mismo sentido, GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: ¿un problema de límites procedimentales?”..., *opus cit.*, 20.

mismos, el Tribunal ha ido sentando buena parte de su doctrina relativa al procedimiento legislativo en lectura única⁵⁷⁸.

En relación a este cauce impugnatorio, hay que señalar que especialmente tras la reforma de la LOTC introducida por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se limitó el acceso al recurso de amparo estableciendo la “especial trascendencia constitucional” del caso como condición de admisibilidad, la cual, según la literalidad del reformado artículo 50.1.b LOTC “se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales”, los amparos parlamentarios se encuentran, según palabras del propio Tribunal Constitucional, en una “posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva y valorar la especial trascendencia constitucional”⁵⁷⁹. Y ello, principalmente por dos motivos: porque carecen de vía jurisdiccional previa al amparo, y por la “repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa, que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en que se integra”⁵⁸⁰.

Es por ello, que el modo de entender por parte Tribunal Constitucional la concurrencia de la “especial trascendencia constitucional” de estos amparos parlamentarios ha sido, hasta la fecha, mucho más generosa que en el resto de casos admitiendo habitualmente los recursos, bien porque afecte a un elemento

⁵⁷⁸ Así, por ejemplo, STC 27/2000, de 31 de enero, que desestimó el recurso de amparo 35/98 promovido por el Diputado Javier Madrazo Lavín y otros, frente a la decisión de la Mesa del Parlamento Vasco de no admitir a trámite las enmiendas presentadas por su Grupo Parlamentario al proyecto de ley sobre aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco, tramitado en lectura única; o el ATC 9/2012, de 13 de enero, por el que el Tribunal Constitucional inadmitió el amparo pretendido por varios diputados contra el acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados, de 30 de agosto de 2011, por el que se aprobó la toma en consideración y la tramitación por el procedimiento legislativo en lectura única de la proposición de reforma del artículo 135 CE.

⁵⁷⁹ STC 10/2018, de 5 de febrero.

⁵⁸⁰ *Ibidem*.

central del derecho fundamental sobre el que todavía no hay doctrina del Tribunal⁵⁸¹, bien –más frecuentemente⁵⁸², - porque entienda que el asunto trasciende el caso concreto, derivándose del mismo “consecuencias políticas generales”⁵⁸³.

⁵⁸¹ *Vid.*, STC 155/1999, de 14 de septiembre.

⁵⁸² *Vid.*, sobre el particular, FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, M., “El acto parlamentario y su control jurisdiccional”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 35, 2016, 124 y 125.

⁵⁸³ *Vid.*, STC 10/2018, de 5 de febrero.

A modo de conclusiones: un decálogo para el procedimiento legislativo en lectura única.

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

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

siempre presente la doctrina cuando aborde la imprescindible delimitación de las diferentes y relevantes categorías jurídicas que allí se encuentran implicadas.

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

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

2. Concretamente, el procedimiento abreviado en lectura única que prevé nuestro ordenamiento jurídico suprime en ambas Cámaras la fase de Comisión Legislativa. Es decir, se prescinde del Informe de la Ponencia, del debate en Comisión y del Dictamen final de la misma. En el Senado, además, se prohíbe por mandato reglamentario expreso la presentación de enmiendas al articulado, mientras que en el Congreso –cuyo Reglamento guarda silencio al respecto– es un uso parlamentario consolidado la apertura del trámite de presentación de enmiendas tanto a la totalidad como al articulado, que se debatirán junto con el texto de la iniciativa directamente en el Pleno. Se omite, por tanto, la lectura que del proyecto o proposición de ley se hace en la Comisión Legislativa correspondiente en cada una de las Cámaras.

Este expediente que hoy, tal y como entendemos el procedimiento legislativo, debe ser la excepción a la regla general, ha sido históricamente el

iter habitual del trámite legislativo hasta fechas relativamente recientes. El menor volumen y complejidad de las decisiones legislativas de los primeros Parlamentos modernos permitía que el Pleno de la Cámara fuera siempre sede protagonista principal y exclusiva del proceso de formación de la voluntad parlamentaria. En nuestro caso, no fue hasta la Constitución Española de 1931 y el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934 cuando se adoptó definitivamente un modelo “tipo” de procedimiento legislativo ordinario que incluía necesariamente el paso de la iniciativa por la fase de Comisión. Y fue ya con la vigente Constitución de 1978 cuando se alcanzó el siguiente paso de esa evolución, permitiéndose incluso que excepcionalmente la decisión legislativa final de la Cámara fuera la que adoptara la Comisión, sin que su Dictamen pasara a ser debatido y, en su caso, modificado por el Pleno.

Asimismo, nuestro Texto Constitucional abre la puerta a que los Reglamentos Parlamentarios puedan establecer los supuestos excepcionales en los que las Cámaras pueden resolver prescindir de la intervención de la Comisión Legislativa en el procedimiento. Se ha llegado, pues, a un modelo que se sitúa en una posición intermedia entre aquellos sistemas en que todavía pervive una cláusula residual a favor de la lectura única en Pleno, y aquellos otros en los que se prohíbe por mandato constitucional que se omita la fase de Comisión Legislativa, con independencia de las condiciones que el texto a tramitar pueda tener en cada caso.

3. En efecto, y a diferencia de lo que ocurre con los procedimientos legislativos agravados *ratione materiae* o con otros procedimientos abreviados como el de las leyes de Comisión -que precisan habilitación constitucional expresa-, la remisión genérica que los artículos 72.1 y 89.1 CE hacen a los Reglamentos Parlamentarios de la regulación del procedimiento legislativo es suficiente para permitir a los mismos introducir la variante abreviada en lectura única.

Y ello fundamentalmente porque esa remisión se formula en unos términos absolutamente abiertos: todo aquello que no esté expresamente recogido en el Texto Constitucional queda a disposición del Reglamento de la

Cámara correspondiente. Y es precisamente el tracto que va desde la admisión a trámite de las iniciativas hasta su aprobación por el Pleno, esto es, la fase en la que interviene la Comisión Legislativa, la parte del procedimiento respecto de la cual no existe mención alguna en la Constitución. De modo que debemos entender remitido todo el régimen jurídico de la misma a los Reglamentos Parlamentarios.

Esto no significa, por supuesto, que la norma reglamentaria pueda configurar el procedimiento legislativo en lectura única de forma libérrima. Las garantías constitucionales referidas a la labor legislativa del Parlamento y, en particular, los elementos nucleares del derecho fundamental del parlamentario recogido en el artículo 23.2 CE serán siempre un límite infranqueable para el Reglamento de la Cámara. Asimismo, pese a que la norma reglamentaria es Derecho de marcado carácter autodisponible por parte Pleno –en la medida en que es un instrumento al servicio de la actividad política del Parlamento- y que, además, concretamente los preceptos reguladores del trámite en lectura única (arts. 150 RCD y 129 RS) configuran los presupuestos habilitantes de este procedimiento abreviado de un modo especialmente abierto –reconociendo un amplísimo margen de discrecionalidad a los órganos de las Cámaras para decidir sobre la pertinencia de este cauce procedimental-, no es menos cierto que tales presupuestos habilitantes tienen, como todos los conceptos jurídicos indeterminados, unos perfiles que los delimitan, aunque no se encuentren expresamente establecidos por la norma. De ahí la relevancia del papel de la jurisprudencia y de la doctrina que, insistimos, deben siempre atender al carácter claramente excepcional de este instrumento y, por tanto, a la interpretación necesariamente restrictiva de su ámbito y alcance.

4. Estos preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados y del Reglamento del Senado nos presentan, con idéntica literalidad, dos presupuestos habilitantes claramente diferenciables: que la “naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración aconseje” o que la “simplicidad de su formulación permita” abandonar el procedimiento legislativo ordinario y acudir al trámite en lectura única. Ambos tienen una condición alternativa y no complementaria. Basta, pues, que uno de ellos concurra para

que la Cámara pueda optar por este procedimiento legislativo abreviado. Razón por la cual, la delimitación del ámbito objetivo de cada uno de los mismos debe ser diferente y separada, sin que existan elementos comunes en su configuración. Lo que no es incompatible con que, en determinadas circunstancias, puedan concurrir respecto de una misma iniciativa las condiciones objetivas tanto de un presupuesto como del otro.

Ninguno de ellos se identifica, ni plena ni parcialmente, con la urgencia en la tramitación de la iniciativa. Las razones de urgencia, por extraordinarias que éstas puedan ser, no son causa de apertura del procedimiento en lectura única. La urgencia abre otro procedimiento abreviado diferente que, además, es compatible con el procedimiento abreviado en lectura única. El hecho de que la tramitación en lectura única conlleve el acortamiento de la duración del procedimiento legislativo por cuanto supone la omisión de la fase de Comisión, en una Cámara y/o en la otra, no es más que una consecuencia colateral de la aplicación –concurrente o no con el trámite de urgencia- de un tipo de procedimiento motivado por otras causas y que persigue otros fines.

La *naturaleza* de la iniciativa legislativa que *aconseja* su tramitación en lectura única no es, ni mucho menos, la eventual *relevancia* política, social, económica o jurídica de la iniciativa a tramitar. No hay ni reservas materiales a favor de la lectura única, ni materias vetadas a la misma. Esta variante procedimental tiene, por tanto, carácter plenamente transversal. Se puede proyectar, en principio, sobre cualquier tipo de iniciativa, ya tenga condición de ley ordinaria u orgánica, o incluso si lo propuesto es una reforma del Texto Constitucional.

5. A nuestro parecer, las únicas leyes que poseen una *naturaleza* distinta a las demás que *aconseja* o, incluso, exige su tramitación en lectura única sin paso por Comisión, son aquellas a las que nuestro ordenamiento jurídico excepcionalmente reconoce la condición de norma *pactada* o *paccionada*. Tal sería el caso de la LORAFNA, respecto de la cual la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, establece como inexcusable su tramitación en lectura

única (apartado 4º), precisamente por la especial y distinta naturaleza de este tipo normativo. Aunque no estén incluidas en ese precepto que exige tramitación en lectura única, entendemos que el Pleno podrá abrir este procedimiento abreviado para aquellos proyectos y proposiciones de ley de idéntica condición, esto es, las leyes estatales que recogen el Concierto Económico del País Vasco, el Convenio Económico de Navarra y las que determinan el cálculo de los cupos correspondientes; así como las que incorporan a nuestro ordenamiento jurídico los acuerdos de cooperación celebrados entre el Estado y las diferentes confesiones religiosas.

También entendemos que podrían tramitarse en lectura única, en aplicación de este primer presupuesto habilitante, aquellas decisiones legislativas del Parlamento que requieren una ratificación a través de un debate y votación de conjunto sin modificaciones al texto. Tales serían los casos de las autorizaciones de Tratados Internacionales y de la intervención aprobatoria de las Cortes respecto de aquellas reformas de Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas creadas por la vía extraordinaria del artículo 151 CE y la disposición transitoria segunda CE que se limiten a la modificación del régimen de autogobierno de la Comunidad Autónoma y no afecten a las relaciones de ésta con el Estado.

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

Estos acuerdos políticos extraparlamentarios no son, por supuesto, título suficiente para sustituir la labor constitucional de las Cámaras, que debe garantizar siempre la no vulneración de los derechos de participación política de las minorías parlamentarias. Es por ello que, salvo que tales iniciativas se pudieran acoger al segundo de los presupuestos habilitantes porque su

formulación resultara suficientemente sencilla como para ser discutidas directamente en sede plenaria, no procedería en estos casos, por infracción de los propios límites reglamentarios de la figura, la apertura del procedimiento legislativo en lectura única.

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

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

Nos encontramos, por tanto, ante una disyuntiva que habrá que resolver caso por caso, resultando imposible establecer reglas generales completas que nos puedan guiar. Aun así, entendemos que se pueden establecer algunas normas de exclusión. Esto es, según nuestro criterio, habría que presumir que algunas iniciativas legislativas tendrán siempre un nivel de complejidad tal que no proceda el trámite en lectura única. Tal sería el caso de las leyes de Presupuestos Generales del Estado, las de Estabilidad Presupuestaria y otras referidas a distintos regímenes fiscales, siempre y cuando, claro está, se trate

de la tramitación de normas completas con estos contenidos, pues, como hemos visto, ningún problema habría en abrir lectura única para la tramitación de puntualísimas y sencillas modificaciones de este tipo de leyes. Razón por la cual, ni siquiera respecto de ellas podríamos hablar de una exclusión absoluta *ratione materiae*.

7. Como se infiere, sin duda, de la interpretación sistemática de ambos Reglamentos, cada una de las Cámaras puede y debe tomar la decisión de tramitar o no en lectura única las iniciativas legislativas de forma independiente. La decisión inicial del Congreso de los Diputados, en uno u otro sentido, no vincula al Senado cuando éste recibe el texto aprobado por la Cámara Baja. Los órganos rectores del Senado pueden decidir seguir o no el mismo procedimiento –ordinario o en lectura única- articulado para el trámite en el Congreso con total autonomía.

Esos órganos llamados a decidir la tramitación en cada Cámara son la respectiva Mesa que, una vez oída la Junta de Portavoces, ha de proponerla al Pleno, que es el órgano que debe tomar la decisión final. En nuestro criterio, si entendemos que la decisión de optar por el procedimiento legislativo en lectura única es un juicio meramente político que debe adoptar el Pleno, el papel que a las Mesas atribuyen expresamente los Reglamentos de Congreso y Senado quedaría completamente vacío de contenido.

Sin embargo, si nos atenemos a la delimitación conceptual que hemos hecho en este trabajo de los presupuestos habilitantes que recogen tales normas parlamentarias, el cometido de las Mesas cobra todo el sentido que esos preceptos parecen darle: para que el Pleno pueda disponer finalmente es inexcusable la propuesta previa de la Mesa, que habrá de ajustarse al estricto juicio técnico que el ordenamiento jurídico le encomienda. Juicio que sólo es posible realizar si entendemos por *naturaleza que lo aconseje o simplicidad que lo permita* tal y como aquí se ha descrito.

Es por ello que no compartimos la postura de la doctrina mayoritaria cuando afirma, en congruencia con el modo de entender la configuración de los presupuestos habilitantes de la lectura única que hemos censurado, que el acuerdo de la Mesa habrá de ir precedido de una valoración sobre la existencia

de consenso suficiente entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en la idea de que el factor clave para la fijación del supuesto de hecho que habilita la apertura del procedimiento de lectura única lo constituye *la existencia de consenso político suficiente para lograr el beneplácito de la Cámara*. Lo que convertiría a la Mesa en un mero órgano de verificación de la presumible existencia de un consenso político mayoritario sobre el tipo de tramitación -desvinculado de la *naturaleza* de la iniciativa y de la *simplicidad de su formulación*- que, a nuestro parecer, no se compagina bien con las atribuciones que a las Mesas reconocen los respectivos Reglamentos Parlamentarios, en general, y los concretos preceptos 150.1 RCD y 129.1 RS en particular.

Así, entendemos que la Mesa está habilitada para hacer un juicio formal sobre la concurrencia de alguno de los dos presupuestos habilitantes de la lectura única, tal y como aquí se han categorizado. Y podría, por tanto, no proponer al Pleno la decisión de tramitar en lectura única la iniciativa, pese a que la Junta de Portavoces le comunicara la existencia de consenso mayoritario previo de los Grupos Parlamentarios. Esto es, entendemos que no es un acto debido de la Mesa proponer al Pleno la tramitación en lectura única aun en el caso de que, tras oír a la Junta de Portavoces, se verifique que el Pleno votará mayoritariamente a favor de implementar este procedimiento legislativo abreviado.

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

No obstante, no cualquier acto de los órganos parlamentarios que infrinja la legalidad del *ius in officium* resultará lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas. Por tanto, la apreciación de la vulneración del derecho fundamental por infracción de la legalidad parlamentaria y la afectación o no del núcleo esencial de la función representativa debe ser valorada caso por caso.

¿Y cuáles son los contenidos esenciales de este derecho fundamental, esos elementos nucleares de la función representativa protegidos por el manto del artículo 23.2 CE, en relación con la participación de los parlamentarios en los procedimientos legislativos abreviados en lectura única? El derecho al procedimiento legislativo adecuado y el derecho a presentar enmiendas. Esto es, las quiebras del contenido esencial constitucionalmente garantizado por el artículo 23.2 CE pueden tener lugar bien porque los órganos de las Cámaras decidan tramitar una iniciativa legislativa por la vía del procedimiento abreviado en lectura única sin que concurren los presupuestos habilitantes establecidos en los Reglamentos de Congreso y Senado, por vulneración del *derecho al procedimiento legislativo reglamentariamente adecuado*; bien por no abrir trámite de enmiendas o por inadmitir indebidamente alguna de tales enmiendas, cuando una iniciativa se haya decidido someter al procedimiento legislativo en lectura única, por vulneración del *derecho a la enmienda* de los parlamentarios. Teniendo, eso sí, siempre presente que la tanto la vulneración del derecho al procedimiento adecuado, como la vulneración del derecho a la enmienda, para que derivaran en inconstitucionalidad y nulidad de la ley correspondiente habrían de haber tenido un impacto tal en el procedimiento legislativo en cuestión, que se hubiera visto alterado de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras, que es, en último término, lo que el artículo 23.2 CE y sus concordantes en la propia Constitución y en los Reglamentos Parlamentarios pretenden proteger.

9. En relación con la primera de tales quiebras, la vulneración del *derecho al procedimiento legislativo adecuado*, entendemos que los órganos

de ambas Cámaras no pueden adoptar la decisión de someter una iniciativa legislativa al trámite en lectura única por el sólo hecho de que exista consenso político suficiente en el Pleno. Únicamente procederá dar apertura a este procedimiento abreviado para la tramitación de leyes de *naturaleza* pactada o de iniciativas legislativas que verdaderamente posean una *formulación suficientemente sencilla* como para poder ser debatida y votada -con las correspondientes enmiendas, en su caso- directamente por el Pleno con todas las garantías para los parlamentarios, sin que sea necesario su trámite en Comisión. En los supuestos en los que no concurriendo tales presupuestos se hubiera acordado trámite en lectura única, procedería la declaración de inconstitucionalidad por lesión del *ius in officium* del parlamentario en su faz de derecho al procedimiento adecuado.

Según se ha justificado en este trabajo, la sola omisión de toda la fase de Comisión (Informe de la Ponencia, debate en Comisión y Dictamen de la Comisión) ya es, sin duda, una alteración del cauce legislativo ordinario que condiciona decisivamente el resultado de la decisión normativa de las Cámaras. Procedería, por tanto, que el Tribunal Constitucional estableciera la presunción *iuris tantum* de que, en principio, tal omisión es siempre relevante para la correcta formación de la voluntad de la Cámara e invertir de ese modo la carga de la prueba, que recaería sobre quien pretendiera alegar su irrelevancia. Todo ello pasaría inexcusablemente por que el Tribunal Constitucional acogiera también las tesis aquí defendidas sobre la delimitación de los presupuestos habilitantes de la lectura única y la consecuente intensificación de su propia labor de control sobre la concurrencia de los mismos, en la medida en que su apreciación habría dejado de ser entendida como una decisión de oportunidad política del Pleno.

10. Finalmente, caso de que procediera tramitar una iniciativa en lectura única, la eventual quiebra del *ius in officium* del parlamentario por vulneración de su derecho de enmienda debe calibrarse de modo distinto en cada Cámara. En el Senado, la limitación del derecho de enmienda de los Senadores a la posibilidad de presentar únicamente propuestas de veto es compatible con el contenido esencial del derecho fundamental y su configuración legal. En el Congreso de los Diputados, sin embargo, por cuanto

su Reglamento no prohíbe la presentación de enmiendas al articulado, habría que distinguir dos escenarios:

Cuando el procedimiento en lectura única hubiera procedido porque la *naturaleza* de la iniciativa a tramitar *lo aconseje*, esto es, según la tesis aquí defendida, porque ésta tenga la condición de *ley paccionada* a ratificar por las Cortes Generales, no sólo no habría lesión del *ius in officium* del Diputado en caso de que la Mesa -separándose del uso parlamentario habitual- no abriera plazo de presentación de enmiendas al articulado, sino que resultaría completamente improcedente precisamente por la condición pactada de la norma a tramitar. En estos supuestos, se cumple suficientemente con las exigencias del artículo 23.2 CE por vía de la participación de los Diputados y Grupos Parlamentarios tanto en los trámites preliminares como en el momento mismo del debate y votación final sobre la aprobación o el rechazo del Proyecto de Ley.

Por el contrario, cuando la tramitación en lectura única hubiera procedido en virtud del segundo de los presupuestos habilitantes, esto es, por la *simplicidad de formulación* de la iniciativa legislativa en cuestión, sí podríamos estar ante una potencial quiebra del *ius in officium* de los Diputados, bien porque la Mesa se apartara del uso parlamentario que se viene aplicando desde la primera tramitación en lectura única en la Cámara Baja y no abriera trámite de presentación de enmiendas al articulado, bien porque -habiéndolo abierto- inadmitiera indebidamente alguna de las enmiendas presentadas. Siempre y cuando, claro está, esa limitación al derecho de enmienda hubiera afectado sustancialmente a la correcta formación de la voluntad de la Cámara, en la medida en que la participación pretendida por el Diputado no se hubiera podido vehicular de otro modo en las distintas fases del procedimiento legislativo.

En nuestro criterio, vincular -como ha hecho recientemente el Tribunal Constitucional- *unanimidad* del Pleno en la adopción del acuerdo de tramitación e *improcedencia de enmiendas al articulado* constituye un importante error técnico. Al hacerlo, se está presumiendo que el voto favorable del Diputado a ese tipo de tramitación es una renuncia implícita a su derecho de enmienda.

Sin embargo, que el Diputado entienda que la iniciativa tiene una formulación suficientemente sencilla como para ser debatida y votada directamente en Pleno y que, además, tenga la intención de presentar enmiendas al articulado no son decisiones incompatibles ni excluyentes.

Vincularlas supone, precisamente, una limitación del *ius in officium* del parlamentario que, a nuestro entender, no encuentra apoyatura alguna en la configuración que el Reglamento ha dado a este derecho fundamental. Tampoco compartimos la tesis de que, a contrario, si el acuerdo de tramitación se adopta por mayoría simple y no se permite la presentación de enmiendas, se incurriría siempre en vulneración del artículo 23.2 CE de la minoría parlamentaria que no votó a favor de tal acuerdo de tramitación en lectura única. Que exista o no lesión efectiva y relevante del derecho fundamental del artículo 23.2 CE dependerá de las concretas circunstancias del caso, esto es, que la pretensión de participación en la decisión legislativa a través del trámite de enmiendas al articulado no haya podido vehicularse de otro modo suficiente en el procedimiento y que, además, esa limitación ilegítima del derecho del Diputado haya sido determinante para la formación de la voluntad de la Cámara.

Por todo ello, sugerimos un cambio -compatible con la actual redacción del RCD- en el momento procesal de adopción del acuerdo de tramitar o no en lectura única un determinado proyecto o proposición de ley: si la Mesa propusiera esa decisión al Pleno no tras la toma en consideración, sino en un momento inmediatamente posterior al trámite de presentación de enmiendas, no sólo estarían ambos órganos parlamentarios en mejores condiciones para decidir sobre la concurrencia del segundo presupuesto habilitante de la lectura única, sino que, además, de este modo se evitarían las disfunciones aquí denunciadas relativas a la lesión del derecho de enmienda de los parlamentarios.

A modo di conclusione: un decalogo per il procedimento legislativo a lettura unica.

1. Ognuna delle fasi e degli atti parlamentari che fanno parte del procedimento legislativo, rispondono al fine di garantire la corretta articolazione della volontà politica dei cittadini, espressa mediante i loro legittimi rappresentanti. Per questa ragione l'omissione di uno dei passaggi che si concatenano nell'*iter* legislativo, dalla presentazione di una proposta di legge alla sua eventuale approvazione finale come decisione sotto forma di legge del Parlamento, deve sempre essere giustificata da un motivo eccezionale; la posta in gioco, ovvero la corretta formazione della volontà democratica delle Camere, infatti, è di vitale importanza.

Così, dunque, sia il legislatore quando introduce e disciplina questo tipo di varianti procedurali, che gli organi rettori delle Camere quando scelgono questo tipo di iter, od infine il giudice preposto a verificare la costituzionalità di tale disciplina e/o della sua applicazione in un dato caso, devono svolgere i rispettivi compiti tenendo sempre a mente l'eccezionalità di tali figure e pertanto l'interpretazione necessariamente restrittiva del loro contenuto e della loro portata. Anche la dottrina, quando deve affrontare l'ineludibile delimitazione

delle diverse categorie giuridiche rilevanti coinvolte, dovrà sempre tenere presente tale premessa.

Se questo delicato compito tecnico non è portato a termine dai diversi operatori giuridici con rigore ed in modo appropriato, ovvero se si introducono mediante il Regolamento Parlamentare limitazioni eccessivamente aperte ed imprecise alla partecipazione dei rappresentanti della cittadinanza ai procedimenti legislativi e, soprattutto, se nella prassi esse sono applicate in modo lasso ed espansivo, staremo aprendo la porta alla violazione dello *ius in officium* del parlamentare stabilito dall'articolo 23.2 CE e, di conseguenza, al fallimento del modello di rappresentanza politica che ci siamo voluti dare.

Se, invece, la soppressione di atti o fasi del procedimento legislativo risponde effettivamente ad un legittimo interesse a favore della celerità ed efficacia dell'azione politica del Parlamento, e tale soppressione, in ragione delle particolari condizioni del disegno o proposta di legge da esaminare, è compatibile con la garanzia degli elementi essenziali del succitato diritto, non solo non staremmo alterando in modo illecito la volontà delle Camere, ma si starà articolando nel modo più corretto la procedura a cui la formazione di tale volontà deve essere assoggettata in virtù del principio democratico.

2. Nella fattispecie, il procedimento abbreviato a lettura unica previsto dall'ordinamento spagnolo sopprime in ambedue le Camere la fase di esame in sede di Commissione Legislativa. Si fa a meno, quindi, della relazione della *Ponencia*, del dibattito in seno alla Commissione e del Parere finale della stessa. Al Senato, inoltre, il Regolamento vieta espressamente di presentare emendamenti agli articoli, mentre alla Camera dei Deputati –il cui Regolamento non si esprime al riguardo- è uso consolidato procedere alla presentazione di emendamenti -sia alle linee generali che ai singoli articoli- che verranno dibattuti insieme al testo del progetto direttamente dall'Assemblea. Si omette, dunque, la lettura del disegno o proposta di legge che si è soliti fare nella Commissione Legislativa corrispondente in ognuna delle due Camere.

Questa pratica che, per come oggi intendiamo il procedimento legislativo, deve essere l'eccezione alla regola generale, storicamente è stato l'*iter* abituale seguito fino a tempi relativamente recenti. Il minor volume e la minor complessità delle decisioni legislative dei primi Parlamenti moderni

consentivano all'Assemblea di essere sempre la protagonista principale ed esclusiva del processo di formazione della volontà parlamentare. Nel nostro caso, il modello "tipo" di procedimento legislativo ordinario che comprendeva necessariamente il passaggio dell'iniziativa dalla fase di Commissione non fu adottato definitivamente che nella Costituzione Spagnola del 1931 e nel Regolamento del *Congreso de los Diputados* del 1934. Fu poi con la vigente Costituzione del 1978 che si fece un ulteriore passo avanti nell'evoluzione del procedimento: infatti, si permise che, in casi eccezionali, la decisione legislativa finale della Camera fosse quella adottata dalla Commissione, senza che il suo Parere fosse oggetto di dibattito -ed eventualmente di modificazione- in Assemblea.

Allo stesso modo, la nostra Costituzione lascia spazio ai Regolamenti Parlamentari affinché possano stabilire i casi eccezionali in cui le Camere possono decidere di fare a meno dell'intervento della Commissione Legislativa nel procedimento. Siamo arrivati, dunque, ad un modello che si colloca in una posizione intermedia tra i sistemi in cui è tuttora presente una clausola residuale a favore della lettura unica in Assemblea, e quelli in cui la Costituzione proibisce l'omissione della fase di Commissione Legislativa, indipendentemente dalle condizioni che il testo da esaminare può presentare nello specifico.

3. Infatti, a differenza di quanto accade con i procedimenti legislativi aggravati *ratione materiae*, o con altri procedimenti abbreviati come ad esempio le cosiddette leggi di Commissione –che hanno bisogno di un'abilitazione costituzionale espressa-, il rimando generico effettuato dagli articoli 72.1 e 89.1 CE ai Regolamenti Parlamentari sulla disciplina del procedimento legislativo è sufficiente per permettere loro di introdurre la variante abbreviata a lettura unica.

Ed è così fondamentalmente perché tale rimando è formulato in termini assolutamente aperti: tutto quanto non è espressamente indicato dalla Costituzione rimane a disposizione del Regolamento della Camera corrispondente. Ed è proprio il tratto che va dal momento dall'ammissione a procedere del progetto alla sua approvazione da parte dell'Assemblea, ossia

la fase in cui interviene la Commissione Legislativa, la parte del procedimento riguardo alla quale non vi è alcuna menzione nella Costituzione. Dobbiamo, dunque, intendere che si rimanda ai regolamenti parlamentari tutto il suo regime giuridico.

Questo non significa, ovviamente, che le norme dei regolamenti possano configurare il procedimento legislativo a lettura unica in modo del tutto libero. Le garanzie costituzionali riguardo ai compiti legislativi del Parlamento e, in particolare, gli elementi che costituiscono il nucleo del diritto fondamentale del parlamentare sancito dall'articolo 23.2 CE rimangono e rimarranno comunque un limite invalicabile per il Regolamento della Camera. Quindi, se da un lato è vero che la norma del Regolamento costituisce diritto con un marcato carattere autodecisionale per l'Assemblea –nella misura in cui si tratta di uno strumento al servizio dell'attività politica del Parlamento- e che, inoltre, i precetti specifici che disciplinano l'iter a lettura unica (art. 150 RCD e art. 129 RS) configurano i presupposti che abilitano tale procedimento abbreviato in modo particolarmente aperto (infatti, riconoscono un amplissimo margine di discrezionalità agli organi delle Camere per decidere sulla pertinenza di tale via procedurale), è anche vero che detti presupposti abilitanti, come tutti i concetti giuridici indeterminati, sono comunque soggetti a delimitazioni, benché esse non siano stabilite espressamente dalla norma. Di qui la rilevanza del ruolo della giurisprudenza e della dottrina che, reiteriamo, devono sempre tenere presente il carattere chiaramente eccezionale di tale strumento e, pertanto, l'interpretazione necessariamente restrittiva del suo ambito e della sua portata.

4. Le norme del Regolamento della Camera dei Deputati e del Senato ci presentano –espresse con parole identiche- due fattispecie abilitanti chiaramente differenziabili: che la “natura del disegno o proposta di legge presa in considerazione renda consigliabile”, o che la “semplicità della sua formulazione consenta” di mettere da parte il procedimento legislativo ordinario e ricorrere all'iter a lettura unica. Ognuno dei due casi risponde ad una condizione alternativa e non complementare: è sufficiente, dunque, il concorso di una delle due condizioni perché la Camera possa scegliere questo procedimento legislativo abbreviato. Per questa ragione, la

delimitazione dell'ambito oggettivo di ognuna di esse deve essere diversa e separata, senza che vi siano elementi comuni nella loro configurazione. Ciò non toglie che, in determinate circostanze, riguardo ad una stessa iniziativa, è possibile che concorrano le condizioni oggettive di entrambe le fattispecie.

Nessuno dei due presupposti citati si identifica, né del tutto né in parte, con l'urgenza dell'esame del progetto di legge. L'urgenza, dunque, per quanto possa essere straordinaria, non è motivo di scelta del procedimento a lettura unica, mentre porta, invece, ad un procedimento abbreviato diverso che, oltre a tutto, è anche compatibile con il procedimento abbreviato a lettura unica. Il fatto che l'*iter* a lettura unica comporti un'abbreviazione della durata del procedimento legislativo poiché presuppone l'omissione della fase di Commissione, in una Camera e/o nell'altra, altro non è che una conseguenza collaterale dell'applicazione –concorrente o no con l'*iter* d'urgenza – di un tipo di procedimento motivato da altre cause e che persegue altri fini.

La *natura* dell'iniziativa legislativa che *rende consigliabile* l'*iter* a lettura unica, non ha niente a che vedere con l'eventuale *rilevanza* politica, sociale, economica o giuridica della norma da esaminare. Non vi sono né riserve materiali a favore della lettura unica, né materie che ve ne siano escluse. Questa variante procedurale, dunque, ha un carattere pienamente trasversale. Si può applicare, in linea di principio, a qualsiasi tipo di progetto, sia che abbia condizione di legge ordinaria che organica, e addirittura ad iniziative che comportano una riforma della Costituzione.

5. A nostro modo di vedere, le uniche leggi che hanno una *natura* diversa dalle altre che *rende consigliabile*, o addirittura esige, un *iter* a lettura unica senza passaggio dalla Commissione, sono quelle a cui il nostro ordinamento giuridico spagnolo riconosce la condizione di *norma pactada* o *paccionada*. È il caso, ad esempio, della LORAFNA, rispetto alla quale la Delibera della Presidenza della Camera dei Deputati del 16 marzo 1993 sul procedimento da seguire per la riforma degli *Estatutos de Autonomía*, stabilisce che l'*iter* a lettura unica sia di applicazione necessaria (comma 4), proprio per la natura diversa e speciale di questo tipo normativo. Benché essi non siano espressamente inclusi nel precetto che esige l'*iter* a lettura unica, intendiamo

che l'Assemblea avrà la facoltà di ricorrere a questo procedimento abbreviato per tutti i disegni o le proposte di legge vertenti su materia identica, ovvero le leggi statali che disciplinano il *Concierto Económico del País Vasco*, il *Convenio Económico de Navarra*, quelle che determinano il calcolo delle quote corrispondenti, così come quelle che incorporano al nostro ordinamento giuridico gli accordi di cooperazione stipulati tra lo Stato e le diverse confessioni religiose.

A nostro parere potrebbero parimenti seguire l'*iter* a lettura unica, in applicazione della prima fattispecie abilitante, le decisioni legislative del parlamento che richiedono una ratifica mediante dibattito e votazione d'insieme, senza modificazioni al testo. Sarebbe il caso, ad esempio, delle autorizzazioni a ratificare Trattati Internazionali e dell'intervento di approvazione delle Camere riguardo alla riforma degli *Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*, creati mediante la via straordinaria dell'articolo 151 CE e la disposizione transitoria seconda CE, che si limitano a modificare il regime di autogoverno delle *Comunidades* senza interessare i loro rapporti con lo Stato.

Al contrario, il fatto che qualsiasi altro tipo di progetto legislativo diverso da quelli menzionati sopra potrebbe arrivare in Parlamento con un contenuto su cui le forze politiche di maggioranza della Camera hanno già raggiunto un consenso e che, pertanto, prevedibilmente non subirà modificazioni importanti durante il procedimento legislativo corrispondente, non cambia la *natura* di tale progetto o proposta di legge, non la fa divenire una *norma pactada* sotto l'egida di nessuna delle disposizioni costituzionali o legislative dell'ordinamento giuridico spagnolo.

Questi accordi politici extraparlamentari non costituiscono, com'è logico, titolo sufficiente per sostituire i compiti costituzionali delle Camere, che devono sempre garantire che non siano violati i diritti alla partecipazione politica delle minoranze parlamentari. È per questo che, a meno che tali progetti non rientrino nella seconda delle fattispecie abilitanti perché la loro formulazione è sufficientemente semplice da poter essere discussa direttamente in Assemblea, non sarebbe corretto in questi casi seguire il procedimento legislativo a lettura

unica, in quanto verrebbero violati i limiti di tale figura così come sono stabiliti dal Regolamento.

6. Per quanto riguarda la seconda fattispecie abilitante, non possiamo identificare la *semplicità della formulazione* del progetto di legge con la *brevità* del testo o con che esso sia *ragionevole, comprensibile e intelligibile*, come ha fatto la giurisprudenza del Tribunale Costituzionale spagnolo. Per l'*osservatore ragionevole* cui fa riferimento il Tribunale, un'iniziativa legislativa può essere di breve estensione, può essere stilata in modo sufficientemente *comprensibile ed intelligibile*, può darsi, inoltre, che il suo contenuto sia *ragionevole* agli occhi di tutti, ma questo non garantisce che tale testo riunisca le condizioni di formulazione non complessa che consentono al Parlamento di fare a meno del lavoro preparatorio della Commissione competente.

A nostro avviso in tali casi l'elemento chiave per determinare la portata di tale concetto giuridico indeterminato sta nel prendere in considerazione sia le condizioni del testo presentato, sia il fine e le conseguenze procedurali che l'*iter* a lettura unica comporta. In altre parole, il parametro per misurare fino a che punto un testo sia sufficientemente semplice da poter ricorrere a questo tipo di procedimento abbreviato, è valutare in che misura il suo passaggio dalla Commissione sia indispensabile in termini di garanzie costituzionali; ovvero fino a che punto il suo esame diretto da parte dell'Assemblea potrebbe adempiere sufficientemente le garanzie minime che conformano il contenuto dello *ius in officium* dei parlamentari.

Ci troviamo, dunque, ad un bivio: poiché non è possibile stabilire delle regole generali a cui attenersi, bisognerà vagliare ogni singolo caso. Ad ogni modo, riteniamo che si possano stabilire alcune regole ad esclusione. A nostro criterio, infatti, si può presumere che certi tipi di progetto legislativo abbiano insito un livello di complessità tale da non permettere l'*iter* a lettura unica. È il caso, ad esempio, delle Leggi Concernenti il Bilancio di Previsione e il rendiconto consuntivo, o le Leggi di Stabilità ed altre riguardanti diversi regimi fiscali; sempre che –ovviamente– si tratti di leggi complete vertenti su tali materie: infatti, come abbiamo già visto, non ci sarebbe nessun ostacolo ad applicare l'*iter* a lettura unica ad alcune modificazioni semplici e puntuali da

apportare a questo tipo di leggi. Per questa ragione, neanche nel caso di queste leggi si potrebbe parlare di un'esclusione assoluta *ratione materiae*.

7. Come si deduce senza ombra di dubbio dall'interpretazione sistematica di entrambi i regolamenti, ognuna delle due Camere può e deve decidere in modo indipendente a proposito dell'adozione o meno dell'iter a lettura unica per qualsiasi progetto legislativo. La decisione iniziale della Camera dei Deputati, nell'uno o nell'altro senso, non vincola il Senato quando questo riceve il testo approvato dalla Camera Bassa. Gli organi rettori del Senato possono decidere in modo del tutto autonomo se seguire o no lo stesso procedimento –ordinario o a lettura unica- adottato dalla Camera.

Gli organi preposti in ognuna delle due Camere a decidere su quale tipo di iter adottare sono i rispettivi *Mesas* (un organo molto simile agli Uffici di Presidenza) che, una volta sentito il parere della *Junta de Portavoces* (corrispondente alla Conferenza dei Capigruppo nei sistema italiano), devono avanzare la propria proposta all'Assemblea, organo che dovrà prendere la decisione finale. A nostro modo di vedere, se intendiamo che la decisione di adottare il procedimento legislativo a lettura unica è un giudizio meramente politico che deve adottare l'Assemblea, il ruolo che viene attribuito alle *Mesas* direttamente dai Regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato rimarrebbe svuotato di significato.

Se, invece, ci atteniamo alla delimitazione concettuale delle due fattispecie abilitanti sulla base delle norme parlamentari da noi effettuata nel presente lavoro, il ruolo delle *Mesas* è investito di tutto il senso che dette norme paiono attribuire loro: affinché l'Assemblea possa prendere una decisione finale, è indispensabile una proposta preliminare della *Mesa*, che dovrà corrispondere allo stretto giudizio tecnico ad esso affidato dall'ordinamento giuridico. Detto giudizio potrà essere favorevole al procedimento abbreviato a lettura unica solo se si constata la presenza di una *natura che lo renda consigliabile* o la *semplicità che lo consenta*, nei termini descritti in precedenza.

È per questa ragione che non condividiamo la posizione della maggior parte della dottrina laddove afferma, in congruenza con la configurazione delle fattispecie abilitanti della lettura unica che abbiamo criticato, che l'accordo della

Mesa dovrà essere preceduto da una valutazione sull'esistenza di consenso sufficiente tra le forze politiche rappresentate in Parlamento, nella convinzione che il fattore chiave per fissare la fattispecie che abilita il ricorso al procedimento a lettura unica sia costituito dall'*esistenza di consenso politico sufficiente per ottenere il beneplacito della Camera*. Questo trasformerebbe la *Mesa* in un mero organo di verifica della presumibile esistenza di un consenso politico maggioritario sul tipo di iter –non vincolato alla *natura* dell'iniziativa né alla *semplicità della sua formulazione*- il che, a nostro parere, non si sposa bene con gli attributi che a tali Uffici vengono riconosciuti dai rispettivi Regolamenti Parlamentari, in generale, e dalle norme specifiche 150.1 RCD e 129.1 RS, in particolare.

Riteniamo, invece, che la *Mesa* abbia la facoltà di emettere un giudizio formale sul concorso o meno di almeno uno dei due presupposti abilitanti della lettura unica, secondo quanto esposto in precedenza. La *Mesa* in tal caso, anche qualora la *Junta de Portavoces* gli avesse comunicato l'esistenza di un consenso di maggioranza previo tra i Gruppi Parlamentari, non avrebbe necessariamente bisogno di proporre al Parlamento di decidere se servirsi dell'iter a lettura unica o meno. In altre parole, riteniamo che proporre al Parlamento l'iter a lettura unica non sia un atto dovuto della *Mesa* anche se ha ormai verificato, dopo aver sentito la *Junta de Portavoces*, che il Parlamento voterà a favore dell'implementazione del procedimento legislativo abbreviato.

8. L'uso abusivo, o semplicemente l'implementazione irregolare del procedimento legislativo a lettura unica può mettere in pericolo il diritto dei parlamentari ad esercitare le loro funzioni rappresentative (art. 23.2 CE) e pertanto il diritto dei cittadini a partecipare alla cosa pubblica per mezzo di rappresentanti (art. 23.1 CE). Si tratta di un diritto configurato legalmente, per cui spetta al Regolamento del Parlamento specificarne il contenuto, anche se non può arrivare a snaturarne gli elementi essenziali garantiti dalla Costituzione. Di qui il carattere decisivo, ai nostri fini, del regime stabilito dagli articoli 150 RCD e 129 RS, oltre che della loro corretta interpretazione ed applicazione da parte degli organi di entrambe le Camere.

Non tutti gli atti degli organi parlamentari che violano la legalità dello *ius in officium*, tuttavia, sono necessariamente lesivi del diritto fondamentale. Tra i diritti o facoltà attribuiti al rappresentante, infatti, a questi fini sono rilevanti solo quelli che inficiano il nucleo della sua funzione rappresentativa parlamentare, vale a dire principalmente quelli che hanno un rapporto diretto con l'esercizio delle potestà legislative. Sarà necessario, pertanto, valutare di volta in volta se si è effettivamente verificata una violazione del diritto fondamentale per infrazione della legalità parlamentare, così come se il nucleo essenziale della funzione rappresentativa si è visto interessato oppure no.

Vediamo quali sono i contenuti essenziali di questo diritto fondamentale, gli elementi propri del nucleo della funzione rappresentativa protetti nell'ambito dell'articolo 23.2 CE, attinente alla partecipazione dei parlamentari ai procedimenti legislativi abbreviati a lettura unica: si tratta del diritto al procedimento legislativo adeguato e del diritto a presentare emendamenti. In altre parole le violazioni del contenuto essenziale garantito dalla Costituzione all'articolo 23.2 CE possono verificarsi o perché gli organi della Camera decidono di esaminare una proposta di legge tramite il procedimento abbreviato a lettura unica senza che concorrano i presupposti abilitanti stabiliti dai Regolamenti della Camera e del Senato, e incorrono dunque in una violazione del *diritto al procedimento legislativo adeguato dal punto di vista regolamentare*; oppure, qualora sia stato deciso di sottomettere un'iniziativa al procedimento legislativo a lettura unica, perché decidono di non procedere alla fase di proposta di emendamenti o di rigettarne indebitamente alcuni, incorrendo così in una violazione del diritto dei parlamentari *ad apportare emendamenti*. Questo, comunque, sempre tenendo presente che, perché la legge corrispondente sia dichiarata anticostituzionale e nulla, sia la violazione del diritto al procedimento adeguato sia la violazione del diritto ad apportare emendamenti devono aver avuto un impatto sul procedimento legislativo in questione abbastanza forte da alterare in modo sostanziale il processo di formazione della volontà nel seno delle Camere, che è, in ultima istanza, quello che l'articolo 23.2 CE e concordanti della Costituzione e dei Regolamenti Parlamentari sono volti a proteggere.

9. Riguardo alla prima di tali infrazioni, ovvero la violazione del *diritto ad un procedimento legislativo adeguato*, a nostro modo di vedere gli organi di entrambe le Camere non possono adottare la decisione di sottomettere un progetto di legge all'*iter* a lettura unica per il solo fatto che vi sia consenso politico sufficiente in Parlamento. Si potrà ricorrere a tale procedimento abbreviato esclusivamente per l'analisi delle leggi la cui *natura* sia *pactada* o dei progetti di legge che abbiano davvero una *formulazione sufficientemente semplice* da poter essere dibattuta e votata –con gli eventuali emendamenti corrispondenti– direttamente dall'Assemblea con tutte le garanzie per i parlamentari, senza che il loro passaggio dalla Commissione sia realmente necessario. Nelle fattispecie in cui, pur non concorrendo tali presupposti, una legge fosse stata approvata mediante lettura unica, occorrerebbe dichiararne l'anticostituzionalità per lesione dello *ius in officium* del parlamentare nel suo aspetto di diritto al procedimento adeguato.

Come abbiamo dimostrato in questo lavoro, la sola omissione di tutta la fase di Commissione (Relazione della *Ponencia*, dibattito in seno alla Commissione e Parere della Commissione) di per sé costituisce senza dubbio un'alterazione dell'*iter* legislativo ordinario che condiziona decisamente il risultato della decisione normativa delle Camere. Sarebbe opportuno, pertanto, che il Tribunale Costituzionale stabilisse la presunzione *iuris tantum* che, in principio, tale omissione è sempre rilevante per la corretta formazione della volontà della Camera. L'onere della prova rimarrebbe in questo modo invertito: ricadrebbe, infatti, su chi intendesse affermarne l'irrilevanza. Tutto questo presupporrebbe inevitabilmente che il Tribunale accogliesse le tesi che propugniamo in questa sede sulla delimitazione dei presupposti abilitanti della lettura unica e la conseguente intensificazione del suo lavoro di controllo sul loro effettivo concorso, giacché esso non sarebbe più inteso come una decisione di opportunità politica da parte dell'Assemblea.

10. Infine, in caso fosse necessario esaminare un progetto di legge in lettura unica, l'eventuale violazione dello *ius in officium* del parlamentare per inosservanza del suo diritto ad apportare emendamenti deve esser calibrata in modo diverso in ognuna delle due Camere. Al Senato, la limitazione del diritto ad apportare emendamenti dei Senatori riducendolo alla sola possibilità di

presentare proposte di veto, è compatibile con il contenuto essenziale del diritto fondamentale e con la sua configurazione legale. Alla Camera dei Deputati, tuttavia, poiché il suo Regolamento non proibisce la presentazione di emendamenti agli articoli, bisognerebbe distinguere due possibili scenari:

Qualora il procedimento a lettura unica fosse effettivamente adeguato perché la *natura* dell'iniziativa da esaminare *lo rende consigliabile*, ovvero, secondo le tesi qui esposte, perché il progetto di legge riunisce le caratteristiche di legge *paccionada* che il Parlamento deve solo ratificare, non solo non vi sarebbe lesione dello *ius in officium* del Deputato nel caso in cui la *Mesa* –scostandosi dalla prassi parlamentare abituale- omettesse la fase di presentazione di emendamenti agli articoli, ma anzi, farlo sarebbe completamente irregolare proprio perché si tratta di una di norma *paccionada*. In questi casi, si risponde ai requisiti dell'articolo 23.2 CE in modo più che sufficiente mediante la partecipazione dei Deputati e Gruppi Parlamentari sia alla fase preliminare, sia alla fase del dibattito e votazione finale sull'approvazione o rigetto del Disegno di Legge.

Al contrario, qualora l'*iter* a lettura unica fosse stato adottato regolarmente in virtù del secondo dei presupposti abilitanti, ossia, per la *semplicità della formulazione* dell'iniziativa legislativa in questione, potremmo invece trovarci di fronte ad una potenziale infrazione dello *ius in officium* dei Deputati, o perché la *Mesa* si fosse discostato dalla prassi parlamentare seguita per consuetudine fin dalla prima applicazione dell'*iter* a lettura unica alla Camera dei Deputati e non avesse proceduto alla fase di presentazione di emendamenti agli articoli; oppure perché –pur avendolo fatto- avesse ammesso indebitamente uno o più degli emendamenti presentati. Questo, ovviamente, a condizione che tale limitazione del diritto a presentare emendamenti avesse interessato in modo sostanziale la corretta formazione della volontà della Camera, nella misura in cui la partecipazione cui il Deputato ha diritto non avesse potuto essere convogliata in alcun altro modo nelle diverse fasi del procedimento legislativo.

A nostro parere, vincolare –come ha fatto recentemente il Tribunale Costituzionale- l'*unanimità* dell'Assemblea nell'adozione dell'accordo sull'*iter* da

seguire con l'*irricevibilità di apportare emendamenti agli articoli* costituisce un grave errore tecnico. In questo modo si presume, infatti, che il voto favorevole del Deputato all'adozione di questo tipo di iter sia una rinuncia implicita al suo diritto ad apportare emendamenti. Tuttavia, per il Deputato una cosa è intendere che l'iniziativa ha una formulazione sufficientemente semplice da essere dibattuta e votata direttamente in Assemblea, ben altra è avere intenzione di presentare emendamenti agli articoli: si tratta di due decisioni che non sono incompatibili, né si escludono l'un l'altra.

Vincolarle presuppone, precisamente, una limitazione dello *ius in officium* del parlamentare che, a nostro modo di vedere, non trova alcuna giustificazione nella configurazione che il Regolamento ha dato a questo diritto fondamentale. Non condividiamo neanche la tesi opposta, ovvero che se l'accordo sull'iter viene adottato per maggioranza semplice e non si permette la presentazione di emendamenti, si incorre sempre e comunque in un'infrazione dell'articolo 23.2 CE della minoranza parlamentare che non ha votato a favore di tale accordo sull'iter a lettura unica. Che vi sia stata o no lesione effettiva e rilevante del diritto fondamentale dell'articolo 23.2 CE dipende dalle circostanze specifiche del caso, ossia dal fatto che il diritto di partecipare alla decisione legislativa apportando emendamenti agli articoli non abbia potuto essere convogliato in altro modo sufficiente nel procedimento e che, inoltre, tale limitazione illegittima del diritto del Deputato sia stata determinante per la formazione della volontà della Camera.

Per tutte queste ragioni, suggeriamo un cambiamento –compatibile con l'attuale stesura del RCD- riguardo al punto della procedura in cui si adotta l'accordo sull'applicare o no la lettura unica a un dato progetto o disegno di legge: se l'Ufficio di presidenza proponesse tale decisione all'Assemblea non subito dopo la presa in considerazione, ma in un momento immediatamente posteriore alla fase di presentazione di emendamenti, non solo entrambi gli organi parlamentari sarebbero in una posizione migliore per decidere sul concorso del secondo presupposto abilitante della lettura unica, ma si eviterebbero anche le disfunzioni denunciate in questa sede riguardo alla lesione del diritto di presentare emendamenti dei parlamentari.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AA. VV., *Droit public général*, Litec, Paris, 2006.
- AA.VV., *Estudios de Derecho Constitucional*. Homenaje al profesor Rodrigo Fernández-Carvajal, Tomo I, Universidad de Murcia, Murcia, 1997.
- AA.VV., *Estudios de Derecho Público*. Homenaje a J. J. Ruiz-Rico, Técnos, Madrid, 1997.
- AA.VV., *Las fuentes del Derecho*, Primeras Jornadas Jurídicas de Lleida, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1983.
- AA.VV., *Técnica normativa 2016-2017. Memento práctico*. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., (Dtor.), Lefebvre, Madrid, 2016.
- AGUADO RENEDO, C., “Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 49, 1997.
- _____ “De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma”, *Revista Parlamentaria* de la Asamblea de Madrid, 17, 2007.
- _____ *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.
- AJA FERNÁNDEZ, E. y DE CARRERAS SERRA, F., “Carácter de las leyes de armonización”, *Revista española de Derecho Político*, 18-19, 1983.
- AJA FERNÁNDEZ, E., “La reforma del procedimiento legislativo en el nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados”, en AA.VV., *Las fuentes del Derecho*, Primeras Jornadas Jurídicas de Lleida, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1983.
- ALÁEZ CORRAL, B., *Los límites materiales a la reforma de la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018.
- ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J., *Estado de partidos: participación y representación*, Marcial Pons, Madrid, 2013.

- ALEXY, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, CEPC, Madrid, 2014.
- ALONSO DE ANTONIO, J. A., “Las leyes marco como fórmula constitucional de ampliación no estatutaria de las competencias de las Comunidades Autónomas. El artículo 150 de la Constitución”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4, 1981.
- ÁLVAREZ CORA, E., “La actividad legislativa en las Cortes de la II República y el Nuevo Estado”, *AEHD*, Tomo LXXX, 2010.
- ALVERONE, L., *Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, Camera dei Deputati, Roma, 2004.
- ALZAGA VILLAAMIL, O., “Contribución al estudio del derecho parlamentario”, *Revista de derecho público*, 62, 1976.
- AMIRANTE, C., *Diritto Pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012.
- ANDERSON, P., *De la antigüedad al feudalismo*, Siglo XXI, Madrid, 2012.
- ARAGÓN REYES, M., *Constitución y democracia*, Tecnos, Madrid, 1989.
- ____ “La forma parlamentaria de Gobierno en España: reflexiones críticas”, en AA.VV., *Estudios de Derecho Público. Homenaje a J. J. Ruiz-Rico*, Tecnos, Madrid, 1997.
- ____ “La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. GARRORENA MORALES, A., (Editor), Tecnos, Madrid, 1990.
- ____ “Uso y abuso del decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional”, *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 60, 2016.
- ____ *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.
- ____ *Uso y abuso del Decreto-ley*, Iustel, Madrid, 2016.

- ARAUJO DÍAZ DE TERÓN, M., “Comentario al artículo 150”, en RIPOLLÉS SERRANO, M. R. (Coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.
- ARCE JANÁRIZ, A., “El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 41, 1994.
- ____ “El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 46, 1996.
- ARRUEGO RODRÍGUEZ, G., *Representación política y derecho fundamental*, CEPC, Madrid, 2005.
- AVRIL, P., (et al.), *Droit Parlementaire*, Montchrestien, Paris, 2014.
- BANCHSCHMIDT, P. et PHILLIPPE, B., “Droit Parlementaire”, *Revue française de droit constitutionnel*, 2, 2009.
- BARCELÓ Y SERRAMALERA, M., *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Atelier, Barcelona, 2004.
- BARILE P., CHELI, E., e GRASSI, S., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2011.
- BARREIRO GONZÁLEZ, G., “Sobre la extraordinaria y urgente necesidad de los decretos-leyes”, *Derecho Privado y Constitución*, 17, 2003.
- BASILE, S., “Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades Públicas”, PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (Dtores.), *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Civitas, Madrid, 1981.
- BENTHAM, J., *Principios de la ciencia social o de las ciencias morales y políticas; ordenados conforme al sistema del autor original y aplicados a la Constitución Española por Toribio Nuñez*, Imprenta Nueva, Salamanca, 1821.

- ____ *Tácticas parlamentarias*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- BIGLINO CAMPOS, P., “Veinticinco años de procedimiento legislativo”, *Revista de Derecho Político*, 58-59, 2003-2004.
- ____ Voz “Potestad legislativa”, en ARAGÓN REYES, M. (Dtor.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado, Civitas, Madrid, 2011.
- ____ “Las facultades de los parlamentarios, ¿son derechos fundamentales?”, *Revista de las Cortes Generales*, 30, 1993.
- ____ “La enmienda en el procedimiento legislativo”, en AA.VV., *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, Civitas, Madrid, 1995.
- ____ Voz “Procedimiento Legislativo”, en ARAGÓN REYES, M. (Dtor.), *Organización General y Territorial del Estado*, Civitas, Navarra, 2011.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1973.
- BLACHÈR, P., *Le Parlement en France*, Lextenso éditions, Paris, 2012.
- BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, Plaza & Janés, Barcelona, 1985.
- BODINO, J., *Los seis libros de la República*, Traducción de Pedro Bravo Gala, Tecnos, Madrid, 1997.
- BONHOURE, J. P. et BRILLIANT, P., *Les principales étapes de la procédure législative*, Economica, Paris, 1989.
- BORREGO MORENO, A., *Estudios parlamentarios efectuados por orden de las Cortes con aplicación a la reforma del Reglamento interior del Congreso de los Diputados*, Imprenta de la Sociedad Tipográfica, Madrid, 1875.
- ____ *Historia de las Cortes de España durante el siglo XIX: a partir de la instalación de las Generales y Extraordinarias de 1810 hasta el advenimiento del Rey D. Alfonso*, Imprenta de Alfonso Roderó, Madrid, 1885.

- CALVO MARCOS, M., *El régimen parlamentario de España en el siglo XIX*, Secretaría del Congreso de los Diputados, Madrid, 1883.
- CAMBRONERO y MARTÍNEZ, C., *Las Cortes de la revolución*, La España Moderna, Madrid, 1875.
- CAMBY, J.P. et SERVENT, P., *Le travail prelementaire sous la cinquième République*, Montchrestien, Paris, 2004.
- CANETTI, E., *Masa y poder*, Debolsillo, Barcelona, 2011.
- CANOVAS DEL CASTILLO, A. (et al.), *La oposición liberal-conservadora en las Cortes constituyentes de 1869 a 1871*, Imprenta y Estereotipia de M. Rivadeneyra, Madrid, 1871.
- CARETTI, P. e DE SIERVO, U., *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1998.
- CASSAGNE, J. C., *Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998.
- CASTELLA ANDREU, J. M., "El Estatuto de Autonomía de Cataluña después de la STC 31/2010", *Revista General de Derecho Constitucional*, 13, 2011.
- CASTILLO ALONSO, G., *Derecho Político y Constitucional comparado. Comentarios a la Constitución Española (9 diciembre 1931)*, Bosch, Barcelona, 1932.
- CELLOTO, A., *Fonte del diritto e antinomie*, Giapichelli, Torino, 2014.
- ____ *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino, 2006.
- ____ *Diritto parlamentare. Casi e materiali*, Zanichelli, Bologna, 2005.

____ *Dodici Lezioni di Diritto Costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

____ *Il coordinamento finale della Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009.

____ *Lezioni di diritto costituzionale comparato. Gli Stati membri dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010.

CERRETO, R., "Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato", *Rassegna parlamentare*, 1, 2013.

CHEVALIER, J., "La fin de l'État providence", *Projet*, 143, 1980.

CILLÁN-APALATEGUI y GARCÍA DE ITURROSPE, M. C., "La dinámica evolutiva de los Reglamentos del Senado en España", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, 6, 1988.

CLEMENTE CARNICERO, J., *El liberalismo convencido por sus mismos escritos o Examen crítico de la Constitución de la monarquía española publicada en Cádiz y de la obra de Don Francisco Marina "Teoría de las Cortes", y de otras que sostienen las mismas ideas acerca de la soberanía de la nación*, Imprenta de Eusebio Aguado, Madrid, 1830.

COBREROS MENDAZONA, E., "El status parlamentario como derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 de la Constitución", en AA.VV., *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991.

COLLIARD, J. C., *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Blume, Barcelona, 1981.

D'AMICO, M. e D'ELIA, G., *Diritto Costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2012.

DE ALFONSO PINAZO, C., "El tratamiento del Tribunal Constitucional a las denominadas normas interpretativas y supletorias del Reglamento Parlamentario", *Parlamento y justicia constitucional*, IV Jornadas de la

Asociación Española de Letrados de Parlamento, Aranzadi, Navarra, 1997.

DE ARGÜELLES, A., *Examen histórico de la reforma constitucional que hicieron las Cortes generales y extraordinarias desde que se instalaron en la Isla de León el día 24 de setiembre de 1810, hasta que cerraron en Cádiz sus sesiones el 14 del propio mes de 1813*, Imprenta de Carlos Wood e Hijo, Londres, 1835.

DE AZCÁRATE y MENÉNDEZ, G., *El régimen parlamentario en la práctica*, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1885.

DE CAMPOAMOR, R., *Historia crítica de las Cortes reformadoras*, Imprenta de Uzal y Aguirre, Madrid, 1845.

DE CARRERAS SERRA, F., “¿Democracia directa versus democracia representativa?”, en *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, SÁENZ ROYO, E. (Coord.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017.

DE DIEGO GARCÍA, E., “La “Orgánica” de las Cortes 1810-1813”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 24, 2002.

DE LA HUCHA CELADOR, F., *La inserción constitucional del Convenio Económico de Navarra*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Pública de Navarra, Navarra, 2010.

DE LABRA, R. M., *Muñoz Torrero y las Cortes de Cádiz: historia de la primera Asamblea constitucional, programa de la transformación política y social de España, la elocuencia y las costumbres parlamentarias en las Cortes de Cádiz*, Ateneo Científico, Literario y Artístico de Madrid, Madrid, 1886.

DE LOS RÍOS, J. M., *Código español del reinado intruso de José Napoleón Bonaparte. Colección de sus más importantes leyes, decretos e instituciones*, Imprenta de Ignacio Boix, Madrid, 1845.

_____ *Actas de la Diputación General de españoles que se juntó en Bayona el 15 de junio de 1808, en virtud de convocatoria expedida por el Gran Duque de Berg, como Lugar-Teniente General del Reino, y la Junta Suprema de Gobierno con fecha 19 de mayo del mismo año* (precedidas de dicha orden de convocatoria y de los poderes y órdenes que presentaron los que asistieron a ella, seguidas del proyecto de Constitución consultado por el Emperador a la misma y, de las observaciones más notables que sobre aquel proyecto se produjeron y la Constitución definitivamente hecha que fue aceptada por la misma Diputación General en 7 de Julio del propio año), Imprenta y Fundición de J. A. García, Madrid, 1874.

DE OTTO y PARDO, I., “La posición constitucional del Gobierno”, en *Organización y Funciones del Gobierno*, Secretaria General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1989.

DE VERGOTTINI, G., *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padova, 2012.

DEBBAS, C. (et al.), *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Economica, Paris, 2001.

DENNINGER, E., “El procedimiento legislativo en la República Federal de Alemania” (Traducción de Jaime Nicolás Muñiz), *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, 1986.

DÍAZ DEL MORAL, J. (et al.) “La reforma agraria y el Estatuto catalán, discursos pronunciados en las Cortes constituyentes”, *Revista de Occidente*, I, 1932.

DICKIMANN, L., *L'organizzazione del processo legislativo*, Jovene editore, Napoli, 2006.

_____ “L'esercizio dell'iniziativa legislativa”, *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1, 1995.

_____ *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Cedam, Padova, 1997.

- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M., “Concepto de ley y tipos de leyes (¿Existe una noción unitaria de ley en la Constitución Española?)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24, 1988.
- DOMINGO, L., *Les actes internes du Parlement, Étude sur l'autonomie parlementaire (France, Espagne, Italie)*, L.G.D.J., Paris, 2008.
- DONOSO CORTÉS, J., *Principios constitucionales aplicados al proyecto de Ley Fundamental*, Imprenta de la Compañía Tipográfica, Madrid, 1837.
- DUQUE VILLANUEVA, J. C., “El recurso de amparo contra actos parlamentarios”, *Revista de las Cortes Generales*, 42, 1997.
- DUVERGUER, M., *La democracia sin el pueblo*, Ariel, Barcelona, 1967.
- ESPÓSITO, C., “Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione”, *Giurisprudenza Costituzionale*, 2, 1957.
- FERNÁNDEZ ALMAGRO, M., *Origen del régimen constitucional en España*, Labor, Barcelona, 1976.
- FERNÁNDEZ CAÑUETO, D., “Las consecuencias de la reforma del artículo 135.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña para aprobar la Ley de referéndum y la de transitoriedad jurídica: suspensión y STC 139/2017”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 111, 2018.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., “Las nuevas facultades del Tribunal Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 38, 2018.
- FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, M., “El acto parlamentario y su control jurisdiccional”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 35, 2016.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, F., “La forma de Gobierno en la Constitución de Bayona”, *Historia Constitucional*, 9, 2008.

FIGUEROA Y TORRES, A., *El régimen parlamentario o los gobiernos de gabinete*, Miguel Ginesta, Madrid, 1886.

FOILLARD, F., *Droit Constitutionnel et Institution politiques*, Bruylant, Paris, 2017.

FOSSAS ESPADALER, E., *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993.

GALEOTTI S., *Contributo alla Teoria del procedimento legislativo*, Facoltà di Giurisprudenza. Universidad degli Studi di Urbino, Giuffrè, 1975.

GARCÍA COSTA, F. M., *La función electoral del Parlamento*, Atelier, Barcelona, 2009.

____ “Los órganos parlamentarios auxiliares en materia de transparencia y acceso a la información pública en el sistema constitucional español”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 30, 2018.

____ “Participación y democracia electrónicas en el Estado representativo”, *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, COTINO HUESO, L. (Coord.), Comares, Granada, 2007.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1985.

GARCÍA DE VALDELLANO, L., *Historia de España: De los orígenes a la Baja Edad Media*, Alianza Universidad, Madrid, 1980.

____ *Curso de Historia de las Instituciones españolas: de los orígenes al final de la Edad Media*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

GARCÍA ROCA, J., “El método comparado en Derecho Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 2018.

____ *Pautas para una reforma constitucional*, Aranzadi, Madrid, 2014.

- ____ *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y PENDÁS GARCÍA, B., “Comentario al artículo 72.2 de la Constitución. Autogobierno de las Cámaras. Sesiones Conjuntas”, en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dtor.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Edersa, Madrid, 1999.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 16, 2005.
- ____ *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, CEPC, Madrid, 2007.
- ____ *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, CEPC, Madrid, 2006.
- ____ “Artículo 72.1: Autonomía funcional de las Cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dtor.), Cortes Generales, Edersa, Madrid, 1998.
- ____ “La reforma del artículo 135: ¿son suficientes trece días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional”, *Cuadernos de Derecho Público*, 38, 2009.
- ____ *Manual de técnica legislativa*, Civitas, Madrid, 2011.
- GARCÍA-GALLO DE DIEGO, A., *Manual de Historia del Derecho Español*, V. Suárez, Madrid, 1973.
- GARCÍA-PELAYO ALONSO, M., *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.
- ____ *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.

- ____ *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1989.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., “Tratado de Derecho Administrativo”, *Revista de Derecho Privado*, I, 1974.
- GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2012.
- GARRORENA MORALES, A., “Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación”, en GARRORENA MORALES, A., (Editor), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.
- ____ Voz “Mandato representativo”, en ARAGÓN REYES, M., (Dtor.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado, Civitas, Madrid, 2011.
- ____ *Representación política y Constitución democrática*, Civitas, Madrid, 1991.
- ____ Voz “Parlamento”, en ARAGÓN REYES, M., (Dtor.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado, Civitas, Madrid, 2011.
- ____ *Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*, CEPC, Madrid, 2014.
- ____ Voz “Potestad legislativa”, en ARAGÓN REYES, M. (Dtor.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado, Civitas, Madrid, 2011.
- ____ “Valores superiores y principios constitucionales”, en *Estudios de Derecho Público*. Homenaje a J. JOSÉ RUIZ-RICO, Tecnos, Madrid, 1997.
- ____ Voz “Reglamento Parlamentario”, en ARAGÓN REYES, M. (Dtor.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado, Civitas, Madrid, 2011.

___ Voz “Cortes Generales”, en ARAGÓN REYES, M. (Dtor.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado, Civitas, Madrid, 2011.

___ “La sentencia constitucional”, *Revista de Derecho Político*, 11, 1981.

GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I., *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Prólogo de SOLOZABAL ECHEVARRÍA, J. J., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

GÓMEZ CORONA, E., *Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008.

GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: ¿un problema de límites procedimentales?”, *comunicación al XVII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Málaga, 26 y 27 de abril de 2018.

___ “La Tramitación legislativa en lectura única”, *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, 4, 2007.

___ *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008.

___ “El derecho a tramitar las iniciativas por el procedimiento adecuado”, *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, 4, 2009.

GONZÁLEZ GARCÍA, I., “La trascendencia constitucional del deficiente control del Decreto ley autonómico”, *Revista española de Derecho Constitucional*, 37, 2017.

GONZÁLEZ-POSADA y BIESCA, A., *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Reus, Madrid, 1932.

___ *El régimen constitucional: esencia y forma, principios y técnica*, Victoriano Suárez, Madrid, 1930.

- ____ *Estudios sobre el régimen parlamentario en España*, Biblioteca Económica Filosófica, Madrid, 1891.
- ____ *La nouvelle constitution espagnole: le régime constitutionnel en Espagne: evolution-textes-commentaires*, Recueil Sirey, Paris, 1932.
- ____ *La reforma constitucional*, Victoriano Suárez, Madrid, 1931.
- ____ *Tratado de Derecho Político*, Victoriano Suárez, Madrid, 1935.
- HABERMAS, J., “La participación política”, en *Capital monopolista y sociedad autoritaria*, ABENDROTH (et al.), Fontanella, Barcelona, 1973.
- ____ *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Suhrkamp, Frankfurt, 1977.
- HAURIUO M., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona, 1971.
- HERMAN, M., *Zur Geschäftsordnung*, German edition, Wiesbaden, 2003.
- HÖLSSCHEIDT, S., *Das Recht der Parlamentsfraktionen*, Hardcover, Rheinbreitbach, 2001.
- JIMÉNEZ CAMPO, J., “Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios”, en AA.VV., *Estudios de Derecho Constitucional y Ciencia Política*. Homenaje al Profesor Fernández-Carvajal, Universidad de Murcia, Murcia, 1997.
- KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Madrid, 1934.
- KRETSCHMER, G., *Kommentar zum Grundgesetz*, Abs, Köln/München, 2011.
- KRIELE, M., *Introducción a la Teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*, Depalma, Buenos Aires, 1980.
- LABAND, P., *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Laupp, Tubinga, 1911-1914.

- LAPORTA SAN MIGUEL, F. J., “Teoría y realidad de la legislación: una introducción general”, en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. y PAU PEDRÓN A. (Dtores.), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Civitas, Madrid, 2004.
- LASALLE, F., *¿Qué es una Constitución?* (Traducción de W. Roces), Cenit, Madrid, 1931.
- LÓPEZ BASAGUREN, A., “El Concierto Económico y la financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Entre mito y realidad”, en AA.VV., *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, vol. I, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.
- LUHMANN, N., *Legitimität durch Verfahren*, Luchterhand, Berlín, 1975.
- LUNA y MONTEJO, G., *Censura de las Cortes y derechos del pueblo español y de cada uno de los miembros que lo componen con respecto al Congreso Nacional y a los que le forman*, Imprenta de Manuel Quintana, Cádiz, 1811.
- LUPO, N. y SCAFFARDI, L., *Comparative law in legislative drafting: the increasing importance of dialogue amongst parliaments*, Eleven, London, 2014.
- MANIN, B., *Los principios del Gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- MARAVALL CASESNOVES, J. A., *Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el sistema de Comisiones*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1947.
- MARTÍN NUÑEZ, E., “la garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental. Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la participación política”, *Revista catalana de dret públic*, 37, 2008.
- MARTÍNEZ DE LA ROSA BERDEJO, F., *El espíritu del siglo*, Imprenta de Tomás Jordán, Madrid, 1835-1851.

- MARTÍNEZ MARINA, F., *Teoría de las Cortes o grandes Juntas Nacionales de los Reinos de León y Castilla, monumentos de su Constitución política y de la soberanía del pueblo: con algunas observaciones sobre la Ley Fundamental de la Monarquía Española sancionada por las Cortes Generales y extraordinarias, y promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*, Imprenta de D. Fermín Villalpando, Madrid, 1813.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., “La costumbre como fuente de Derecho Parlamentario. Precedentes, usos y prácticas parlamentarias en la doctrina del Tribunal Constitucional”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 23, 2010.
- MATARELLA, B., *La trappola delle leggi*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- MATÍA PORTILLA, J., *Los tratados internacionales y el principio democrático*, Marcial Pons, Madrid, 2018.
- MAUGUIN, M., *L'élaboration parlementaire de la loi: étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Dalloz, Paris, 2006.
- MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A., *Introducción en La Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de derecho*, Civitas, Madrid, 2004.
- MENY, Y., “Procedimiento legislativo en Francia” (Traducción de Helena Moya), *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, 1986.
- MERCADER RIBA, J., *José Bonaparte, Rey de España (1808-1813). Estructura del Estado español bonapartista*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas: Instituto de Historia Jerónimo Zurita, Madrid, 1983.
- MERINO MERCHÁN J. F. y DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L., “Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras”, *Revista de las Cortes Generales*, 23, 1991.
- MORI, A., *Crónica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República Española*, Aguilar, Madrid, 1932.

- MORTATI, C., *Instituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padua, 1991.
- MUÑOZ MACHADO, S., (et al.), *Ideas para una reforma de la Constitución*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2017.
- PALADIN, L., *Diritto Costituzionale*, CEDAM, Padova, 1998.
- PÉREZ CALVO, A., “Navarra, un régimen autonómico secular”, *Revista de Estudios Políticos*, 92, 1996.
- PÉREZ SERRANO, N., “La Constitución Española (9 de diciembre 1931): antecedentes, texto, comentarios”, *Revista de Derecho Privado*, I, Madrid, 1932.
- ____ *Tratado de Derecho político*, Civitas, Madrid, 1976.
- PÉREZ TREMPES, P., “El método comparado en Derecho Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 2018.
- PÉREZ-MONEO AGAPITO, M., “Mecanismos de participación ciudadana en sede parlamentaria”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 26, 2018.
- ____ *La selección de candidatos electorales en los partidos*, CEPC, Madrid, 2012.
- PÉREZ-PRENDES MUÑOZ DE ARRACO, J. M., “Introducción” a la *Teoría de las Cortes* de MARTÍNEZ MARINA, F., PÉREZ PRENDES (Editor), Editora Nacional, Madrid, 1979.
- ____ “Cortes de Castilla y León (1188-1988)”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 10, 1986.
- PONS y UMBERT, A., *Organización y funcionamiento de las Cortes según las Constituciones españolas*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992.
- PULIDO QUECEDO, M., *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1992.

- PUNSET BLANCO, R., *Las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1983.
- PUNSET BLANCO, R., voz "Pleno", en ARAGÓN REYES, M., (Dtor.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado, Civitas, Madrid, 2011.
- REDONDO GARCÍA, A. M., "El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales", *Revista de Derecho Político*, 50, 2001.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P., *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Ariel, Barcelona, 2000.
- RICO y AMAT, J., *Historia política y parlamentaria de España, (desde los tiempos primitivos hasta nuestros días)*, Imprenta de las Escuelas Pías, Madrid, 1861.
- RIDAO MARTÍN, J., "La tramitación directa de las leyes: el procedimiento de lectura única a revisión", *Revista General de Derecho Constitucional*, 28, 2018.
- RIPOLLÉS SERRANO, M. R., "El sistema parlamentario español", *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*, ÁLVAREZ TORRES, M. (Coord), Comares, Granada, 2017.
- ____ "Las Cortes Generales", *Lecciones de derecho constitucional*, ÁLVAREZ VÉLEZ, M. (Coord.), Valencia, Tirant Lo Blanch, 2018.
- ____ "La proporcionalidad como variable o como problema en el sistema electoral español", Ponencia impartida con motivo de la Conferencia *Los sistemas electorales español y alemán. Un debate de sus efectos, límites y propuestas*, celebrada el 12 de marzo de 2012, en el Palacio de la Aljafería de Zaragoza.

_____ “Las Cortes Generales: tradición y modernidad, de las funciones tradicionales a la legitimación del sistema político”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 15, 2004.

_____ “La reforma constitucional española de 2011: antecedentes, tramitación y el epígono de la LO 2/2012”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 27, 2013.

_____ “Las transformaciones del Parlamento contemporáneo: ¿Fuga de las competencias tradicionales o adaptación a la época actual?”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 11, 2016.

ROMANO, S., *Corso di Diritto Costituzionale*, Cedam, Padova, 1926.

ROSADO VILLAVERDE, C., “Las garantías institucionales de los Estatutos de Autonomía de segunda generación”, *Revista para el Análisis del Derecho*, 3, 2011.

ROSSI, E., *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa, 2014.

RUBIO LLORENTE, F., “El procedimiento legislativo en España: el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, 1986.

_____ “Principios y valores constitucionales”, en AA.VV., *Estudios de Derecho Constitucional*. Homenaje al profesor Rodrigo Fernández-Carvajal, Tomo I, Universidad de Murcia, Murcia, 1997.

RUIZ ROBLEDO, A., “Sobre los tipos de procedimientos legislativos”, *El procedimiento legislativo*. V Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

SÁENZ ROYO, E., “La regulación del referendo en Derecho comparado”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 108, 2106.

SAINZ MORENO, F., “El legislador racional y la predicibilidad de la conducta humana”, en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. y PAU PEDRÓN A. (Dtores.),

La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho, Civitas, Madrid, 2004.

SALINAS DE FRÍAS, A., “La reafirmación del necesario control parlamentario de la actividad convencional del ejecutivo. Comentario a la Sentencia 155/2005, de 9 de junio, del Tribunal Constitucional”, *REDI*, vol. LVII, 2005.

SAN VICENTE FEDUCHI, J., “Referéndum”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 14, 2018.

SÁNCHEZ MORÓN, M., “El principio de participación en la Constitución Española”, *Revista de Administración Pública*, 89, 1979.

____ *La participación del ciudadano en la Administración pública*, CEC, Madrid, 1980.

SÁNCHEZ, S., “Aux origines du droit parlementaire français: Le Traité de la confection des lois de Valette et Benat Saint-Marsy”, *Revue française de Droit Constitutionnel*, 95, 2013.

SANDULLI, M., “Lege”, *Noviss. Dig. It.*, vol. IX, 1963.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Comentario al artículo 16”, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “La ley y la autorización de las Cortes a los Tratados Internacionales”, *Revista de Derecho Político*, 11, 1981.

____ “Procedimiento legislativo histórico español: 1876-1936”, *Revista de las Cortes Generales*, 94-96, 2015.

____ *Derecho Parlamentario Español*, Dyckinson, Madrid, 2013.

____ “Decreto ley, ley y tratado internacional. Comentario a la STC 155/2005, de 9 de junio”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 18, 2006.

- SCAFFARDI, L., *Parlamenti in dialogo. Uso della comparazione nella funzione legislativa*, Jovene editore, Napoli, 2011.
- SCHMIDT, T. I., *Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts*, Archiv des öffentlichen Rechts, 128, 2003.
- SCHMIHT GLAESER, W., “Partizipation an Verwaltungsentscheidungen”, *VVDStRL*, 31, 1973.
- SCHMITT, C., *La defensa de la Constitución: estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la Constitución*, (Traducción Manuel Sánchez Sarto), Labor, Barcelona, 1931.
- ____ *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990.
- ____ *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en la situación actual*, Tecnos, Madrid, 2008.
- SCHNEIDER, H., *Gesetzgebung. Ein Lehrbuch*, Müller, Heidelberg, 1991.
- SENÉN HERNÁNDEZ, M., “Comentario al artículo 75 de la Constitución Española”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, ALZAGA VILLAAMIL, O., (Dtor.), Edersa, Madrid, 2006.
- SOLOZABAL ECHEVARRÍA, J. J., “El modelo de Cádiz y la asunción de la supremacía constitucional en nuestro constitucionalismo histórico”, *Revista anthropos: Huellas del conocimiento*, 236, 2012.
- ____ *Nación y Constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.
- ____ “La reforma constitucional del Senado”, *Revista de ciencias sociales*, 251-252, 2018.
- ____ “Estado Autonómico y sistema de fuentes a la luz de la jurisprudencia constitucional”. En la recopilación de trabajos del autor, *Las bases constitucionales del Estado Autonómico*, McGraw Hill, Madrid, 1998.

- _____ “Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 28, 2006.
- _____ “Representación y partidos”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 8, 2004 (Ejemplar dedicado a: La representación en el Derecho).
- _____ “La reforma federal y el Estado Autonómico”, *Temas para el debate*, 281, 2018.
- SUÁREZ VERDAGUER, F., “La creación del Ministerio del Interior en España”, *AHDE*, 19 (1948-1949).
- TORRES MURO, I., “Los derechos de los parlamentarios”, *Revista de Derecho Político*, 44, 1998.
- TUDELA ARANDA, J., “La democracia contemporánea. Mitos, Velos y (presuntas) realidades”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, 2017.
- _____ “Participación en el procedimiento de elaboración de una ley”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 14, 2013.
- _____ “La posición del Diputado en el Parlamento español desde un estudio de los reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 20, 2009.
- _____ “La Administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 23, 2010.
- _____ “Reflexiones sobre la renovación del Parlamento”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 17, 2006.
- TURPIN, D., *Droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.
- VAN OUYEN, R., *Politik und Verfassung*, Springer VS, Wiesbaden, 2006.

- VARELA SUANCES-CARPEGNA, J., *La teoría del Estado en las Cortes de Cádiz. Orígenes del constitucionalismo hispánico*, CEPC, Madrid, 2012.
- ____ “L’Histoire Constitutionnel: quelques reflexions de méthode”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 68, 2006.
- ____ *Algunas reflexiones metodológicas sobre la Historia Constitucional*, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, Alicante, 2015.
- ____ *La Constitución Española de 1931. (Fuentes, Rasgos, Influencias)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2017.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., “Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 2016.
- VÍRGALA FORURIA, E., *La delegación legislativa en la Constitución y los decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- VON BEYME, K., *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1997.
- WIESER, B., *Vergleichendes Verfassungsrecht*, Springer, Wien, 2005.
- WRÓBLEWSKY, J., *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, Civitas, Madrid, 1985.
- ZEWEIGERT K. & KÖTZ, K., *Introduction to Comparative Law*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

ANEXO

Leyes tramitadas por el procedimiento de lectura única

Legislatura Constituyente (13/4/1977- 22/3/79)

No existen todavía leyes tramitadas en lectura única puesto que son los Reglamentos del Congreso y del Senado los textos que articulan su desarrollo y los mismos datan de 10 de febrero de 1982 y de 26 de mayo de 1982 respectivamente.

I Legislatura (23/3/79 – 17/11/1982)

1982

Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (BOE, núm. 195, de 16 de agosto de 1982).

Proyecto de ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (121/000060)

Presentado el 25/03/1982.

Autor: Gobierno.

Resultado de la tramitación: Aprobado.

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, número 287, de 12 de julio de 1982). Sesión Plenaria de 26 de julio de 1982. Diario de Sesiones del Senado, número 168, 1982.

II Legislatura (18/11/1982- 14/7/1986)

1983

Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, por la que se aplica el artículo 144.c) de la Constitución a la provincia de Segovia (BOE, núm. 52, de 02 de marzo de 1983).

Proyecto de ley orgánica de Aplicación del Artículo 144, apartado c) de la Constitución a la provincia de Segovia. (121/000008)

Presentado el 10/01/1983

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley Orgánica de Aplicación del Artículo 144, apartado c) de la Constitución a la provincia de Segovia (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, nº 7, de 28 de febrero de 1983). Sesión Plenaria de 22 de febrero de 1983. Diario de Sesiones nº 10, 1983.

Ley 1/1983, de 5 de abril, sobre cambio de denominación de la actual provincia de Oviedo por la de provincia de Asturias (BOE, núm. 83, de 07 de abril de 1983).

Proyecto de ley de cambio de denominación de la actual provincia de Oviedo por la provincia de Asturias. (121/000007)

Presentado el 10/01/1983

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Tramitación ordinaria del Proyecto de ley de cambio de denominación de la actual provincia de Oviedo por la provincia de Asturias (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, número siete, 28 de febrero en 1983). Sesión Plenaria de 22 de marzo de 1983. Diario de Sesiones número 10 de 1983.

Ley 28/1983, de 2 de diciembre, de concurrencia de España al octavo aumento de cuotas del Fondo Monetario Internacional (BOE Núm. 310, de 28 de diciembre de 1983).

Proyecto de Ley de concurrencia de España al octavo aumento de cuotas del Fondo Monetario Internacional aprobado en el Consejo de Ministros de 27-VII-1983.

Presentado el 6/11/83.

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Procedimiento ordinario.

Tipo de tramitación en el Senado: Lectura única.

1984

Ley 25/1984, de 29 de junio, sobre concesión de una pensión excepcional a doña María Teresa Decarlini Méndez, viuda de don Alfredo Jorge Suar Muro (BOE, núm. 158, de 03 de julio de 1984).

Proyecto de ley de concesión de una pensión excepcional a doña María Teresa Decarlini Méndez, viuda de don Alfredo Jorge Suar Muro. (121/000096)

Presentado el 02/03/1984

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

1985

Ley 11/1985, de 9 de mayo, sobre concesión de varios créditos extraordinarios y suplementos de crédito por un importe total de 1.256.000.000 de pesetas para financiar la realización de los Acuerdos de Cooperación con Guinea Ecuatorial (BOE, núm. 116, de 15 de mayo de 1985).

Proyecto de ley de participación de España en la séptima ampliación de recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). (121/000130)

Presentado el 09/01/1985

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: ordinaria y aprobación final por el Pleno en lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 15/1985, de 7 de junio, sobre concesión de varios suplementos de crédito por un importe total de 3.924.500.000 pesetas para la puesta en funcionamiento de nuevas Administraciones de Hacienda en el ejercicio de 1984 (BOE, núm. 140, de 12 de junio de 1985).

Proyecto de ley de concesión de varios suplementos de crédito por un importe total de 3.924.500.000 pesetas para la puesta en funcionamiento de nuevas Administraciones de Hacienda en el ejercicio de 1984. (121/000128).

Presentado el 09/01/1985

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Tramitación directa en el Pleno de la Cámara del Proyecto de ley de concesión de varios suplementos de crédito por un importe total de 3.924.500.000 pesetas para la puesta en funcionamiento de nuevas Administraciones de Hacienda en el ejercicio de 1984 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 236 de 1 de marzo de 1985). Diario de Sesiones del Senado, número 112, 1985. Sesión Plenaria de 26 de marzo de 1985.

Ley 24/1985, de 24 de julio, sobre exención del pago de las tasas correspondientes a la revisión de los permisos de conducir de los titulares que rebasen la edad de setenta años (BOE, núm. 183, de 01 de agosto de 1985).

Proyecto de ley de exención del pago de las tasas correspondientes a la revisión de los permisos de conducir de los titulares que rebasen la edad de setenta años. (121/000142)

Presentado el 08/03/1985

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 37/1985, de 18 de noviembre, por la que se autoriza al Ministerio de Economía y Hacienda para la enajenación en pública subasta de una finca urbana en Madrid (BOE, núm. 279, de 21 de noviembre de 1985).

Proyecto de ley de autorización al Ministerio de Economía y Hacienda para la enajenación en pública subasta de una finca urbana sita en Madrid. (121/000164)

Presentado el 08/07/1985

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Tramitación por el procedimiento de lectura única por acuerdo del Pleno del Senado del proyecto de ley de autorización al Ministerio de Economía y Hacienda para la enajenación en pública subasta de una finca urbana sita en Madrid. (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, número 298, de 10 de octubre de 1985). Diario de Sesiones del Senado número 138, 1985. Sesión Plenaria de 23 de octubre de 1985.

Ley 39/1985, de 28 de noviembre, sobre concesión de un crédito extraordinario a los presupuestos en vigor de la sección 20, "Ministerio de Industria y Energía", por un importe de 42.500.000.000 de pesetas para financiar el pago del primer plazo de la deuda de "Enagás" con "Sonatrach" (BOE, núm. 290, de 04 de diciembre de 1985).

Proyecto de ley de concesión de un crédito extraordinario a los Presupuestos en vigor de la Sección 20, "Ministerio de Industria y Energía", por un importe de 42.500.000.000 de pesetas para financiar el pago del primer plazo de la deuda de la Empresa Nacional de Gas (ENAGAS) con la Sociedad Nacional de Transportes y Comercialización de los Hidrocarburos (SONATRACH). (121/000162)

Presentado el 10/07/1985

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 41/1985, de 28 de noviembre, sobre participación de España en la Cuarta Ampliación de Recursos del Fondo Africano de Desarrollo (BOE, núm. 290, de 04 de diciembre de 1985).

Proyecto de ley de participación de España en la cuarta ampliación de recursos del Fondo Africano de Desarrollo (ADF). (121/000159)

Presentado el 17/06/1985

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 44/1985, de 19 de diciembre, por la que se autoriza el ingreso de España en el Banco Asiático de Desarrollo (BOE, núm. 307, de 24 de diciembre de 1985).

Proyecto de ley de autorización del ingreso de España en el Banco Asiático de Desarrollo (ADB). (121/000160)

Presentado el 18/06/1985

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Tramitación por el procedimiento de urgencia. Sin enmiendas pasa directamente al conocimiento y aprobación del Pleno del Senado del Proyecto de ley de autorización del ingreso de España en el Banco Asiático de Desarrollo ADB (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, nº 299 de 19 de octubre de 1985). Diario de Sesiones del Senado, número 139, 1985. Sesión Plenaria de 7 de noviembre de 1985.

Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del derecho a las Comunidades Europeas (BOE, núm. 312, de 30 de diciembre de 1985).

Proyecto de ley de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas. (121/000178)

Presentado el 11/11/1985

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 49/1985, de 27 de diciembre, de adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco al Impuesto sobre el Valor Añadido (BOE, núm. 312, de 30 de diciembre de 1985).

Proyecto de ley de adaptación del concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). (121/000179)

Presentado el 05/11/1985

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgencia. Sin enmiendas. Conocimiento directo y aprobación por el Pleno del Senado del proyecto de ley de adaptación del concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, 316, de 7 de diciembre de 1985). Diario de Sesiones del Senado número 141, 1985. Sesión Plenaria de 16 de diciembre de 1985.

Ley 51/1985, de 27 de diciembre, sobre regulación de la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (BOE, núm. 3, de 03 de enero de 1986).

Proyecto de ley de regulación de la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. (121/000177)

Presentado el 25/10/1985

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgencia. Sin enmiendas. Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado del proyecto de ley de regulación de la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, número 317, de 7 de diciembre de 1985). Diario de Sesiones del Senado número 141, 1985. Sesión Plenaria de 16 de diciembre de 1985.

1986

Ley 3/1986, de 7 de enero, por la que se autoriza el ingreso de España en la Corporación Interamericana de Inversiones (BOE, núm. 10, de 11 de enero de 1986).

Proyecto de ley de autorización del ingreso de España en la Corporación Interamericana de Inversiones. (121/000169)

Presentado el 24/07/1985

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgencia. Sin enmiendas. Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado del Proyecto de ley de autorización del ingreso de España en la Corporación Interamericana de Inversiones (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, nº 300, de 19 de octubre de 1985). Diario de Sesiones del Senado número 139, 1985. Sesión Plenaria de 7 de noviembre de 1985.

Ley 5/1986, de 15 de enero, sobre concesión de un crédito extraordinario por importe de 388.264.606 pesetas para cubrir el déficit de explotación de Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE), correspondiente al ejercicio de 1983 (BOE, núm. 18, de 21 de enero de 1986).

Proyecto de ley de concesión de un crédito extraordinario por importe de 388.264.606 pesetas para cubrir el déficit de explotación de Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE), correspondiente al ejercicio de 1983. (121/000172)

Presentado el 18/09/1985

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de ley de concesión de un crédito extraordinario por importe de 388.264.606 pesetas para cubrir el déficit de explotación de Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE), correspondiente al ejercicio de 1983 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, nº 306, de 13 de noviembre de 1985). Diario de Sesiones del Senado número 141, 1985. Sesión Plenaria de 16 de diciembre de 1985.

Ley 6/1986, de 15 de enero, sobre concesión de un crédito extraordinario por un importe de 5.810,2 millones de pesetas para atender los déficits de sociedades concesionarias de autopistas de peaje (BOE, núm. 18, de 21 de enero de 1986).

Proyecto de ley de concesión de un crédito extraordinario por importe de 5.180.200.000 pesetas para atender los déficit de sociedades concesionarias de autopistas de peaje. (121/000163)

Presentado el 24/07/1985

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de ley Proyecto de ley de concesión de un crédito extraordinario por importe de 5.180.200.000 pesetas para atender los déficit de sociedades concesionarias de autopistas de peaje (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, número 307, de 18 de noviembre de 1985). Diario de Sesiones del Senado número 141, 1985. Sesión Plenaria de 16 de diciembre de 1985.

Ley 16/1986, de 5 de mayo, sobre concesión de varios créditos extraordinarios y suplementos de crédito, por importe total de 3.000 millones de pesetas, a diversos Servicios del Ministerio del Interior para

cubrir insuficiencias de los Capítulos 2.º y 6.º, así como débitos de años anteriores (BOE, núm. 109, de 07 de mayo de 1986).

Proyecto de ley de concesión de varios créditos extraordinarios y suplementos de crédito, por importe total de 3.000.000.000 de pesetas a diversos Servicios del Ministerio del Interior para cubrir insuficiencias de los Capítulos Segundo y Sexto, así como débitos de años anteriores. (121/000180)

Presentado el 19/11/1985

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 17/1986, de 5 de mayo, sobre concesión de un crédito extraordinario, por un importe de 323.834.000 pesetas para sufragar los gastos de las elecciones al Parlamento Gallego en 1985 (BOE, núm. 109, de 07 de mayo de 1986).

Proyecto de ley de concesión de un crédito extraordinario por importe de 323.834.000 pesetas para sufragar los gastos de las elecciones al Parlamento Gallego en 1985. (121/000182)

Presentado el 06/12/1985

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 18/1986, de 5 de mayo, de adaptación del convenio económico con Navarra al nuevo régimen de la imposición indirecta (BOE, núm. 109, de 07 de mayo de 1986).

Proyecto de ley de adaptación del convenio económico con Navarra al nuevo régimen de la imposición indirecta. (121/000183)

Presentado el 30/12/1985

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado del Proyecto de ley de adaptación del convenio económico con Navarra al

nuevo régimen de la imposición indirecta (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, número 342, de 21 de marzo de 1986). Diario de Sesiones del Senado número 152, 1985. Sesión Plenaria de 7 de abril de 1986.

III Legislatura (15/7/1986- 22/6/1989)

1987

Ley 1/1987, de 12 de febrero, por la que se prorrogan determinados contratos de arrendamientos rústicos y se establecen plazos para el acceso a la propiedad (BOE, núm. 38, de 13 de febrero de 1987).

Proyecto de ley por el que se prorrogan determinados contratos de arrendamientos rústicos y se establecen plazos para el acceso a la propiedad. (121/000016)

Presentado el 19/11/1986, calificado el 21/11/1986

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Competencia legislativa Plena en Comisión.

Ley 2/1987, de 17 de marzo, sobre fiscalidad municipal en la ordenación en el tráfico urbano (BOE, núm. 67, de 19 de marzo de 1987).

Proyecto de ley de fiscalidad municipal en la ordenación del tráfico urbano. (121/000012)

Presentado el 22/10/1986, calificado el 28/10/1986

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única

Tipo de tramitación en el Senado: Tramitación ordinaria

Ley 11/1987, de 2 de julio, por la que se autoriza la ampliación de la dotación del Tesoro al Crédito Oficial durante 1987 para la concesión de un préstamo financiero a Bolivia (BOE, núm. 158, de 03 de julio de 1987).

Proyecto de ley por el que se autoriza la ampliación de la dotación del Tesoro al Crédito Oficial durante 1987 para la concesión de un préstamo financiero a Bolivia. (121/000035).

Presentado el 29/04/1987, calificado el 05/05/1987

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Sin enmiendas. Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado del proyecto de ley por el que se autoriza la ampliación de la dotación del Tesoro al Crédito Oficial durante 1987 para la concesión de un préstamo financiero a Bolivia. Diario de Sesiones del Senado número 37, 1987. Sesión Plenaria de 17 de junio de 1987.

Ley 13/1987, de 17 de julio, de derivación de volúmenes de agua de la cuenca alta del Tajo, a través del acueducto Tajo-Segura, con carácter experimental, con destino al Parque Nacional de las Tablas de Daimiel (BOE, núm. 171, de 18 de julio de 1987).

Proyecto de ley de derivación de volúmenes de agua de la cuenca alta del Tajo, a través del acueducto Tajo-Segura, con carácter experimental, con destino al Parque Nacional de las Tablas de Daimiel. (121/000037).

Presentado el 06/05/1987, calificado el 12/05/1987

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 14/1987, de 30 de julio, sobre declaración de interés general del Estado de las obras necesarias para el suministro de agua para consumo urbano e industrial en la zona de Sagunto (BOE, núm. 182, de 31 de julio de 1987).

Proyecto de ley sobre declaración de interés general del Estado de las obras necesarias para el suministro de agua para consumo urbano e industrial en la zona de Sagunto (121/000040)

Presentado el 22/05/1987, calificado el 26/05/1987

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 18/1987, de 7 de octubre, que establece el día de la fiesta Nacional de España en el 12 de octubre (BOE, núm. 241, de 08 de octubre de 1987).

Proyecto de ley por el que se establece el día de la fiesta Nacional de España en el 12 de octubre (121/000043)

Presentado el 19/06/1987, calificado el 23/06/1987

Autor: Gobierno

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Sin enmiendas. Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado del proyecto de ley por el que se establece el día de la fiesta Nacional de España en el 12 de octubre. Diario de Sesiones del Senado número 37, 1987. Sesión Plenaria de 17 de abril de 1987.

1988

Ley 18/1988, de 1 de julio, de modificaciones del artículo 5.º de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas (BOE, núm. 161, de 06 de julio de 1988).

Proposición de ley para modificar el artículo 5.º de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas (122/000071).

Presentado el 14/10/1987, calificado el 20/10/1987

Autor: Grupo Parlamentario Mixto, agrupación PDP, Agrupación IU, EC Agrupación partido liberal.

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 33/1988, de 11 de noviembre, sobre prelación de créditos por exacciones en favor de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (BOE, núm. 274, de 15 de noviembre de 1988).

Proyecto de ley sobre prelación de créditos por exacciones en favor de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. (121/000082)

Presentado el 26/04/1988, calificado el 05/05/1988

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Sin enmiendas. Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado del proyecto de ley por el que se establece el día de la fiesta Nacional de España en el 12 de octubre. Diario de Sesiones del Senado número 37, 1987. Sesión Plenaria de 17 de junio de 1987.

Ley 43/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1982-1986 (BOE, núm. 314, de 31 de diciembre de 1988).

Proyecto de ley por el que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1982-1986. (121/000091)

Presentado el 14/07/1988, calificado el 19/07/1988

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobación sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del proyecto de ley por el que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1982-1986. Diario de Sesiones del Senado número 100, 1988. Sesión Plenaria de 14 de diciembre de 1987.

IV Legislatura (21/11/89-28/06/1993)

1989

Ley 1/1989, de 12 de enero, sobre participación del Reino de España en la Octava Ampliación de Recursos de la Asociación Internacional de Fomento (BOE, núm. 12, de 14 de enero de 1989).

Proyecto de ley sobre participación del Reino de España en la Octava Ampliación de Recursos de la Asociación Internacional de Fomento. (121/000103)

Presentado el 14/11/1988, calificado el 15/11/1988

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única, urgencia.

Tipo de tramitación en el Senado: urgencia. Sin enmiendas. Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado del proyecto de ley sobre participación del Reino de España en la Octava Ampliación de Recursos de la Asociación Internacional de Fomento. Diario de Sesiones del Senado número 106, 1988. Sesión Plenaria de 23 de diciembre de 1988.

Ley 2/1989, de 12 de enero, sobre participación del Reino de España en el aumento selectivo del capital social y el aumento general del capital social del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BOE, núm. 12, de 14 de enero de 1989).

Proyecto de ley sobre participación del Reino de España en el aumento selectivo del capital social y el aumento general del capital social del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. (121/000102)

Presentado el 14/11/1988, calificado el 15/11/1988

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: urgencia. Sin enmiendas. Conocimiento directo y aprobación por asentimiento del Pleno del Senado del Proyecto de ley sobre participación del Reino de España en el aumento selectivo del capital social y el aumento general del capital social del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Diario de Sesiones del Senado número 106, 1988. Sesión Plenaria de 23 de diciembre de 1988.

Ley 9/1989, de 5 de mayo, de creación de la Universidad "Carlos III" de Madrid (BOE, núm. 108, de 06 de mayo de 1989).

Proyecto de ley de creación de la Universidad "Carlos III" de Madrid (121/000108)

Presentado el 03/02/1989, calificado el 07/02/1989

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: ordinaria y aprobación en lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 20/1989, de 28 de julio, de adaptación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas (BOE, núm. 180, de 29 de julio de 1989).

Proyecto de ley de adaptación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas (121/000124)

Presentado el 19/06/1989, calificado el 20/06/1989

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de ley sobre de adaptación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas. Diario de Sesiones del Senado número 128, 1989. Sesión Plenaria de 26 de julio de 1989.

1990

Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos (BOE, núm. 173, de 20 de julio de 1990).

Proyecto de Ley sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos. (121/000025)

Presentado el 14/05/1990, calificado el 16/05/1990

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Tramitación por urgencia y lectura única del Proyecto de ley sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos. Diario de Sesiones del Senado número 26, 1990. Sesión Plenaria de 26 de junio de 1990.

Ley 15/1990, de 29 de noviembre, sobre concesión de un crédito extraordinario por importe de 3.044.100.000 pesetas, a fin de completar el abono de la aportación que el Estado debe efectuar a la Sociedad Estatal "Barcelona Holding Olímpico, Sociedad Anónima", en relación con la anualidad prevista para el ejercicio de 1985 (BOE, núm. 287, de 30 de noviembre de 1990).

Proyecto de Ley sobre concesión de un crédito extraordinario por importe de 3.044.100.000 pesetas, a fin de completar el abono de la aportación que el Estado debe efectuar a la Sociedad Estatal Barcelona Holding Olímpico, SA, en relación con la anualidad prevista para el ejercicio de 1989. (121/000033)

Presentado el 31/07/1990, calificado el 31/07/1990

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Sin enmiendas. Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado del Proyecto de ley sobre concesión de un crédito extraordinario por importe de 3.044.100.000 pesetas, a fin de completar el abono de la aportación que el Estado debe efectuar a la Sociedad Estatal Barcelona Holding Olímpico, SA, en relación con la anualidad prevista para el ejercicio de 1989. Diario de Sesiones del Senado número 39, 1990. Sesión Plenaria de 6 de noviembre de 1990.

Ley 27/1990, de 26 de diciembre, por la que se modifica parcialmente el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo (BOE, núm. 310, de 27 de diciembre de 1990).

Proyecto de Ley por el que se modifica parcialmente el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo. (121/000044)

Presentado el 12/11/1990, calificado el 13/11/1990

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de ley por el que se modifica parcialmente el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo. Diario de Sesiones del Senado número 51, 1990. Sesión Plenaria de 21 de diciembre de 1990.

Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra (BOE, núm. 310, de 27 de diciembre de 1990).

Proyecto de Ley por el que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. (121/000045)

Presentado el 12/11/1990, calificado el 13/11/1990

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de ley por el que se que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Diario de Sesiones del Senado número 51, 1990. Sesión Plenaria de 21 de diciembre de 1990.

Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial (BOE, núm. 310, de 27 de diciembre de 1990).

Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. (121/000043)

Presentado el 12/11/1990, calificado el 13/11/1990

Autor: Senado

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 30/1990, de 27 de diciembre, de Beneficios Fiscales relativos a Madrid, Capital Europea de la Cultura 1992 (BOE, núm. 311, de 28 de diciembre de 1990).

Proyecto de Ley de Beneficios Fiscales relativos a Madrid Capital Europea de la Cultura 1992. (121/000038)

Presentado el 21/09/1990, calificado el 25/09/1990

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

1991

Ley Orgánica 1/1991, de 13 de marzo, de reforma del artículo 24.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (BOE, núm. 63, de 14 de marzo de 1991).

Proposición de Ley Orgánica de reforma del artículo 24.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. (127/000003)

Presentado el 01/12/1990, calificado el 04/12/1990

Autor: Comunidad Autónoma de la Región de Murcia - Asamblea Regional

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Tramitación en lectura única de la Proposición de Ley Orgánica de reforma del artículo 24.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia Diario de Sesiones del Senado número 56, 1991. Sesión Plenaria de 28 de febrero de 1991.

Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (BOE, núm. 63, de 14 de marzo de 1991).

Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. (127/000004)

Presentado el 04/12/1990, calificado el 11/12/1990

Autor: Comunidad de Madrid - Asamblea

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única de la Proposición de Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (BOE, número 63, de 14 de marzo de 1991). Diario de Sesiones del Senado número 56, 1991. Sesión Plenaria de 28 de febrero de 1991.

Ley Orgánica 3/1991, de 13 de marzo, de reforma del artículo 25.3 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Asturias (BOE, núm. 63, de 14 de marzo de 1991).

Proposición de Ley Orgánica de reforma del artículo 25.3 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias. (127/000005)

Presentado el 17/12/1990, calificado el 18/12/1990

Autor: Comunidad Autónoma del Principado de Asturias - Junta General

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única de la Proposición de Ley Orgánica de reforma del artículo 25.3 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias. Diario de Sesiones del Senado número 56, 1991. Sesión Plenaria de 28 de febrero de 1991.

Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo, de modificación del artículo 12.4 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE, núm. 63, de 14 de marzo de 1991).

Proposición de Ley Orgánica de modificación del artículo 12.4 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. (127/000006)

Presentado el 29/12/1990, calificado el 17/01/1991

Autor: Comunidad Autónoma Valenciana - Cortes

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única de la Proposición de Ley Orgánica de modificación del artículo 12.4 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Diario de Sesiones del Senado número 56, 1991. Sesión Plenaria de 28 de febrero de 1991.

Ley Orgánica 5/1991, de 13 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura (BOE, núm. 63, de 14 de marzo de 1991).

Proposición de Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura. (127/000007)

Presentado el 09/01/1991, calificado el 17/01/1991

Autor: Comunidad Autónoma de Extremadura - Asamblea

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única de la Proposición de Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Diario de Sesiones del Senado número 56, 1991. Sesión Plenaria de 28 de febrero de 1991.

Ley Orgánica 6/1991, de 13 de marzo, de modificación del artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (BOE, núm. 63, de 14 de marzo de 1991).

Proposición de Ley Orgánica de modificación del artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. (127/000008)

Presentado el 09/01/1991, calificado el 17/01/1991

Autor: Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha - Cortes

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única de la Proposición de Ley Orgánica de modificación del artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Diario de Sesiones del Senado número 56, 1991. Sesión Plenaria de 28 de febrero de 1991.

Ley Orgánica 7/1991, de 13 de marzo, de modificación del artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía para Cantabria (BOE, núm. 63, de 14 de marzo de 1991).

Proposición de Ley Orgánica de modificación del artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía para Cantabria. (127/000009)

Presentado el 10/01/1991, calificado el 17/01/1991

Autor: Comunidad Autónoma de Cantabria - Asamblea Regional

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única de la Proposición de Ley Orgánica de modificación del artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía para Cantabria. Diario de Sesiones del Senado número 56, 1991. Sesión Plenaria de 28 de febrero de 1991.

Ley 15/1991, de 13 de mayo, sobre participación del Reino de España en el Noveno Aumento de los Recursos de la Asociación Internacional de Fomento (BOE, núm. 115, de 14 de mayo de 1991).

Proyecto de Ley sobre participación del Reino de España en el Noveno Aumento de los Recursos de la Asociación Internacional de Fomento. (121/000049)

Presentado el 04/02/1991, calificado el 05/02/1991

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Remitido a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda por acuerdo de la Mesa de 5 de febrero de 1991 encomendando su debate y aprobación con competencia legislativa plena a la Comisión. Tramitación por el procedimiento ordinario. El Pleno de la Cámara en su sesión del 14 de febrero de 1991 acuerda tramitar directamente

y en lectura única este Proyecto de ley. Aprobado por el Pleno en lectura única el 7 de marzo de 1881. DS núm. 94.

Tipo de tramitación en el Senado: Ordinaria.

1992

Reforma del artículo 13, apartado 2 de la Constitución. Boletín Oficial del Estado, núm. 207, de 28 de agosto de 1992.

Proposición de Reforma del artículo 13, apartado 2 de la Constitución. Presentado: el 7 de julio de 1992.

Autor: Grupos Parlamentarios Socialista, Popular, Catalán (Convergència i Unió), de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, del CDS, Vasco (PNV) y Mixto.

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: La Mesa de la Cámara, en su reunión de 8 de julio, adoptó el acuerdo de admitir a trámite la Proposición y someterla a la deliberación del Pleno a efectos de su toma en consideración y, previa audiencia de la Junta de Portavoces, proponer al Pleno su tramitación por el procedimiento de lectura única (BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 147-1, de 9 de julio de 1992).

Tipo de tramitación en el Senado: Ordinaria. El texto aprobado por el Senado no introducía variaciones en el remitido por el Congreso (BOCG.Senado, serie III B, núm. 24-e).

Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo, de Modificación de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, a efectos de constituir una Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo (BOE, núm. 57, de 06 de marzo de 1992).

Proposición de Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, a efectos de constituir una Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo. (122/000054)

Presentado el 23/10/1990, calificado el 06/11/1990

Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario

Ley 1/1992, de 10 de febrero, de arrendamientos rústicos históricos (BOE, núm. 36, de 11 de febrero de 1992).

Proyecto de Ley de Arrendamientos Rústicos Históricos. (121/000070)

Presentado el 12/11/1991, calificado el 12/11/1991

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única, urgencia.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgencia.

Ley 16/1992, de 16 de junio, de concurrencia de España al noveno aumento de cuotas del Fondo Monetario Internacional (BOE, núm. 147, de 19 de junio de 1992).

Proyecto de Ley de concurrencia de España al noveno aumento de cuotas del Fondo Monetario Internacional. (121/000084)

Presentado el 03/04/1992, calificado el 07/04/1992

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Ordinario. Sin enmiendas. Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado del Proyecto de Ley de concurrencia de España al noveno aumento de cuotas del Fondo Monetario Internacional. Diario de Sesiones del Senado número 116, 1992. Sesión Plenaria de 27 de mayo de 1992.

Ley 17/1992, de 18 de junio, de creación de la Universidad de La Rioja (BOE, núm. 147, de 19 de junio de 1992).

Proyecto de Ley de creación de la Universidad de La Rioja. (121/000083)

Presentado el 26/03/1992, calificado el 31/03/1992

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgencia.

Ley 18/1992, de 1 de julio, por la que se establecen determinadas normas en materia de inversiones extranjeras en España (BOE, núm. 159, de 03 de julio de 1992).

Proyecto de Ley por la que se establecen determinadas normas en materia de inversiones extranjeras en España. (121/000086)

Presentado el 08/05/1992, calificado el 12/05/1992

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgencia.

Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (BOE, núm. 272, de 12 de noviembre de 1992).

Proyecto de Ley por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España. (121/000090)

Presentado el 16/06/1992, calificado el 23/06/1992

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgencia.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgencia. Sin enmiendas. Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado del Proyecto de Ley Proyecto de Ley por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España. Diario de Sesiones del Senado número 132, 1992. Sesión Plenaria de 14 de octubre de 1992.

Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España (BOE, núm. 272, de 12 de noviembre de 1992).

Proyecto de Ley por el que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España. (121/000091)

Presentado el 16/06/1992, calificado el 23/06/1992

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgencia. Sin enmiendas. Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado del Proyecto de Ley Proyecto por el que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas

de Diario de Sesiones del Senado número 132, 1992. Sesión Plenaria de 14 de octubre de 1992.

Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España (BOE, núm. 272, de 12 de noviembre de 1992).

Proyecto de Ley por el que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España. (121/000092)

Presentado el 16/06/1992, calificado el 23/06/1992

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: urgencia. Sin enmiendas. Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado del Proyecto de Ley por el que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España. Diario de Sesiones del Senado número 132, 1992. Sesión Plenaria de 14 de octubre de 1992.

Ley 31/1992, de 26 de noviembre, de incentivos fiscales aplicables a la realización del Proyecto Cartuja 93 (BOE, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992).

Proyecto de Ley de incentivos fiscales aplicables a la realización del Proyecto Cartuja 93. (121/000100)

Presentado el 07/09/1992, calificado el 08/09/1992

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

1993

Ley 6/1993, de 16 de abril, sobre concesión de un crédito extraordinario por importe de 11.869.164.225 pesetas para el pago de indemnizaciones derivadas de sentencias del Tribunal Supremo a titulares de las oficinas de farmacia (BOE, núm. 92, de 17 de abril de 1993).

Proyecto de Ley sobre concesión de un crédito extraordinario por importe de 11.869.164.225 pesetas para el pago de indemnizaciones derivadas de sentencias del Tribunal Supremo a titulares de las oficinas de Farmacia. (121/000114)

Presentado el 20/11/1992, calificado el 24/11/1992

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 7/1993, de 16 de abril, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1992/19 (BOE, núm. 92, de 17 de abril de 1993).

Proyecto de Ley por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1992/1996. (121/000124)

Presentado el 12/01/1993, calificado el 26/01/1993

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1992/1996. Diario de Sesiones del Senado número 157, 1992. Sesión Plenaria de 24 de marzo de 1993.

Ley 8/1993, de 19 de abril, de reconocimiento de la Universidad "San Pablo-CEU", de Madrid (BOE, núm. 94, de 20 de abril de 1993).

Proyecto de Ley de reconocimiento de la Universidad "San Pablo-CEU" de Madrid. (121/000111)

Presentado el 20/11/1992, calificado el 24/11/1992

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 9/1993, de 19 de abril, de reconocimiento de la Universidad "Alfonso X el Sabio", de Madrid (BOE, núm. 94, de 20 de abril de 1993).

Proyecto de Ley de reconocimiento de la Universidad "Alfonso X El Sabio" de Madrid. (121/000112)

Presentado el 20/11/1992, calificado el 24/11/1992

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

V Legislatura (29/6/1993- 26/3/1996)

1993

Ley 11/1993, de 13 de diciembre, de Adaptación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido, y a la Ley de Impuestos Especiales (BOE, núm. 298, de 14 de diciembre de 1993).

Proyecto de Ley de adaptación del concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido, y a la Ley de Impuestos Especiales. (121/000007)

Presentado el 03/09/1993, calificado el 07/09/1993

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley de adaptación del concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido, y a la Ley de Impuestos Especiales. Diario de Sesiones del Senado número 10, 1993. Sesión Plenaria de 3 de noviembre de 1993.

Ley 12/1993, de 13 de diciembre, de Adaptación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra a la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido, y a la Ley de Impuestos Especiales (BOE, núm. 298, de 14 de diciembre de 1993).

Proyecto de Ley de adaptación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra a la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido, y a la Ley de Impuestos Especiales. (121/000008)

Presentado el 03/09/1993, calificado el 07/09/1993

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única,

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado por asentimiento del Proyecto de Ley Proyecto de adaptación del Convenio

Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra a la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido, y a la Ley de Impuestos Especiales. Diario de Sesiones del Senado número 10, 1993. Sesión Plenaria de 3 de noviembre de 1993.

Ley 15/1993, de 23 de diciembre, por la que se prorroga el plazo para ejercer la opción por la nacionalidad española, establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley 18/1990, de 17 de diciembre, sobre reforma del Código Civil en materia de nacionalidad (BOE, núm. 307, de 24 de diciembre de 1993).

Proyecto de Ley por la que se prorroga el plazo para ejercer la opción por la nacionalidad española, establecida en la disposición transitoria tercera de la Ley 18/1990, de 17 de diciembre, sobre Reforma del Código Civil en materia de nacionalidad. (121/000016)

Presentado el 26/10/1993, calificado el 26/10/1993

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente,

Tipo de tramitación en el Senado: Delegación legislativa plena en Comisión.

Ley 16/1993, de 23 de diciembre, de incorporación al derecho español de la directiva 91/250/CEE, de 14 de mayo de 1991, sobre la protección jurídica de programas de ordenador (BOE, núm. 307, de 24 de diciembre de 1993).

Proyecto de Ley de incorporación al Derecho español de la Directiva 91/250/CEE, de 14 de mayo de 1991, sobre la protección jurídica de programas de ordenador. (121/000017)

Presentado el 26/10/1993, calificado el 26/10/1993

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente

Tipo de tramitación en el Senado: Delegación legislativa plena en Comisión

1994

Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral General (BOE, núm. 77, de 31 de marzo de 1994).

Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. (121/000036)

Presentado el 14/01/1994, calificado el 20/01/1994

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 2/1994, de 30 de marzo, sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios. (BOE, núm. 80, de 04 de abril de 1994).

Proyecto de Ley sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios. (121/000038)

Presentado el 28/01/1994, calificado el 01/02/1994

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 12/1994, de 26 de mayo, de creación de la Universidad de Burgos. (BOE, núm. 126, de 27 de mayo de 1994).

Proyecto de Ley de creación de la Universidad de Burgos. (121/000037)

Presentado el 24/01/1994, calificado el 08/02/1994

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley Proyecto de Ley de creación de la Universidad de Burgos. Diario de Sesiones del Senado número 32, 1993. Sesión Plenaria de 27 de abril de 1994.

Ley 18/1994, de 30 de junio, por la que se modifica la normativa de elecciones a los órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones públicas de la Ley 9/1987, de 12 de junio, modificada por la Ley 7/1990, de 19 de julio. (BOE, núm. 156, de 01 de julio de 1994).

Proyecto de Ley por la que se modifica la normativa de elecciones a los órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas de la Ley 9/1987, de 12 de junio, modificada por la Ley 7/1990, de 19 de julio. (121/000048)

Presentado el 27/04/1994, calificado el 10/05/1994

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgencia.

Ley 24/1994, de 12 de julio, por la que se establecen normas sobre concursos de provisión de puestos de trabajo para funcionarios docentes. (BOE, núm. 166, de 13 de julio de 1994).

Proyecto de Ley por la que se establecen normas sobre concursos de provisión de puestos de trabajo para funcionarios docentes. (121/000035)

Presentado el 14/01/1994, calificado el 20/01/1994

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 27/1994, de 29 de septiembre, de modificación de la edad de jubilación de los funcionarios de los Cuerpos docentes universitarios. (BOE, núm. 234, de 30 de septiembre de 1994).

Proyecto de Ley de modificación de la edad de jubilación de los funcionarios de los cuerpos docentes universitarios. (121/000055)

Presentado el 24/06/1994, calificado el 24/06/1994

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 34/1994, de 19 de diciembre, por la que se adoptan medidas urgentes para el abastecimiento de agua a los núcleos urbanos de la bahía de Palma de Mallorca. (BOE, núm. 303, de 20 de diciembre de 1994).

Proyecto de Ley por la que se adoptan medidas urgentes para el abastecimiento de agua a los núcleos urbanos de la bahía de Palma de Mallorca (procedente del Real Decreto-Ley 9/1994, de 5 de agosto). (121/000065)

Presentado el 15/09/1994, calificado el 20/09/1994

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: urgencia. Delegación legislativa plena en Comisión.

1995

Ley Orgánica 3/1995, de 23 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE, núm. 71, de 24 de marzo de 1995).

Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. (121/000075)

Presentado el 04/11/1994, calificado el 08/11/1994

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley Orgánica 15/1995, de 27 de diciembre, sobre alteración de los límites provinciales consistente en la segregación del municipio de Gátova de la provincia de Castellón y su agregación a la de Valencia (BOE, núm. 310, de 28 de diciembre de 1995).

Proposición de Ley Orgánica sobre alteración de los límites provinciales consistente en la segregación del municipio de Gátova de la provincia de Castellón y su agregación a la de Valencia. (125/000012)

Presentado el 14/12/1994, calificado el 20/12/1994

Autor: Comunidad Autónoma Valenciana - Cortes

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: procedimiento ordinario.

Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma Gallega (BOE, núm. 310, de 28 de diciembre de 1995).

Proyecto de Ley Orgánica de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma Gallega. (121/000124)

Presentado el 23/10/1995, calificado el 24/10/1995

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 23/1995, de 17 de julio, por la que se reconoce a la Universidad privada "Antonio de Nebrija", de Madrid (BOE, núm. 170, de 18 de julio de 1995).

Proyecto de Ley por la que se reconoce a la Universidad privada "Antonio de Nebrija" de Madrid. (121/000093)

Presentado el 03/04/1995, calificado el 20/04/1995

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 24/1995, de 17 de julio, por la que se reconoce como Universidad privada a la denominada "Universidad Europea de Madrid", con sede en Madrid (BOE, núm. 170, de 18 de julio de 1995).

Proyecto de Ley por la que se reconoce como Universidad privada a la denominada "Universidad Europea de Madrid", con sede en Madrid. (121/000094)

Presentado el 03/04/1995, calificado el 20/04/1995

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de telecomunicaciones por satélite (BOE, núm. 297, de 13 de diciembre de 1995).

Proyecto de Ley de telecomunicaciones por satélite. (121/000106)

Presentado el 19/06/1995, calificado el 20/06/1995

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

VI Legislatura (27/3/1996 - 4/4/2000)

1997

Ley 20/1997, de 19 de junio, por la que se regula la competencia del Gobierno, en un período transitorio, para la fijación de las tarifas y condiciones de interconexión. (BOE, núm. 147, de 20 de junio de 1997).

Proyecto de Ley por la que se regula la competencia del Gobierno, en un período transitorio, para la fijación de las tarifas y condiciones de interconexión. (121/000039)

Presentado el 14/04/1997, calificado el 15/04/1997

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgente.

Ley 22/1997, de 8 de julio, por la que se aprueban y declaran de interés general determinadas obras hidráulicas (BOE, núm. 163, de 09 de julio de 1997).

Proyecto de Ley por la que se aprueban y declaran de interés general determinadas obras hidráulicas. (121/000056)

Presentado el 25/04/1997, calificado el 06/05/1997

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 25/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (BOE, núm. 196, de 05 de agosto de 1997).

Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (121/000041)

Presentado el 16/04/1997, calificado el 22/04/1997

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley Proyecto de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión Diario de Sesiones del Senado número 31b, 1997. Sesión Plenaria de 15 de julio de 1997.

Ley 27/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (BOE, núm. 186, de 05 de agosto de 1997).

Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (121/000043)

Presentado el 16/04/1997, calificado el 22/04/1997

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 33b, 1997. Sesión Plenaria de 15 de julio de 1997.

Ley 28/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (BOE, núm. 186, de 05 de agosto de 1997).

Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (121/000044)

Presentado el 16/04/1997, calificado el 22/04/1997

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (BOE, núm. 186, de 05 de agosto de 1997. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 34b, 1997. Sesión Plenaria de 15 de julio de 1997).

Ley 29/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (BOE, núm. 186, de 05 de agosto de 1997).

Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (121/000045)

Presentado el 16/04/1997, calificado el 22/04/1997

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 34b, 1997. Sesión Plenaria de 15 de julio de 1997.

Ley 30/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (BOE, núm. 186, de 05 de agosto de 1997).

Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (121/000046)

Presentado el 16/04/1997, calificado el 22/04/1997

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 36 a, 1 de julio de 1997.

Ley 31/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Generalidad de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (BOE, núm. 186, de 05 de agosto de 1997).

Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Generalidad de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (121/000047)

Presentado el 16/04/1997, calificado el 22/04/1997

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Generalidad de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 37 a, 1 de julio de 1997.

Ley 32/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (BOE, núm. 186, de 05 de agosto de 1997).

Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (121/000048)

Presentado el 16/04/1997, calificado el 22/04/1997

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 38 a, 1 de julio de 1997.

Ley 33/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (BOE, núm. 186, de 05 de agosto de 1997).

Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (121/000049)

Presentado el 16/04/1997, calificado el 22/04/1997

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 39 a, 1 de julio de 1997.

Ley 34/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma e la Región de Murcia y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (BOE, núm. 186, de 05 de agosto de 1997).

Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Murcia y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (121/000050)

Presentado el 16/04/1997, calificado el 22/04/1997

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Murcia y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 40a, 1 de julio de 1997.

Ley 35/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (BOE, núm. 186, de 05 de agosto de 1997).

Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (121/000051)

Presentado el 16/04/1997, calificado el 22/04/1997

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 41a, 1 de julio de 1997.

Ley 36/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Valenciana y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (BOE, núm. 186, de 05 de agosto de 1997).

Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Valenciana y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (121/000052)

Presentado el 16/04/1997, calificado el 22/04/1997

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Valenciana y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 42b, 15 de julio de 1997.

Ley 37/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001. (BOE, núm. 186, de 05 de agosto de 1997).

Proyecto de Ley por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001. (121/000064)

Presentado el 30/05/1997, calificado el 03/06/1997

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 29a, 1 de julio de 1997.

Ley 38/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la modificación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. (BOE, núm. 186, de 05 de agosto de 1997).

Proyecto de Ley por la que se aprueba la modificación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. (121/000065)

Presentado el 30/05/1997, calificado el 03/06/1997

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado del Proyecto de Ley por el que se aprueba la modificación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 30a, 1 de julio de 1997.

Ley 39/1997, de 8 de octubre, por la que se aprueba el programa PREVER para la modernización del parque de vehículos automóviles, el incremento de la seguridad vial y la defensa y protección del medio ambiente. (BOE, núm. 243, de 10 de octubre de 1997).

Proyecto de Ley por el que se aprueba el Programa PREVER para la modernización del parque de vehículos automóviles, el incremento de la seguridad vial y la defensa y protección del medio ambiente (procedente del Real Decreto-Ley 6/1997, de 9 de abril). (121/000060)

Presentado el 09/05/1997, calificado el 09/05/1997

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgente.

Ley 47/1997, de 20 de noviembre, sobre inclusión de la Variante de Pajares en el Plan Director de Infraestructuras. (BOE, núm. 279, de 21 de noviembre de 1997).

Proposición de Ley para la inclusión de la variante de Pajares en el Plan Director de Infraestructuras (corresponde al número de expediente 125/000014/0000 de la V Legislatura). (125/000006)

Presentado el 27/03/1996, calificado el 27/03/1996

Autor: Comunidad Autónoma del Principado de Asturias-Junta General

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgente.

Ley 59/1997, de 19 de diciembre, por la que se añade un párrafo tercero al artículo 67.1 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad vial, aprobado por Real Decretolegislativo 339/1990, de 2 de marzo. (BOE, núm. 304, de 20 de diciembre de 1997).

Proyecto de Ley por la que se añade un párrafo tercero al artículo 67.1 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real DecretoLegislativo 339/1990, de 2 de marzo (procedente del Real Decreto-Ley 12/1997, de 1 de agosto). (121/000080)

Presentado el 18/09/1997, calificado el 18/09/1997

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgente.

Ley 61/1997, de 19 de diciembre, de modificación de la Ley 36/1995, de 11 de diciembre, sobre la creación de un fondo procedente de los bienes decomisados por tráfico de drogas y otros delitos relacionados. (BOE, núm. 304, de 20 de diciembre de 1997).

Proposición de Ley de modificación de la Ley 36/1995, de 11 de diciembre, sobre la creación de un Fondo procedente de los bienes decomisados por tráfico de drogas y otros delitos relacionados. (122/000084)

Presentado el 27/05/1997, calificado el 03/06/1997

Autor: Grupo Socialista del Congreso

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

1998

Ley Orgánica 3/1998, de 15 de junio, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (BOE, núm. 143, de 16 de junio de 1998).

Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. (122/000094)

Presentado el 29/07/1997, calificado el 03/09/1997

Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), Grupo Socialista del Congreso Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya.

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario

Ley 19/1998, de 15 de junio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. (BOE, núm. 143, de 16 de junio de 1998).

Proyecto de Ley por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. (121/000105)

Presentado el 27/02/1998, calificado el 10/03/1998

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 85a, 5 de mayo de 1998.

Ley 31/1998, de 5 de octubre, sobre concesión de un crédito extraordinario por importe de 14.500.000.000 de pesetas para la adquisición de los edificios sitos en la Carrera de San Jerónimo, números 36 y 40, con destino al Congreso de los Diputados. (BOE, núm. 239, de 06 de octubre de 1998).

Proyecto de Ley sobre concesión de un crédito extraordinario por importe de 14.500.000.000 de pesetas, para la adquisición de los edificios sitos en la Carrera de San Jerónimo números 36 y 40, con destino al Congreso de los Diputados. (121/000120)

Presentado el 29/05/1998, calificado el 02/06/1998

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

1999

Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo. (BOE, núm. 242, de 09 de octubre de 1999).

Proposición de Ley de solidaridad con las víctimas del terrorismo. (122/000287)

Presentado el 01/07/1999, calificado el 02/07/1999

Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, Grupo Socialista del Congreso, Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, Grupo Parlamentario Catalán

(Convergència i Unió), Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, Grupo Parlamentario Mixto.

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el marco de desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional (BOE, núm. 286, de 30 de noviembre de 1999).

Proyecto de Ley sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional. (121/000181)

Presentado el 27/07/1999, calificado el 27/07/1999

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

VII Legislatura (5/4/2000-1/4/2004)

2000

Ley 5/2000, de 16 de octubre, relativa a la derogación de la disposición adicional primera de la Ley 13/1986, de 14, de abril, de fomento y Coordinación General de la Investigación científica y Técnica. (BOE, núm. 249, de 17 de octubre de 2000).

Proposición de Ley relativa a la derogación de la Disposición Adicional Primera de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica. (122/000049)

Presentado el 17/05/2000, calificado el 23/05/2000

Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, Grupo Parlamentario Socialista, Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), Grupo Parlamentario de Coalición Canaria

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

2001

Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. (BOE, núm. 75, de 28 de marzo de 2001).

Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. (121/000023)

Presentado el 18/12/2000, calificado el 19/12/2000

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

De conformidad con lo dispuesto en el punto Decimocuarto de la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la Reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993, la Mesa del Senado, en su reunión del día 20 de febrero de 2001, ha acordado:

Tramitar dicha iniciativa por el procedimiento de lectura única.

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Sin enmiendas. Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado del Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 30a, 21 de febrero de 2001.

Ley 7/2001, de 14 de mayo, de modificación de la Ley del Patrimonio de Estado, texto articulado aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril. (BOE, núm. 116, de 15 de mayo de 2001).

Proyecto de Ley de modificación de la Ley del Patrimonio del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril. (121/000034)

Presentado el 23/02/2001, calificado el 06/03/2001

Autor: Gobierno

Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. (BOE, núm. 313, de 31 de diciembre de 2001).

Proyecto de Ley reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.
(121/000059)

Presentado el 23/11/2001, calificado el 27/11/2001

Autor: Senado

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 25/2001, de 27 de diciembre, por la que se prorroga la vigencia del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo. (BOE, núm. 313, de 31 de diciembre de 2001).

Proyecto de Ley por la que se prorroga la vigencia del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo.
(121/000061)

Presentado el 30/11/2001, calificado el 05/12/2001

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgencia. Sin enmiendas. Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley por el que se prorroga la vigencia del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 49b, 27 de diciembre de 2001.

2002

Ley Orgánica 3/2002, de 22 de mayo, por la que se modifican la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal y la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, del Código Penal Militar, en materia de delitos relativos al servicio militar y a la prestación social sustitutoria. (BOE, núm. 123, de 23 de mayo de 2002).

Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifican la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, del Código Penal Militar, en materia de delitos relativos al servicio militar y a la prestación social sustitutoria. (121/000071)

Presentado el 08/03/2002, calificado el 12/03/2002

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgente.

Ley Orgánica 7/2002, de 5 de julio, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. (BOE, núm. 161, de 06 de julio de 2002).

Proposición de Ley Orgánica de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. (124/000004)

Presentado el 15/04/2002, calificado el 23/04/2002

Autor: Senado

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado del Proyecto de Ley Orgánica de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie III A, núm. 20d, 5 de junio de 2002.

Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. (BOE, núm. 124, de 24 de mayo de 2002).

Proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. (121/000092)

Presentado el 09/04/2002, calificado el 09/04/2002

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Sin enmiendas. Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado del Proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 61a, 24 de abril de 2002.

Ley 13/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006. (BOE, núm. 124, de 24 de mayo de 2002).

Proyecto de Ley por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006. (121/000075)

Presentado el 22/03/2002, calificado el 26/03/2002

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 62b, 6 de mayo de 2002.

2003

Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria. (BOE, núm. 156, de 01 de julio de 2003).

Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria. (121/000148)

Presentado el 05/05/2003, calificado el 06/05/2003

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Ordinaria

Ley Orgánica 10/2003, de 15 de julio, que, con el carácter de complementaria a la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, modifica la disposición final primera de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. (BOE, núm. 169, de 16 de julio de 2003).

Proyecto de Ley Orgánica que, con el carácter de complementaria a la Ley por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, modifica la disposición final primera de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. (121/000144)

Presentado el 25/04/2003, calificado el 29/04/2003

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley Orgánica que, con el carácter de complementaria a la Ley por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, modifica la disposición final primera de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 124b, 24 de junio de 2003.

Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. (BOE, núm. 169, de 16 de julio de 2003).

Proyecto de Ley por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. (121/000143)

Presentado el 25/04/2003, calificado el 29/04/2003

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley por el que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 133b, 24 de junio de 2003.

Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica. (BOE, núm. 183, de 01 de agosto de 2003).

Proposición de Ley reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica. (122/000300)

Presentado el 28/05/2003, calificado el 03/06/2003

Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, Grupo Parlamentario Socialista Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), Grupo Parlamentario Mixto, Grupo Parlamentario de Coalición Canaria

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Ordinaria.

VIII Legislatura (2/2/2004-31/3/2008).

2004

Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE, núm. 313, de 29 de diciembre de 2004).

Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. (121/000017)

Presentado el 29/11/2004, calificado el 30/11/2004

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 7b, 13 de diciembre de 2004.

2005

Ley Orgánica 1/2005, de 20 de mayo, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 (BOE, núm. 121, de 21 de mayo de 2005).

Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. (121/000033)

Presentado el 08/04/2005, calificado el 12/04/2005

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Ordinario. Sin enmiendas. Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004.

Ley Orgánica 6/2005, de 22 de diciembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Adhesión a la Unión Europea de la República de Bulgaria y de la República de Rumanía (BOE, núm. 306, de 23 de diciembre de 2005).

Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Adhesión a la Unión Europea de la República de Bulgaria y de la República de Rumanía. (121/000055)

Presentado el 07/10/2005, calificado el 18/10/2005

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Adhesión a la Unión Europea de la República de Bulgaria y de la República de Rumanía. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 35b, 29 de noviembre de 2005.

Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional (BOE, núm. 68, de 21 de marzo de 2005).

Proyecto de Ley por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional. (121/000020)

Presentado el 21/01/2005, calificado el 25/01/2005

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Ordinaria.

2006

Ley 24/2006, de 7 de julio, sobre declaración del año 2006 como Año de la Memoria Histórica. (BOE, núm. 162, de 08 de julio de 2006).

Proposición de Ley sobre la declaración del año 2006 como Año de la Memoria Histórica. (122/000180)

Presentado el 02/12/2005, calificado el 13/12/2005

Autor: Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds.

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Ordinaria.

2007

Ley Orgánica 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas. (BOE, núm. 278, de 20 de noviembre de 2007).

Proyecto de Ley Orgánica para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas. (121/000142)

Presentado el 15/06/2007, calificado el 19/06/2007

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Tramitación urgente del Proyecto de Ley Orgánica para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 127a, 23 de octubre de 2007.

Ley 28/2007, de 25 de octubre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. (BOE, núm. 257, de 26 de octubre de 2007).

Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. (121/000147)

Presentado el 07/09/2007, calificado el 11/09/2007

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 119b, 9 de octubre de 2007.

Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011. (BOE, núm. 257, de 26 de octubre de 2007).

Proyecto de Ley por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011. (121/000148)

Presentado el 07/09/2007, calificado el 11/09/2007

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única y urgente del Proyecto de Ley Proyecto de Ley por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-201. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 120a, 1 de octubre de 2007.

Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción. (BOE, núm. 275, de 16 de noviembre de 2007).

Proyecto de Ley por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción. (121/000145)

Presentado el 20/07/2007, calificado el 04/09/2007

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única y urgente del Proyecto de Ley por el que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por

nacimiento o adopción. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 128a, 24 de octubre de 2007.

Ley 48/2007, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra (BOE, núm. 304, de 20 de diciembre de 2007).

Presentado el 08/11/2007, calificado el 12/11/2007

Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. (121/000151)

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única y urgente del Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 141a, 10 de diciembre de 2007.

IX Legislatura (1/4/1008-12/12/ 2011)

2008

Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007. (BOE, núm. 184, de 31 de julio de 2008).

Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007. (121/000001)

Presentado el 30/04/2008, calificado el 06/05/2008

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley Orgánica por el que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 1c, 15 de julio de 2008.

2009

Ley 23/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. (BOE, núm. 305, de 19 de diciembre de 2009).

Proposición de Ley de modificación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. (124/000004)

Presentado el 03/12/2009, calificado el 07/12/2009

Autor: Senado

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007. (BOE, núm. 308, de 23 de diciembre de 2009).

Proposición de Ley de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007. (122/000182)

Presentado el 16/10/2009, calificado el 20/10/2009

Autor: Grupo Parlamentario Socialista, Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), Grupo Parlamentario Mixto

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única y urgente de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea,

para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 5a, 10 de diciembre de 2009.

2010

Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. (BOE, núm. 261, de 28 de octubre de 2010).

Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. (121/000089)

Presentado el 16/07/2010, calificado el 03/09/2010

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: De conformidad con lo dispuesto en el punto Decimocuarto de la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993, la Mesa del Senado, en su reunión del día 5 de octubre de 2010, ha acordado lo siguiente: Tramitar dicha iniciativa por el procedimiento de lectura única.

Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 73a, 6 de octubre de 2010.

Ley Orgánica 9/2010, de 22 de diciembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Protocolo por el que se modifica el Protocolo sobre las disposiciones transitorias, anejo al Tratado de la Unión Europea, al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmado en Bruselas el 23 de junio de 2010. (BOE, núm. 311, de 23 de diciembre de 2010).

Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Protocolo por el que se modifica el Protocolo sobre las disposiciones transitorias, anejo al Tratado de la Unión Europea, al Tratado de funcionamiento de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmado en Bruselas el 23 de junio de 2010. (121/000102)

Presentado el 19/11/2010, calificado el 30/11/2010

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley Orgánica por el que se autoriza la ratificación por España del Protocolo por el que se modifica el Protocolo sobre las disposiciones transitorias, anejo al Tratado de la Unión Europea, al Tratado de funcionamiento de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmado en Bruselas el 23 de junio de 2010. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, núm. 78a, 3 de diciembre de 2010.

2011

Reforma del artículo 135 de la Constitución (Boletín Oficial del Estado, núm 233, de 27 de septiembre).

Proposición de Reforma del artículo 135 de la Constitución

Presentado: El 26 de agosto de 2011

Autor: Grupos Parlamentarios Socialista y Popular en el Congreso de los Diputados

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: procedimiento de urgencia y lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Ordinaria

Ley Orgánica 7/2011, de 15 de julio, de modificación del artículo 160 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. (BOE, núm. 170, de 16 de julio de 2011).

Proposición de Ley Orgánica de modificación del artículo 160 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. (122/000285)

Presentado el 15/06/2011, calificado el 16/06/2011

Autor: Grupo Parlamentario Socialista, Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, Grupo Parlamentario Mixto:

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única y urgente de la Proposición de Ley Orgánica de modificación del artículo 160 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, núm. 83-539, 24 de junio de 2011.

Ley 30/2011, de 4 de octubre, sobre la creación del Consejo General de Economistas (unificación de las organizaciones colegiales de economistas y de titulares mercantiles). (BOE, núm. 240, de 05 de octubre de 2011).

Proposición de Ley sobre la creación del Consejo General de Economistas (unificación de las organizaciones colegiales de economistas y de titulares mercantiles). (122/000286)

Presentado el 15/06/2011, calificado el 21/06/2011

Autor: Grupo Parlamentario Socialista, Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única y urgente de la Proposición de Ley sobre la creación del Consejo General de Economistas (unificación de las organizaciones colegiales de economistas y de titulares mercantiles). Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I I, núm. 113-988, 16 de septiembre de 2011.

X Legislatura (13/12/2011-12/01/2016)

2012

Ley Orgánica 1/2012, de 3 de abril, por la que se excluye del ámbito de aplicación de la disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, a determinados mecanismos de financiación. (BOE, núm. 81, de 04 de abril de 2012).

Proyecto de Ley Orgánica por la que se excluye del ámbito de aplicación de la disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley

Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, a determinados mecanismos de financiación. (121/000002)

Presentado el 03/03/2012, calificado el 06/03/2012

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única del Proyecto de Ley Orgánica por el que se excluye del ámbito de aplicación de la disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, a determinados mecanismos de financiación. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, núm. 35-358, 20 de marzo de 2012.

Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria entre el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012. (BOE, núm. 178, de 26 de julio de 2012).

Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria entre el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República

Eslovaca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012. (121/000010)

Presentado el 14/05/2012, calificado el 21/05/2012

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única de la Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria entre el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, núm. 79-621, 29 de junio de 2012.

Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (BOE, núm. 235, de 29 de septiembre de 2012.

Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (121/000016)

Presentado el 20/07/2012, calificado el 24/07/2012

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgente.

Ley Orgánica 6/2012, de 30 de octubre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Adhesión a la Unión Europea de la República de Croacia. (BOE, núm. 262, de 31 de octubre de 2012).

Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Adhesión a la Unión Europea de la República de Croacia. (121/000013)

Presentado el 12/06/2012, calificado el 19/06/2012

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única.

Tipo de tramitación en el Senado: Ordinaria.

2013

Ley Orgánica 1/2013, de 11 de abril, sobre el proceso de renovación del Consejo General del Poder Judicial, por la que se suspende la vigencia del artículo 112 y parcialmente del 114 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. (BOE, núm. 88, de 12 de abril de 2013)

Proyecto de Ley Orgánica sobre el proceso de renovación del Consejo General del Poder Judicial, por la que se suspende la vigencia del artículo 112 y parcialmente del 114 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. (121/000040)

Presentado el 01/03/2013, calificado el 05/03/2013

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única y urgente del Proyecto de Ley Orgánica sobre el proceso de renovación del Consejo General del Poder Judicial, por la que se suspende la vigencia del artículo 112 y parcialmente del 114 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, núm. 166-1221, 25 de marzo de 2013.

Ley Orgánica 2/2013, de 19 de abril, por la que se autoriza la ratificación por España del Protocolo sobre las preocupaciones del pueblo irlandés con respecto al Tratado de Lisboa, hecho en Bruselas el 13 de junio de 2012. (BOE, núm. 95, de 20 de abril de 2013).

Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Protocolo sobre las preocupaciones del pueblo irlandés con respecto al Tratado de Lisboa, hecho en Bruselas el 13 de junio de 2012. (121/000036)

Presentado el 09/02/2013, calificado el 12/02/2013

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única y urgente del Proyecto de Ley Orgánica por el que se autoriza la ratificación por España del Protocolo sobre las preocupaciones del pueblo irlandés con respecto al Tratado de Lisboa, hecho en Bruselas el 13 de junio de 2012. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, núm. 163-1220, 25 de marzo de 2013.

2014

Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal (BOE, núm. 63, de 14 de marzo de 2014).

Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal. (122/000136)

Presentado el 17/01/2014, calificado el 21/01/2014

Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgente.

Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón. (BOE, núm. 148, de 19 de junio de 2014).

Proyecto de Ley Orgánica por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón. (121/000098)

Presentado el 03/06/2014, calificado el 03/06/2014

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única y urgente del Proyecto de Ley Orgánica por el que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, núm. 365-2507, 16 de junio de 2014.

Ley Orgánica 5/2014, de 17 de septiembre, por la que se autoriza la ratificación de las Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, relativas a los crímenes de guerra y al crimen de agresión,

hechas en Kampala el 10 y 11 de junio de 2010. (BOE, núm. 227, de 18 de septiembre de 2014).

Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación de las Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, relativas a los crímenes de guerra y al crimen de agresión, hechas en Kampala el 10 y 11 de junio de 2010. (121/000102)

Presentado el 23/06/2014, calificado el 01/07/2014

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario

Ley 7/2014, de 21 de abril, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. (BOE, núm. 97, de 22 de abril de 2014).

Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. (121/000085)

Presentado el 07/03/2014, calificado el 11/03/2014

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única y urgente del Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, núm. 330-2341, 28 de marzo de 2014.

2015

Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. (BOE, núm. 77, de 31 de marzo de 2015).

Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. (122/000189)

Presentado el 03/02/2015, calificado el 04/02/2015

Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, Grupo Parlamentario Socialista Sr. Salvador Armendáriz, Sra. Oramas González-Moro y Sr. Álvarez Sostres (GMx).

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgente.

Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. (BOE, núm. 249, de 17 de octubre de 2015).

Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. (122/000213)

Presentado el 01/09/2015, calificado el 01/09/2015

Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgente.

Ley 14/2015, de 24 de junio, por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. (BOE, núm. 151, de 25 de junio de 2015).

Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. (121/000147)

Presentado el 21/04/2015, calificado el 28/04/2015

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

IX Legislatura (13/1/2016-18/7/2016).

No se consolida la IX Legislatura.

La XII Legislatura dio comienzo el 19 de julio de 2016.

2016

Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (BOE, núm. 264, de 01 de noviembre de 2016).

Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (122/000036)

Presentado el 30/09/2016, calificado el 04/10/2016

Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única y urgente de la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, núm. 24-344, 21 de octubre de 2016.

Ley Orgánica 2/2016, de 31 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 99 de la Constitución. (BOE, núm. 264, de 01 de noviembre de 2016).

Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 99 de la Constitución. (122/000037)

Presentado el 03/10/2016, calificado el 04/10/2016

Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única y urgente de la Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el

apartado 5 del artículo 99 de la Constitución. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, núm. 24-345, 21 de octubre de 2016.

2017

Ley 2/2017, de 21 de junio, de modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. (BOE, núm. 148, de 22 de junio de 2017).

Proposición de Ley de modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. (122/000089)

Presentado el 23/03/2017, calificado el 28/03/2017

Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, Grupo Parlamentario Socialista

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Procedimiento ordinario.

Ley 5/2017, de 29 de septiembre, por la que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para recuperar la independencia de la Corporación RTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos. (BOE, núm. 236, de 30 de septiembre de 2017).

Proposición de Ley por la que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para recuperar la independencia de la Corporación RTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos. (122/000004)

Presentado el 20/07/2016, calificado el 06/09/2016

Autor: Grupo Parlamentario Socialista

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Urgente.

Ley 10/2017, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. (BOE, núm. 316, de 29 de diciembre de 2017).

Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. (121/000010)

Presentado el 03/11/2017, calificado el 06/11/2017

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única y urgente del Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, núm. 181-1465, 29 de noviembre de 2017.

Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021. (BOE, núm. 316, de 29 de diciembre de 2017).

Proyecto de Ley por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021. (121/000011)

Presentado el 03/11/2017, calificado el 06/11/2017

Autor: Gobierno

Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única y urgente del Proyecto por el que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, núm. 181-1466, 29 de noviembre de 2017.

Ley 12/2017, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para garantizar la efectividad de los actos de comunicación del Ministerio Fiscal. (BOE, núm. 316, de 29 de diciembre de 2017).

Proposición de Ley de modificación de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para garantizar la efectividad de los actos de comunicación del Ministerio Fiscal. (122/000129)

Presentado el 25/09/2017, calificado el 28/09/2017

Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

Tipo de tramitación en el Congreso de los Diputados: Lectura única; urgente.

Tipo de tramitación en el Senado: Conocimiento directo y aprobación del Pleno del Senado en lectura única y urgente de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para garantizar la efectividad de los actos de comunicación del Ministerio Fiscal. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, núm. 181-1467, 29 de noviembre de 2017.

2018

A 31 de diciembre de 2018 no se ha aprobado ninguna ley tramitada por el procedimiento de lectura única.