

LA TRAMITACIÓN DIRECTA DE LAS LEYES: EL PROCEDIMIENTO DE LECTURA ÚNICA A REVISIÓN

Por

JOAN RIDAO MARTÍN
Profesor titular (a) de Derecho Constitucional
Letrado del Parlamento de Cataluña

jridao@ub.edu

Revista General de Derecho Constitucional 28 (2018)

RESUMEN: La lectura única constituye un procedimiento excepcional para la aprobación de leyes caracterizada por la supresión de fases determinantes del procedimiento legislativo ordinario en el caso de que su naturaleza o la simplicidad de su formulación lo permitan. Tradicionalmente, sin embargo, al margen de exigirse la concurrencia de esos presupuestos habilitantes se ha considerado que su uso debería quedar restringido a supuestos de amplio consenso parlamentario o regulaciones de escasa entidad que deben prosperar por razones de interés general o de favorecimiento de algún bien jurídico a través de la acción normativa. No obstante, a la vista está que estos requerimientos tanto normativos como convencionales se compadecen muy poco con la experiencia desarrollada en los últimos tiempos, en los que por la vía de este procedimiento se ha operado la modificación de leyes de gran calado político e institucional e incluso una reforma constitucional. En este contexto, la doctrina del Tribunal Constitucional se ha mostrado entre oscilante y en extremo deferente para con el legislador de urgencia.

PALABRAS CLAVE: procedimiento legislativo, lectura única, simplicidad, naturaleza, ius in officium.

SUMARIO: 1. Introducción y planteamiento de la cuestión. 2. La naturaleza del procedimiento de lectura única como procedimiento legislativo especial. 3. La regulación de la lectura única en la esfera estatal y autonómica. 4. El oscilante parámetro constitucional en la doctrina del alto tribunal. 5. La más reciente casuística y doctrina del Tribunal Constitucional. 5.1. La reforma del art. 135 CE. 5.2. La reforma de la LOTC, operada mediante la LO 15/2015. 5.3. La reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 2017. 5.4. La reforma de la LC 13/2008, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno. 6. Conclusiones.

THE DIRECT PROCESSING OF THE LAWS: THE PROCEDURE OF READING UNIQUE TO REVISION

ABSTRACT: The single reading constitutes an exceptional procedure for the approval of laws characterized by the suppression of determining phases of the ordinary legislative procedure in the event that its nature or the simplicity of its formulation so advise. Hence, traditionally, regardless of the concurrence of these enabling budgets, it has been considered that their use should be restricted to cases of broad parliamentary consensus or to small regulations that should prosper for reasons of general interest or favoring some legal good through normative action. However, it is clear that these normative and conventional requirements are not very compatible with the

experience developed in recent times, in which the modification of laws of great political and institutional importance and even a Constitutional reform. In turn, the doctrine of the Constitutional Court has been oscillating and, in recent times, extremely deferential, towards the emergency legislator.

KEYWORDS: legislative procedure, single reading, simplicity, nature, *ius in officium*.

Fecha de recepción: 11/06/2018

Fecha de aceptación: 20/10/2018

1. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

El mecanismo de lectura única es un procedimiento para la aprobación de leyes de carácter excepcional, dadas las notas de brevedad y simplicidad que lo definen (ya sea su especial naturaleza o la simplicidad de su formulación), que conlleva la supresión de fases determinantes del procedimiento legislativo ordinario (STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 10, y 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, entre otras). Así, como tendremos ocasión de examinar cuando analicemos comparadamente su marco regulador, esta vía prescinde, en todo caso, del trámite de ponencia y de su informe, de las comparecencias previas a la apertura del plazo de enmiendas y generalmente del trabajo de la comisión legislativa con el correspondiente dictamen, a menos que se sustancie en Comisión, supuesto éste que conlleva la eliminación del debate y la votación finales ante el órgano plenario¹. Tal ausencia de trámites decisivos en el procedimiento legislativo reduce, como es obvio, no sólo la intensidad cuantitativa sino también cualitativa del trabajo parlamentario, en detrimento del pleno ejercicio del *ius in officium* del conjunto de los diputados, especialmente el de las minorías, con la consiguiente afectación del proceso de conformación de la voluntad política de la Cámara.

En el ámbito de los usos parlamentarios, que como es sabido constituye un instrumento de interpretación relevante dentro de la organización y funcionamiento de las asambleas legislativas, pese a estar subordinado al reglamento parlamentario y a la ley (STC 90/2005, de 18 de abril, entre muchas otras), la falta de precisión de los requisitos o presupuestos habilitantes señalados al principio ha comportado no pocas veces que este tipo especial de procedimiento haya sido utilizado en supuestos en los que, con independencia de su naturaleza o simplicidad, se ha alcanzado un grado de consenso tal que permite prever que las propuestas legislativas iniciales no sean modificadas durante

¹ SARMIENTO X. A. (Coord), *Manual de actuación del parlamentario*, El Derecho, 2012, p. 68.

el curso de su tramitación². A tal grado que ciertos exponentes doctrinales han llegado a distinguir incluso dos categorías en las tramitaciones en lectura única derivadas de un pacto previo entorno a una iniciativa legislativa determinada: aquellas que son, propiamente, objeto de un acuerdo integral entre dos o más grupos parlamentarios y las que tienen una naturaleza paccionada en otro sentido, como por ejemplo las leyes que concretan, para cada periodo de vigencia, las relaciones financieras Estado-Comunidad Autónoma en los sistemas forales³. Estas circunstancias, a decir de algunas interpretaciones, se han llegado a identificar, ya en el terreno político, con el primero de los requisitos expuestos: el relativo a la naturaleza de la iniciativa legislativa.

Por su parte, y con carácter general, la doctrina ha coincidido en señalar que el uso del procedimiento de lectura única debe restringirse a supuestos de amplio consenso entre los grupos parlamentarios o a regulaciones de escasa entidad (técnicas, se ha dicho), que tengan que ser aprobados de forma premiosa por razón del interés general o de favorecimiento de algún bien jurídico a través de la acción normativa («motivaciones puramente políticas cuando hay un consenso unánime entre los partidos para resolver rápidamente un tema problemático o al menos que suscita una sensibilidad especial»)⁴.

Con todo, en la literatura sobre esta cuestión hay igualmente coincidencia en señalar, ni que sea de forma adicional, que las solas circunstancias del consenso y la urgencia no pueden convertirse en una justificación para optar por esta vía, en la medida que los requisitos que amparan la modalidad de lectura única y el escrutinio de las dos condiciones que la sustentan (naturaleza y/o simplicidad) es particularmente relevante en algunos casos de especial transcendencia política e institucional, como se ha puesto de relieve en algunos supuestos recientes como las reformas del artículo 135 de la Constitución española (CE)⁵, de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC)⁶, o del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) de 2017⁷,

² Vid. GÓMEZ LUGO, Y., «La tramitación legislativa en lectura única», *Indret. Revista para el análisis del Derecho*, UPF, Barcelona, nº 4/2007, pp. 8-9.

³ En este sentido, GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P. «La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la constitución (Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional)», en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Madrid, n.º 29, 2012, pp. 173-174.

⁴ Vid. ALONSO DE ANTONIO, J. A. y ALONSO DE ANTONIO, A. L., *Derecho Parlamentario*, José M^º Bosch, editor, 2000, p. 184.

⁵ Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011 (BOE núm. 233, de 27 de septiembre de 2011).

⁶ 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).

⁷ Vid. Reforma parcial del Reglamento del Parlamento de Cataluña, aprobada por el Pleno el 26 de julio de 2017 (BOPC 484, de 27 de julio de 2017) [STC 139/2017, de 29 de noviembre (BOE 7,

que se examinarán más adelante, y especialmente esta última, donde la iniciativa o capacidad de solicitar la tramitación por lectura única de una proposición de ley quedaba al albur de un solo grupo parlamentario, el promotor, con la subsiguiente eliminación del requerimiento de unanimidad en la iniciativa que se exigía en la norma precedente.

Ahora bien, pese a todo lo dicho hasta ahora, el Tribunal Constitucional ha sostenido recientemente que la adopción del procedimiento de lectura única, aun no reuniendo claramente el presupuesto habilitante que se establece reglamentariamente (*v. gr.* las ya citadas reformas del art. 135 CE y de la LOTC), no priva absolutamente al parlamentario de seguir ejerciendo sus derechos del artículo 23 CE a través de la participación en el resto de actos y trámites anteriores al momento de la aprobación de la ley; en concreto, a través de la formulación de enmiendas, modificaciones o alternativas por escrito; de la exposición oral de su posición política y de las posibles discrepancias ante el Pleno; y de decidir el sentido del voto final de aprobación o rechazo (STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 5, y 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 4).

Según el alto tribunal, los órganos de gobierno de la Cámara (Mesa) actúan como presupuesto previo de la admisión a trámite, la cual implica la constatación del cumplimiento de los requisitos previstos para la sustanciación de los procedimientos parlamentarios. Y desemboca en la tipificación procedimental o decisión de la modalidad concreta de tramitación aplicable a la iniciativa de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento, o sea la identificación del procedimiento concreto por el que se opta. Finalmente, corresponde al Pleno de la Cámara el juicio sobre la oportunidad de acudir a este tipo de procedimiento, así como el ejercicio de ponderar la concurrencia de los requisitos exigidos reglamentariamente, de forma que es el mismo órgano plenario el que debe adoptar la decisión por mayoría simple, a propuesta de los órganos parlamentarios legitimados, con expresa reserva, eso sí, de la capacidad del Tribunal para efectuar un control de tal acuerdo en nombre de su adecuación al parámetro de constitucionalidad configurado por las condiciones establecidas por los reglamentos parlamentarios (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 10).

Podría afirmarse que, a partir de ese momento, el Tribunal Constitucional imprimió un cierto giro a su tradicional doctrina pasando a sostener sin ambages la prescindibilidad del rigor en el examen de los presupuestos habilitantes, si bien admitiendo, como no podía ser de otra forma, que como la lectura única es «un procedimiento en el cual resultan notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso

8 de enero de 2018), sobre el recurso de inconstitucionalidad 4062-2017, interpuesto contra el artículo 135.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (reforma parcial aprobada por el Pleno del Parlamento en la sesión del 26 de julio de 2017): declara la constitucionalidad de dicho artículo si se interpreta en el sentido que la tramitación de una proposición de ley en lectura única en el Pleno incluye el trámite de presentación y debate de enmiendas].

de elaboración de la norma» (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5), no puede soslayarse la configuración del derecho fundamental del artículo 23.2 CE o *ius in officium* de los parlamentarios, en el sentido de que «una vez conferidos dichos derechos por la norma reglamentaria pasan a formar parte del status propio del cargo de parlamentario y sus pretendidas transgresiones pueden ser defendidas ante este Tribunal, al amparo del art. 23.2». En otras palabras, que los derechos o facultades que pertenecen al núcleo de las funciones representativas parlamentarias, como son el ejercicio de la función legislativa, son susceptibles de protección constitucional cuando los órganos de las asambleas los impiden o coartan o adoptan decisiones «que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes» (por todas, STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 4).

En este sentido, pese a que hasta entonces no siempre había quedado clara la posibilidad de presentar enmiendas, y si estas habían de ser a la totalidad o al articulado, el alto tribunal ha venido afirmando su criterio de que la facultad de enmienda forma parte del contenido central del ejercicio de la función legislativa (STC 119/2011), debido a que permite ejercer con plenitud el poder legislativo, mediante la introducción de modificaciones en los textos en tramitación, con el fin primordial de lograr el más amplio consenso posible de voluntades y procurar la mejora técnica del texto final. Esta cuestión sería retomada por el TC, con mucha mayor claridad, en la STC 139/2017, de 29 de noviembre. Otra cosa es que, como se dirá, no siempre puedan aplicarse miméticamente en sede de lectura única los criterios que rigen con carácter general el procedimiento legislativo⁸.

2. LA NATURALEZA DE LA LECTURA ÚNICA COMO PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL

Son varios los procedimientos previstos en nuestro ordenamiento que se apartan de las reglas generales que rigen el *iter* parlamentario de elaboración legislativa, procedimiento que, por otra parte, en el ámbito que concierne a las Cortes Generales, se halla plenamente constitucionalizado en sus rasgos generales, siguiendo la estela de la

⁸ La STC 27/2000 consideró que la no admisión de enmiendas en el procedimiento de lectura única previsto en la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de los territorios históricos para tramitar los proyectos de ley que establecen las aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a la hacienda general no vulnera el artículo 23.2 CE, porque «la naturaleza negociada y paccionada de los Proyectos de ley» entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales «explica y justifica» la exclusión de enmiendas en este procedimiento legislativo, al integrar este «elemento acordado o paccionado» el «núcleo del régimen foral» y constituir «parte del contenido mínimo de la garantía institucional de dicho régimen, en cuanto su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse la pervivencia de la foralidad» (FJ 5, con cita de la STC 76/1988, de 29 de abril, FJ 9).

mayoría de textos constitucionales de postguerra. Ello demuestra la «importancia creciente de la forma de aprobación de las leyes y la misma complejidad que ha adquirido el ordenamiento jurídico en el Estado actual»⁹, además de la importancia de las propias Cortes en un sistema de democracia pluralista como el actual frente a la postergación y el ostracismo al que se vieron abocadas en otras épocas.

Se ha dicho que «el proceso de creación de la norma jurídica que es la ley se circunscribe a la realización del acto legislativo en cuanto acto típicamente parlamentario y jurídicamente relevante»¹⁰. Tal afirmación, que compartimos, y que hay que hacer extensiva al ámbito autonómico como consecuencia de la descentralización política del Estado, pone de relieve que aquel proceso es una sucesión ordenada de actos parlamentarios que, en aplicación de las normas constitucionales, estatutarias y reglamentarias que correspondan, conforman la voluntad de las Cámaras expresadas en normas de aplicación general.

Por otra parte, es bien sabido que se trata de un procedimiento caracterizado por su complejidad, en tanto que «culminación de un largo proceso parlamentario compuesto de hitos que no son de puro trámite o meramente impulsores»¹¹, y en el que se distinguen distintos momentos o fases tanto de iniciativa como decisorias, cuya ejecución, en su fase preparatoria y luego deliberante, comporta un espacio dilatado de tiempo de forma natural, si bien en ocasiones esa dilación se produce de forma deliberada y espuria mediante el ejercicio abusivo del veto gubernamental¹² o las sucesivas prórrogas de los

⁹ AJA FERNÁNDEZ, E., «La reforma del procedimiento legislativo en el nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados», BARATTA, A.; GRIMM, D.; y RUBIO F. (coords.), *Las fuentes del Derecho*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1983, pp. 81-98.

¹⁰ GARCÍA MARTÍNEZ, A., *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Monografías, Madrid, 1987.

¹¹ CAZORLA PRIETO, L. M., «Problemas de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos actuales», GARRORENA MORALES, Á. (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Asamblea Regional de Murcia, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 339-353.

¹² El rechazo a las proposiciones de ley de la oposición (art. 126 RCD) se ha hecho valer, tradicionalmente, a través del voto en contra de la mayoría parlamentaria que sustenta al Gobierno, debido al menor coste político que ello supone frente al rechazo en el debate de toma en consideración, especialmente en escenarios parlamentarios de mayorías absolutas. El veto presupuestario sólo ha aparecido en escena sin embargo en cuatro legislaturas: en la I, en la que el Gobierno de UCD vetó 22 proposiciones de ley; en la II, en la que el PSOE hizo lo propio en 23 ocasiones; en la IX, en la que el Gobierno del mismo signo se opuso a 23 proposiciones de ley en el Congreso y a cuatro en el Senado y, recientemente, en la XII Legislatura, en la que el PP ha batido todos los registros habiendo paralizado, sin alcanzar siquiera la mitad de su mandato, más de 40 iniciativas de la oposición; 10 de ellas, por cierto, estando en funciones. Ver el detalle proporcionado por Patricia García Majado en «Del uso al abuso del veto presupuestario», *Agenda Pública*, 19 de abril de 2018 (puede consultarse en: <http://agendapublica.elperiodico.com/del-uso-al-abuso-del-veto-presupuestario/> [última consulta: 31.05.2018]).

plazos de tramitación previstos reglamentariamente¹³. Sin ahondar aquí en esta cuestión, es evidente que la abrumadora cifra de vetos y de interminables prorrogas de tramitación en las Cortes ha llevado al primer plano el debate jurídico sobre tales prerrogativas, que deberían interpretarse de forma restrictiva para evitar estrangular la actividad legislativa de las Cámaras. Pues, en sí misma, constituye un límite a la función legislativa del Parlamento, a la iniciativa legislativa no gubernamental, al derecho fundamental de participación ciudadana y al *ius in officium* de los parlamentarios, conceptos todos ellos incluidos —como la propia potestad gubernamental— en la Constitución Española¹⁴.

Y así parece que debe interpretarse la afirmación de que se trata de «un procedimiento en el cual resultan notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma» (STC 103/2008, FJ 5). No se olvide que la doctrina del alto tribunal ha remarcado que «el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1 CE) impone que la formación de la voluntad se articule a través de un procedimiento en el que opera el principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para

¹³ El Reglamento del Congreso de los Diputados prevé que los diputados y los grupos cuenten con un primer plazo de quince días hábiles para presentar enmiendas a los proyectos de ley del Gobierno y a las proposiciones de ley de la oposición, que puede ser prorrogado semanalmente por la Mesa del Congreso si así lo solicitan los grupos parlamentarios, para lo cual no hay tope (art. 110). Ante las quejas e los grupos parlamentarios de la XII legislatura, la presidenta de la Cámara baja se reunió con los portavoces para abordar la cuestión y el Grupo Parlamentario Socialista registró una proposición de reforma del RCD por la que, tras los primeros 15 días sólo sean posibles dos ampliaciones de plazos de enmiendas más, de una semana cada una, por lo que en total la iniciativa sólo estaría parada un mes. En caso de desearse más prórrogas, deberían solicitarse por al menos dos grupos parlamentarios y que representen la mayoría absoluta de la Cámara (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-147-1, de 8 de septiembre de 2017 p. 1. http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-147-1.PDF#page=1) [última consulta: 5.06.2018].

¹⁴ Recientemente, el Pleno del Tribunal Constitucional (STC 44/2018, de 17 de abril de 2018) desestimó por unanimidad el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales presentado por el Gobierno contra la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de tramitar una proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialista para suspender el calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). El Tribunal avaló los acuerdos de la Mesa y rechazó que supusieran una injerencia en las atribuciones del Ejecutivo, concretamente, en la potestad para paralizar iniciativas legislativas que incidan en las cuentas públicas. Para el TC, «la capacidad de veto del Gobierno a la que se refiere el art. 134.6 CE tiene límites: por un lado, sólo puede afectar a aquellas medidas que ‘incidan directamente sobre el Presupuesto aprobado, esto es, sobre los gastos e ingresos del sector público estatal’; por otro, dicha incidencia sobre las cuentas públicas debe ser ‘real y efectiva’ y, además, debe referirse al presupuesto en vigor, no a presupuestos futuros». A decir del alto tribunal, la Mesa del Congreso «[...] en el ejercicio de su función de control técnico-jurídico debe constatar que la iniciativa legislativa vetada por el Ejecutivo afecta de una forma real y efectiva a los presupuestos en vigor». La Sentencia termina asegurando que «el Gobierno debe justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios. Esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética. Debe además referirse al Presupuesto en particular, sin que pueda aceptarse un veto del Ejecutivo a proposiciones que, en el futuro, pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos, pues ello supondría un ensanchamiento de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que en materia legislativa otorga a las Cámaras la propia Constitución».

la integración de voluntades concurrentes», además de que «el derecho fundamental del art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal, y que esa configuración corresponde [como ya se dicho anteriormente] a los reglamentos parlamentarios, a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que ostentan sus miembros» (por todas, STC 129/2013, FJ 10).

Sea como fuere, es en este contexto en el que cobran especial relieve los procedimientos singulares o excepcionales, ya sea mediante la atribución de la competencia plena a las Comisiones, la tramitación en lectura única o la vía de urgencia, los cuales tienen en común, ante lo farragoso del procedimiento legislativo, especialmente en el ámbito estatal, donde rige un sistema bicameral colegislador, la voluntad de abreviar los plazos y de no colisionar en ciertas ocasiones con la necesidad de regular ciertas actividades de forma perentoria¹⁵. Y, entre esos procedimientos está el de tramitación directa o lectura única, el más abreviado de todos, aplicable con carácter general a aquellos proyectos o proposiciones de ley cuya naturaleza y simplicidad lo permitan, si así lo acuerdan los órganos parlamentarios legitimados para ello. Pues en efecto, en ese caso se procede a un solo trámite, un debate de totalidad, y se somete el texto a una sola votación, quedando aprobado si éste es favorable o rechazado en el caso contrario. El uso que hagan las Cámaras de este procedimiento, que prescinde de los trámites de Ponencia y Comisión y restringe el derecho de enmienda, claro está, por lo que debe someterse a una fuerte auto-restricción para no perjudicar las garantías del debate y los derechos de las minorías y de los parlamentarios en general. De ahí que la prudencia aconseje hacer un escaso uso, limitado a los casos más urgentes, sumamente claros y de contenido consensual.

Pero, claro está, como ya hemos apuntado, no han faltado casos en los que se ha suscitado una viva polémica política y doctrinal ante la tramitación directa de leyes de especial relieve, incluso de reforma constitucional, tanto en las Cortes Generales como en el ámbito parlamentario autonómico. En estos supuestos, dependiendo de la naturaleza o simplicidad de las normas en cuestión, y ante las dudas suscitadas, se ha llegado a considerar que se estaba vulnerando el derecho fundamental del artículo 23 CE, meritando la intervención del Tribunal Constitucional ya sea porque el procedimiento en cuestión reducía de forma drástica la participación y el debate de los parlamentarios, ya sea porque se limitaba o incluso privaba de la capacidad de enmienda.

¹⁵ GUERRERO SALOM, E., *El Parlamento. Qué es, como funciona, qué hace*, Editorial Síntesis, 2004, p. 177.

3. LA REGULACIÓN DE LA LECTURA ÚNICA EN LA ESFERA ESTATAL Y AUTONÓMICA

La lectura única no está reconocida directamente por la Constitución (tampoco por los estatutos de autonomía), aunque constituye una práctica parlamentaria consolidada y a la vez extendida, como demuestra el hecho de que, con algunas diferencias, se encuentra regulada en los reglamentos del Congreso (art. 150) y del Senado (art. 129), y en la mayoría de asambleas legislativas autonómicas.

En el ámbito de las Cortes Generales, el artículo 150.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) prevé que «[a]doptado tal acuerdo [de tramitación directa y en lectura única] se procederá a un debate sujeto a las reglas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación» [en el mismo sentido, el art. 129.2 y .3 del Reglamento del Senado (RS)]. Por lo que ahora interesa, nos limitaremos a señalar que el citado artículo 150 RCD regula la tramitación de proyectos o proposiciones de ley en lectura única en la sección sexta del capítulo III, dedicado a las especialidades en el procedimiento legislativo, igual como hace el artículo 129 RS, incorporado a la sección primera del capítulo II, relativo a los procedimientos legislativos especiales. En concreto, el apartado 1 de dicho artículo 150 RCD dispone que este procedimiento se puede acordar «[c]uando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconseje o por si la simplicidad de su formulación lo permite». En idéntico sentido se pronuncia el artículo 129.1 RS. En cuanto a la presentación de enmiendas, el Reglamento del Congreso no prevé expresamente esta posibilidad (art. 150 RCD), mientras que el del Senado admite la presentación de propuestas de veto, de carácter equivalente a la enmienda a la totalidad (art. 106.1 RS). En ambos casos, como también veremos más adelante, se ha optado por aplicar la regla general sobre el derecho de enmienda, de forma que previamente a la discusión en el Pleno se abre un trámite para su presentación.

Por lo que al ámbito de las asambleas o parlamentos autonómicos se refiere, debemos destacar las regulaciones previstas en los reglamentos del Parlamento de Andalucía (art. 136); de las Cortes de Aragón (art. 153 y 154); de la Junta General del Principado de Asturias (art. 165); del Parlamento de las Islas Baleares (art. 145); del Parlamento de las Islas Canarias (art. 148); del Parlamento de Cantabria (art. 40 y 139); de las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 168); de las Cortes de Castilla y León (art. 130); del Parlamento de Cataluña (art. 138); de la Asamblea de Extremadura (art. 174 y 177); del Parlamento de Galicia (art. 134); de la Asamblea de Madrid (art. 167 a 170); de la Asamblea Regional de Murcia (art. 113); del Parlamento de Navarra (art. 158); del

Parlamento Vasco (art. 163); del Parlamento de La Rioja (art. 115); y de las Cortes Valencianas (art. 135).

De un examen conjunto de estas normas de origen parlamentario podemos extraer algunas nociones generales. En primer lugar, que la tramitación en lectura única es una especialidad aplicable tanto a los proyectos de ley como a las proposiciones de ley (aunque en el caso de Galicia y el País Vasco se hace mención sólo a los proyectos de ley). Y, destacadamente, que, siguiendo el modelo de los reglamentos del Congreso y del Senado, el conjunto de los reglamentos de las cámaras autonómicas, de forma explícita, incorporan como elementos constitutivos que dan acceso a la tramitación parlamentaria en lectura única que la naturaleza del proyecto o la proposición de ley lo aconsejen o que la simplicidad de su formulación lo permita (únicamente no la mencionan la Asamblea Regional de Murcia y la de Extremadura). A mayor abundamiento, algunos excluyen literalmente de su ámbito determinadas materias (la Asamblea de Madrid y el Parlamento del País Vasco).

En segundo lugar, puede decirse que la esfera autonómica presenta una gran heterogeneidad en la regulación de las funciones atribuidas a los órganos parlamentarios. Así, a grandes rasgos, en la mayoría de casos, el órgano facultado para activar el procedimiento de lectura única es el Pleno, exigiéndose en algunos supuestos la adopción del correspondiente acuerdo por mayoría cualificada (Junta General del Principado de Asturias, Parlamento de las Islas Baleares y Asamblea de Extremadura). No actúa, sin embargo, de oficio, sino que lo hace a instancia de la Mesa (que sólo en dos regulaciones, las de los parlamentos de Cantabria y del País Vasco, actúa por unanimidad). También se reconoce la facultad de propuesta al Gobierno o a un grupo parlamentario (Asamblea de Extremadura). Y, a pesar de ser una opción minoritaria, una serie de normas atribuyen la activación del procedimiento directamente a la Mesa (Cortes de Aragón, parlamentos de las Islas Canarias y de Navarra) o, incluso, con carácter excepcional, al Gobierno (País Vasco), mientras que otros admiten la tramitación del procedimiento en Comisión, sin intervención del Pleno (Cortes de Castilla-La Mancha, Parlamento de Galicia y Cortes Valencianas, y también Parlamento de Cataluña).

Por último, esta diversidad también se pone de manifiesto en la regulación del derecho de enmienda y sus limitaciones, aunque en este caso la prohibición expresa de presentarlas es excepcional y sólo está prevista en los reglamentos del Parlamento de Andalucía, de las asambleas de Extremadura y Madrid y de las Cortes Valencianas, si bien en el primer y segundo caso se exige la unanimidad o la mayoría absoluta, respectivamente, de los órganos competentes para proponer la lectura única. Por el contrario, algunas regulaciones prevén la apertura de un plazo para presentar

enmiendas a la totalidad y/o al articulado (caso de las asambleas aragonesa, canaria y navarra y del Parlamento de Cantabria) o la posibilidad de formular enmiendas por escrito durante el debate del texto (Asamblea de Extremadura) o *in voce* si las presentan grupos parlamentarios que representan al menos la mayoría de los miembros de la Cámara (Parlamento de Navarra).

Tras exponer estos rasgos generales, que ponen de manifiesto el amplio margen de libertad de los reglamentos parlamentarios a la hora de regular la lectura única, puede concluirse que la modalidad legislativa que nos ocupa se caracteriza por la supresión de las sucesivas lecturas que tienen lugar habitualmente durante la tramitación parlamentaria, sustituyéndolas por una única deliberación que se llevará a cabo, como regla general, en el Pleno de la Cámara, seguida de una votación final del texto en este mismo órgano. Se omiten, pues, las fases del procedimiento legislativo ordinario que se celebran en ponencia (informe) y en comisión (dictamen), que son las que permiten la presentación, el debate y la votación de enmiendas al articulado.

4. EL OSCILANTE PARÁMETRO CONSTITUCIONAL EN LA DOCTRINA DEL ALTO TRIBUNAL

El Tribunal Constitucional ha venido admitiendo desde siempre, de forma expresa y con carácter general la constitucionalidad del procedimiento de lectura única, considerándolo una modalidad de tramitación que pueden establecer legítimamente los reglamentos parlamentarios: «la figura de los proyectos o proposiciones de ley en lectura única, típica del Derecho parlamentario [...] tiene precisamente su razón de ser en iniciativas legislativas cuya naturaleza o simplicidad de formulación permite una tramitación abreviada de las mismas» (STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 10, y 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 4).

En efecto, los reglamentos parlamentarios son normas primarias, desarrollan directamente la Constitución y los Estatutos de Autonomía. En cuanto al contenido que les es inherente, les corresponde «una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas» con el fin de configurar su propia organización y funcionamiento, incluyendo la regulación de los derechos y las atribuciones que corresponden a los parlamentarios, así como la articulación de todos los procedimientos y trámites que se desarrollan en su seno (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6, con citación de su doctrina anterior). Desde el punto de vista de su valor normativo son asimilables a las leyes y a otras disposiciones normativas con fuerza de ley, lo que permite su impugnación directa y completa y un control pleno de su constitucionalidad mediante el correspondiente recurso, tal como recoge el artículo 27.2.d LOTC (STC 118/1988, de 20 de junio, FJ 3, y 101/2008, de 24 de julio, FJ 2), también cuando se trate de asambleas legislativas

autonómicas para supervisar su adecuación a lo que previenen los Estatutos de Autonomía (STC 179/1989).

La falta de regulación sobre una materia no supone una limitación a la hora de configurarla, sino que «debe entenderse más bien en el sentido de que los reglamentos parlamentarios tienen una amplia disponibilidad para regularla, como normación originaria no predeterminada en principio por normas constitucionales o estatutarias» (STC 141/1990, de 20 de septiembre, FJ 4). En el bien entendido que dentro de este amplio margen deben respetar los principios de nuestro modelo parlamentario, como el del pluralismo político (valor jurídico fundamental *ex art. 1.1 CE*), la separación de poderes, el principio democrático, la participación representativa y la protección de las minorías, o los que derivan de los artículos 9.2 CE y 4 EAC.

Respecto del papel del reglamento parlamentario en relación con el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), que incorpora el derecho de los parlamentarios y de los grupos en que se integran a ejercer sus funciones en condiciones de igualdad dentro de la legalidad parlamentaria, el TC ha afirmado repetidamente que se trata de un derecho de configuración legal («con los requisitos que establezcan las leyes»), en el sentido de que «compete básicamente a los reglamentos de las Cámaras fijar y ordenar los derechos y atribuciones que corresponderán a los parlamentarios», que se integran en el estatus del cargo representativo, de forma que sus titulares podrán reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, comprendiendo los que deriven de los órganos parlamentarios. Si bien, no cualquier infracción del estatuto del parlamentario representa una lesión de dicho derecho fundamental, sino que ésta únicamente tiene relevancia constitucional cuando queden afectados derechos o facultades que pertenezcan al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria (por todas, STC 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 3).

La doctrina constitucional relativa al *ius in officium* de los parlamentarios, en relación a derechos o facultades principales «como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno», ha entendido que puede vulnerarse el artículo 23.2 CE «si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan ilegítimamente su práctica o adoptando decisiones jurídicamente reprobables que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes» (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3). Además de que si dicha perturbación es grave o priva del ejercicio del cargo de los representantes políticos también vulneraría el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, *ex artículos 23.1 CE y 29.1 EAC*,

dado el haz de derechos y facultades que en cada caso la acompañan (ATC 118/1999, de 28 de junio, FJ 2, y STC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4).

Más en concreto, y por lo que aquí interesa, el derecho a la iniciativa legislativa, según la doctrina constitucional, constituye un «instrumento eficaz en manos de los distintos grupos políticos que integran el Pleno de la Cámara y que les permite obligar a que éste se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada forzando a las distintas fuerzas político-parlamentarias a manifestar públicamente su postura y las razones políticas o de otra índole (incluida la eventual inconstitucionalidad de la misma), por las que han decidido apoyar o rechazar la propuesta legislativa sometida a sus consideraciones» (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3). Es decir, al margen de si la iniciativa prospera o no y llega a ser un primer texto de trabajo para la elaboración de la futura ley, el solo hecho de su debate en el plenario tiene la importante misión de dar a conocer a los ciudadanos lo que sus representantes opinan sobre la oportunidad o no de regular una materia concreta y, de acuerdo con ello, valorar en qué medida asumen o se separan de los programas electorales respectivos.

Ahora bien, y ello es aquí relevante, más allá de la facultad de propuesta, participación y votación, el precitado *ius in officium* de los parlamentarios no puede devenir según el TC «una suerte de derecho de veto frente a una iniciativa legislativa», ya que esto desvirtuaría la lógica parlamentaria basada en el principio de la mayoría, en la medida en que la «minoría estaría en disposición de privar a la mayoría de su verdadera condición de tal, erigiendo en necesaria la constitución de las mayorías especialmente reforzadas que solo se exige para los supuestos singulares que la Constitución (arts. 167 y 168) ha previsto» (ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 7). En esta misma resolución, y en relación a la lectura única, el TC entiende que, si bien se trata de un procedimiento que limita notablemente las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma, ello no supone sin embargo una restricción desproporcionada, ya que «permite que diferentes manifestaciones de participación y de iniciativa parlamentaria, tanto en los trámites preliminares como en el momento mismo de la decisión final sobre la aprobación o rechazo del Proyecto de Ley, suficientes para satisfacer el contenido esencial de los derechos tutelados por el art. 23 CE».

Analizada hasta ahora la legitimidad de la lectura única como procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa previsto en los reglamentos parlamentarios, debemos adentrarnos en la siempre espinosa cuestión del cumplimiento de los requisitos habilitantes (naturaleza y/o simplicidad). En este sentido, el Tribunal Constitucional ha venido exigiendo, en ocasiones, que la decisión de adoptar la tramitación en lectura única respete íntegramente las condiciones reglamentariamente establecidas (STC

103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5, y 238/2012, FJ 4), y que, en definitiva, se haga una aplicación excepcional de ese instituto parlamentario. La Mesa, como órgano de gobierno de la Cámara encargado de calificar los escritos, admitirlos a trámite y decidir sobre el procedimiento a través del cual corresponde vehicularlos, de acuerdo con lo prescrito en las normas del reglamento parlamentario debe garantizar la correcta asignación procedimental de los textos y documentos y, también, la aplicación estricta de las normas del reglamento parlamentario.

Sobre el alcance de las funciones de la Mesa hay una abundante doctrina constitucional que, recientemente, ha recordado que esta 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 enteramente y manifiesta 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). Por otra parte, en alguna ocasión, el Tribunal Constitucional ha negado

Por el contrario, hay que significar que, en otras ocasiones, el Tribunal ha hecho una interpretación amplia del alcance de los requisitos de simplicidad y naturaleza de la iniciativa legislativa, hasta el punto de entender que no está vedada ninguna materia a la lectura única, por mucha relevancia o trascendencia constitucional que tenga. Y buena prueba de ello son las resoluciones relativas a la reforma del artículo 135 CE (ATC 9/2012, de 13 de enero) o a la modificación de la LOTC (STC 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/ 2016, de 15 de diciembre), en que ha admitido la legitimidad de su elaboración mediante la tramitación en lectura única. Nos referiremos a ello *in extenso* en otro momento. Nos limitaremos aquí a dejar apuntado que, al servicio del escrutinio de la excepcionalidad en la aplicación de la lectura única, donde concurren principalmente las notas de la simplicidad del texto o de la naturaleza de la propuesta, el TC ha subrayado en los últimos años que se trata de «cláusulas o conceptos abiertos» que confían en los órganos de la Cámara «un amplio margen de apreciación o de interpretación sobre su aplicación». De donde la valoración de la oportunidad de apreciarlas para acudir a la

tramitación en lectura única corresponde al órgano parlamentario competente (habitualmente el Pleno, como hemos visto), sin que esta decisión requiera una mayoría cualificada para ser adoptada (STC 238/2012, FJ 4, y 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5).

Por lo demás, la jurisprudencia constitucional ha declarado que el consenso político que pueda suscitar el proyecto o la proposición de ley es algo totalmente ajeno a la concurrencia de requisitos que permitan su tramitación por lectura única (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 9, y 215/2016, FJ 5). Y que la decisión de recurrir a esta especialidad procedimental «debe adoptarse por mayoría simple y no por unanimidad o mayoría cualificada alguna, tal y como se deduce de lo dispuesto en el art. 79 CE y de la interpretación realizada por este Tribunal del juego de las mayorías descrita por la Norma fundamental, reconociendo que la regla generalmente seguida en los procedimientos parlamentarios es el recurso a la mayoría simple, siendo la excepción la previsión de mayorías cualificadas en aras a obtener un mayor consenso para proteger más eficazmente los derechos e intereses de las minorías o con otro objetivo razonable» (STC 215/2016, FJ 5, citando las STC 179/1989, FJ 7 y 238/2012, FJ 4). Lo cual no deja de ser coherente con el hecho de que el procedimiento parlamentario se ordena conforme al principio mayoritario, que constituye una afirmación del principio democrático mismo, respecto del cual toda mayoría cualificada debe mantenerse como una excepción a la regla general (STC 224/2016, de 19 de diciembre, FJ 5, citando jurisprudencia anterior).

Finalmente, como parte del núcleo esencial de la función legislativa, y debido a que constituye una forma relevante de incidir en la iniciativa en tramitación, hay que referirse al derecho de enmienda a los proyectos y proposiciones de ley, que ejercen los grupos parlamentarios y los diputados, de acuerdo con los Reglamentos de las Cámaras, y que se extiende tanto a la totalidad del texto presentado como a su articulado (entre muchas otras, STC 136/2011, FJ 6). Este derecho, como es sabido, permite incidir en el contenido de la propuesta, principalmente con el fin de lograr el más amplio consenso posible de voluntades y de procurar la mejora técnica del texto final. Y puede vehicularse mediante el retorno de la iniciativa o la presentación de un texto alternativo (enmiendas a la totalidad), o bien a través de la supresión, modificación o adición en su articulado (enmiendas parciales). De lo contrario, a los efectos de su naturaleza, no existiría una diferencia sustantiva entre el objeto y el contenido de las enmiendas y el texto de la iniciativa legislativa, de forma que la facultad de los parlamentarios a la hora de presentarlas es también expresión de la función legislativa (así, STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1).

Más en concreto, en relación al derecho de enmienda en las tramitaciones por lectura única, no puede decirse que el Tribunal se hubiera pronunciado de forma específica hasta la STC 139/2017, de 29 de noviembre (FJ 6, 7 y 8), referida como tendremos ocasión de examinar más adelante a la reforma del art. 135 (actualmente 138) del Reglamento del Parlamento de Cataluña. Antes, y solo por citar los más recientes pronunciamientos (SSTC 103/2008, de 11 de septiembre; 119/2011; 129/2013, de 4 de junio; 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre), el TC no había planteado de manera clara e inequívoca la exigencia constitucional de reconocer el derecho de enmienda, centrándose en los presupuestos habilitantes. Con todo, podría decirse que el alto tribunal había apreciado favorablemente en su argumentación el hecho de reconocer a los parlamentarios la posibilidad de efectuar enmiendas en un supuesto en que la tramitación en lectura única comportaba la reducción del plazo de las mismas (la reforma de la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial)¹⁶: el TC declaró que «esta reducción no impidió al grupo parlamentario al que pertenecían los recurrentes presentar diez de las catorce enmiendas, una de ellas de devolución, al proyecto de ley [...], enmiendas que se discutieron y rechazaron en la sesión plenaria» (STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 5).

5. LA CASUÍSTICA MÁS RECIENTE Y LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.1. La reforma del art. 135 CE

El 27 de septiembre de 2011 se sancionó, promulgó y publicó la reforma del artículo 135 CE, en virtud de la cual todas las administraciones públicas españolas han de adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. Se trata de un principio existente en derecho constitucional comparado, con particular proyección a nivel europeo desde la reforma de la Constitución alemana de 29 de julio de 2009 (arts. 91.c, 91.d, 104.b, 109, 109.a, 115 y 143.d), en tanto que causa eficiente de la denominada «regla de oro» acordada en el Consejo europeo de Bruselas de los días 8 y 9 de diciembre de 2011, donde los Estados miembros de la Unión se comprometieron

¹⁶ En ese caso, 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 RCD, 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.

(con excepción del Reino Unido) a reformar sus respectivas Constituciones (o fuente asimilada) a fin de introducir el equilibrio presupuestario como respuesta a la grave crisis de la deuda soberana que padecía la zona euro desde finales de 2009¹⁷.

Tal contexto, al margen de otras cuestiones dogmáticas que no son objeto de este estudio, no puede obviarse para una debida inteligencia no sólo del contenido de la reforma sino también del procedimiento utilizado para su materialización¹⁸. Pues, en efecto, el procedimiento instrumentado para la reforma del artículo 135 CE, y en cuanto directamente no afectante del título preliminar, derechos fundamentales (sección I, capítulo I, título I) y Corona (título II), fue el ordinario previsto en el artículo 167 CE, complementado por el artículo 166 CE, relativo a la iniciativa, instado conjuntamente por los grupos parlamentarios Socialista y Popular del Congreso de los Diputados (26 de agosto)¹⁹. Pese a ello, la iniciativa venía precedida de un acuerdo previo entre el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, y el líder de la oposición, Mariano Rajoy (23 de septiembre, y presentada por el Presidente en el Congreso un día después). A los efectos que aquí interesan, lo relevante es que el citado acuerdo se instrumentó sin previa consulta al resto de fuerzas políticas, lo que generó el rechazo de un buen número de éstas y una crisis interna en el Partido Socialista Obrero Español, que tampoco había debatido la cuestión.

A decir de sus impulsores, la inmediatez de la reforma, ante los requerimientos expuestos y ante la situación de abismo financiero en que se encontraba España fue decisiva para que el procedimiento tuviera que ser el más rápido posible, de ahí que, conforme a los reglamentos de las Cámaras legislativas, fuera el de una proposición de ley concertada al menos entre los grupos parlamentarios que alcanzasen las mayorías cualificadas de tres quintos fijadas en el artículo 167 CE. Además, y eso es decisivo, se acordó que la tramitación parlamentaria fuera todavía más acelerada al tramitarse por el procedimiento de lectura única, además de descartar la activación del referéndum facultativo del art. 167.3 CE. De ese modo, el proceso de reforma constitucional habría de durar algo más de un mes, a contar desde el día de su anuncio (23 de agosto) y hasta la publicación oficial de su entrada en vigor (27 de septiembre); en cuyo *iter* se produjeron momentos como el debate en el Pleno del Congreso de los Diputados (2 de septiembre), cuya duración, por cierto, fue de 2 horas y 40 minutos en total.

¹⁷ Vid. SÁNCHEZ BARRILAO, J. F., «La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la constitución española», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Volumen 46, Issue 137, mayo-agosto 2013, pp. 679-712.

¹⁸ GARCÍA-ESCUADERO, P., *op. cit.*, pp. 173-174.

¹⁹ Proposición de Reforma del artículo 135 de la Constitución Española presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular del Congreso, BOCG-Congreso de los Diputados, Serie B-Núm.329-1.

De lo expuesto hasta ahora se deduce la inicial decisión del Presidente del Gobierno de reformar la Constitución sin consultar siquiera con su partido, pese a su ulterior participación en el acuerdo con el Partido Popular a fin de presentar la Proposición de ley de consuno, además de la falta de comunicación y de acuerdo con el resto de grupos parlamentarios en el momento de ese pacto, con evidente fractura de la nota consensual que debería haber presidido no sólo la reforma sino también su tramitación urgente y directa. De hecho, aunque las dos reformas constitucionales realizadas (1992 y 2011) han sido llevadas a cabo por este procedimiento especial, la primera lo fue por unanimidad, mientras que la segunda contó con el apoyo, más limitado, de los dos grupos mayoritarios.

A a hora de los balances, debe significarse que la rigidez inherente a la técnica de la lectura única «ha resultado contraproducente para los autores de la iniciativa —en la medida que les ha impedido llevar a término algunas negociaciones políticas emprendidas— por ser más rigurosa la admisión de enmiendas transaccionales en Pleno que en Comisión»²⁰. Ni tan siquiera, a diferencia de lo acontecido en Alemania o Italia, fue la reforma objeto del necesario debate social y académico, de consulta a las Comunidades Autónomas y entes locales, pese a su afectación directa, o de sometimiento al parecer consultivo del Consejo de Estado, tal y como aconteció con la reforma del artículo 13.2 CE en 1992 (Dictamen núm. 850/91, de 20 de junio)²¹. Por lo demás, salta a la vista el escaso debate parlamentario que tuvo lugar en las Cortes, dada la tramitación de urgencia y su aprobación en lectura única. Con lo que, en definitiva, el artículo 135 CE fue modificado a través de una flexibilización extrema del procedimiento de reforma constitucional con la consiguiente afectación para con el debate y el pluralismo político²².

²⁰ *Op. cit.*, GARCÍA-ESCUADERO, P., «La acelerada tramitación...», 2012, p. 175. Más recientemente, la autora ha reafirmado estos planteamientos en «Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución», en *Crónica Presupuestaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, nº 1/2013, pp. 96-98.

²¹ También podría citarse el Informe de 16 de febrero de 2006 en respuesta a la solicitud que le hiciera el Consejo de Ministros (acuerdo de 4 de marzo de 2005) sobre posibles modificaciones de la Constitución española.

²² La extrema urgencia de la reforma sugiere también otras cuestiones que no vamos aquí a tratar por falta de espacio: de un lado, el que la reforma se realizase con un adelanto electoral previamente anunciado (las elecciones se celebraron el 20 de noviembre de 2011) y que la vigencia de los límites de déficit estructural (art. 135.2 CE) se hallaban diferidos al año 2020 (DA Única.3). Con lo que el mayor apremio vino de la mano del aumento de la prima de riesgo española, y del ultimátum del BCE condicionando la compra de deuda soberana española para evitar un hipotético rescate de España en agosto de 2011. Ello, además, imposibilitaría el referéndum, pues un eventual voto de castigo por parte de la ciudadanía hubiera podido conducir a España a una situación muy delicada por el despegue de la prima de riesgo y las dificultades de financiación mediante el crédito.

Con estos antecedentes no parece abusivo el planteamiento de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (recurso núm. 5241-2011), con base en la vulneración por la Mesa del Congreso de los Diputados del derecho de participación de los representantes al acordarse la tramitación en lectura única²³, tras ser desestimada una solicitud de reconsideración por parte del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida, extrañamente inadmitido por el Tribunal Constitucional, pese a su pertinencia y transcendencia constitucional (ATC 9/2012, de 13 de enero), por los siguientes motivos:

«[...] desde la perspectiva del procedimiento de lectura única [...] las normas aplicables (artículo 150 RCD y concordantes) no establecen materias vedadas a dicha tramitación, como sí sucede con el reglamento parlamentario de alguna asamblea autonómica. Pero es que, además, la adopción de dicho procedimiento no se ha debido a la voluntad de la Mesa del Congreso de los Diputados (que únicamente ha formulado propuesta en tal sentido según previene el artículo 150 RCD) [...] sino al Pleno de la Cámara mediante la oportuna votación. Tampoco se deduce de las normas parlamentarias que la Mesa haya de motivar la propuesta de que una determinada iniciativa se tramite mediante el procedimiento de lectura única (artículo 150.1 RCD). A mayor abundamiento, en este caso, como se advierte de la lectura de la documentación que se acompaña a la demanda, la solicitud de tramitación por el citado procedimiento se contenía en el escrito de presentación de la iniciativa dirigido por sus promotores a la Mesa de la Cámara, limitándose este órgano a dar traslado de la misma al Pleno, pues debe ser este órgano el que, tras la oportuna votación, decida en consecuencia» (FJ 3).

Sin perjuicio de los votos particulares de los Magistrados Pérez Tremps y Ortega Álvarez en relación a la inadecuación de la inadmisión del recurso por medio de un Auto, puesto que parece fuera de toda duda que el Pleno debería haber entrado en el fondo del asunto, que como sostuvieron los Magistrados discrepantes hubiera dado lugar a una Sentencia, aun cuando en ella se hubiese resuelto de manera negativa el asunto planteado, el Magistrado Gay Montalvo (también en un voto particular) expresó su total desacuerdo con la mayoría del Tribunal al respecto del alcance del artículo 150 RCD en relación con la iniciativa escrutada, en unos términos alineados con lo que hasta aquí hemos venido manteniendo:

²³ Sobre la posibilidad del control por el Tribunal Constitucional de un procedimiento de reforma constitucional a través de un recurso de amparo, véase ALÁEZ CORRAL, B., *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 388 y ss., en especial, 398-400.

«Las formas en democracia tienen una importancia que va más allá, o trasciende, de lo estrictamente necesario y facilitan el encuentro de voluntades y sensibilidades distintas que son propias de la pluralidad de opiniones y criterios políticos de los ciudadanos. Nada impide que, en ciertas ocasiones, el legislador se vea obligado a propiciar un cambio por razones de urgencia del texto constitucional, lo que debe seguirse conforme a los preceptos de la propia Constitución y a lo dispuesto en los mecanismos previstos al efecto en las leyes y reglamentos de las Cámaras, sin olvidar que el consenso que inspiró su redacción primigenia tiene un valor añadido que debe, en todo caso, intentar preservar. Es en este sentido que, a mi juicio, la argumentación que fundamenta la decisión mayoritaria debería haber analizado si la votación del Pleno de la Cámara que acuerda adoptar el procedimiento de lectura única observa o no el mandato normativo contenido en el artículo 150 RCD. Me queda claro, por un lado, que la proposición de ley de reforma de la Constitución Española de 1978 que fue tramitada por ese procedimiento tenía tantas implicaciones que no puede decirse, a primera vista, que tuviese una formulación simple. Por otro, es posible que, como ha avalado el Pleno de la Cámara con su voto favorable, la coyuntura que ha propiciado esta reforma constitucional dotase a aquella proposición legislativa de una naturaleza que aconsejase la sustanciación a través de este concreto procedimiento legislativo, si bien tratándose de una reforma de un texto constitucional que, como he dicho, se gestó como fruto de un delicado consenso pareciera que también hubiera motivos para entender que su naturaleza requería de una tramitación tal que facilitara la participación más plural posible, con la cual no se compadece el procedimiento de lectura única».

Posteriormente, y con apoyo precisamente en lo dicho en el citado ATC 9/2012, la STC 238/2012, de 13 de diciembre²⁴, relativa a la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto. Así, pese que a juicio de los recurrentes no cabía acudir al procedimiento de tramitación directa y en lectura única para tramitar el citado proyecto de ley («tal procedimiento exige de una especial naturaleza o simplicidad de la norma a tramitar que aquí no concurren, particularmente si se tiene en cuenta que los precedentes parlamentarios indican que tanto la especial naturaleza como la simplicidad se han asociado siempre a la concurrencia de un

²⁴ Dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2169-2005, interpuesto por don 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.

amplísimo acuerdo en la Cámara sobre el contenido del proyecto legislativo y sobre su tramitación por esta vía»), el Tribunal Constitucional declaró que «ni siquiera la reforma constitucional estaba vedada al procedimiento de lectura única por la falta de concurrencia de la nota de simplicidad o naturaleza que aconsejan el recurso a este tipo de procedimiento legislativo» (FJ 4), porque «las normas aplicables (art. 150 RCD y concordantes) no establece materias vedadas a dicha tramitaciones, como sí sucede con el Reglamento parlamentario de alguna Asamblea autonómica».

5.2. La reforma de la LOTC, operada mediante la LO 15/2015

La aprobación 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 derecho supuso la introducción de cambios substantivos en la justicia constitucional.

Para situar la cuestión en su contexto, debemos exponer de forma sucinta los trámites principales que experimentó el procedimiento de elaboración y aprobación de la norma que ahora nos ocupa, así como glosar brevemente su contenido. El texto de la correspondiente Proposición de ley orgánica se presentó en el Congreso de los Diputados el 4 de septiembre de 2015²⁵ y fue tomado en consideración por el Pleno de esa Cámara el día 16 del mismo mes en el que, de forma subsiguiente, se acordó su tramitación directa y en lectura única, así como también por el procedimiento de urgencia (arts. 93 y 126.5 RCD). Más adelante continuaría su tramitación en el Senado, en el marco de la Comisión Constitucional, con plazos nuevamente y expresamente reducidos, hasta su aprobación por el Pleno de la Cámara alta el día 15 de octubre²⁶.

A lo largo de este procedimiento, que tuvo una duración de algo más de un mes, se presentaron formalmente enmiendas, tanto en el Congreso como en el Senado. Así, en el primero se presentaron enmiendas de totalidad, de modificación, de mejora y de supresión del articulado, y en el segundo, propuestas de veto, enmiendas al articulado y votos particulares²⁷. Sin embargo, ninguna de estas prosperó, por lo que la Proposición se aprobó en los mismos términos que el texto inicial presentado en el Congreso²⁸. Por último, diremos que la norma en cuestión, presentada como iniciativa legislativa de origen parlamentario, no fue objeto de dictamen previo por parte del Consejo de Estado ni del Consejo General del Poder Judicial.

²⁵ BOCG, Congreso, serie B, núm. 237-1, de 4 de septiembre de 2015.

²⁶ BOCG, Senado, núm. 607, de 2 de octubre de 2015.

²⁷ BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 237-3, de 29 de septiembre de 2015; y BOCG, Senado, núm. 611, 612 y 613, de 13, 14 y 15 de octubre de 2015.

²⁸ BOCG, Senado, núm. 613, de 15 de octubre de 2015.

Por otra parte, hay que significar que el Preámbulo de la propuesta ya auguraba la trascendencia de su contenido, en el sentido de dar paso a la regulación de «instrumentos de ejecución que dotan al Tribunal de un haz de potestades para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones», dada «la necesidad de adaptarse a las nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar tal efectividad obliga a desarrollar los instrumentos necesarios para que la garantía de efectividad sea real». Con lo que el propio proemio generalizaba, y a la vez resumía, la etiología de la nueva norma, esto es, el malestar que, en determinados sectores políticos y jurídicos, habían generado diversas iniciativas políticas adoptadas por algunas instituciones de Cataluña en el marco del denominado «proceso catalán», las cuales se interpretaban como contumaces incumplimientos de otras tantas resoluciones del TC²⁹. No puede ignorarse, por tanto, la específica coyuntura política en la que se planteó la iniciativa de reforma de la LOTC. Y de este contexto se deduce, a nuestro parecer, el carácter *ad casum* de la norma en cuestión, condición ésta que se vio confirmada con los argumentos que se esgrimieron tanto en su presentación como en el posterior debate.³⁰

Por otra parte, la reforma proyectada se extendía en modificaciones al artículo 92 LOTC, que pasaba de tener un único apartado a cinco³¹. Debido a su relevancia

²⁹ RIDAO MARTÍN, J., «Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción del artículo 155 de la Constitución», *Revista Vasca de Administración Pública*, 106, pp. 151-188.

³⁰ De entrada, resulta de difícil comprensión la peculiar forma de vehicular la iniciativa, como proposición de ley del Grupo Popular en el Congreso de los Diputados (BOCG-CD, X Legislatura, serie B, núm. 237-1, de 4 de septiembre de 2015), a parte de la insistencia en justificarla, fuera y dentro de la sede parlamentaria, como un intento de dotar el TC de nuevas facultades para cerrar en paso al proceso catalán. No en vano, al inicio de su intervención, el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el debate significó lo siguiente: «¿[P]or qué estamos aquí, a once días de las elecciones de Cataluña, abordando una reforma exprés del Tribunal Constitucional? Estamos aquí porque el Partido Popular y el Gobierno, sin complejos, han decidido instrumentalizar una institución básica de nuestra arquitectura constitucional en plena campaña de elecciones en Cataluña. ¿Y qué hace un Parlamento de una democracia madura como la española debatiendo un mes antes de que se disuelvan las Cámaras la transformación de la naturaleza jurídica del Tribunal Constitucional? [...] Este es, como se ha demostrado hoy aquí mismo, un acto electoral; un acto electoral que ustedes hicieron el día 1 de septiembre y, para muestra, se trajeron aquí a su candidato electoral en Cataluña, el señor Albiol, que hizo una reflexión de hondo calado constitucional. Dijo aquello de: Se acabó la broma. Una frase más propia de un salón del Oeste norteamericano que de una Cámara legislativa» (DSCD, Pleno y Diputación Permanente, X Legislatura, nº 306, 16.09.2015, p. 107).

³¹ En una cierta línea de continuidad con las actuales previsiones de la LOTC, pues, el artículo único de la LO 15/2015 se divide en cuatro apartados que modifican diversas disposiciones del título VII de la LOTC. De ellos, el que suscita mayor controversia constitucional es el tercero, en nuestra opinión, por ser donde se concentran los nuevos instrumentos de ejecución a disposición del Tribunal mediante una notable ampliación de los apartados del artículo 92 LOTC. Por lo que respecta al resto de modificaciones, quizá la más significativa es la contenida en el primer apartado, que establece el carácter supletorio de la LJCA (Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contenciosa administrativa) en materia de ejecución de resoluciones del TC (art. 80 LOTC). Los dos apartados restantes tienen una menor substantividad, dado que incorporan modificaciones de carácter más técnico: la atribución a las sentencias y resoluciones del TC de «la

constitucional, destacaba el nuevo apartado 4 de dicho artículo, donde se preveía un conjunto de medidas que podía acordar el TC en caso de apreciar incumplimiento total o parcial de sus resoluciones. Entre ellas, dos de carácter coercitivo y sancionador: la imposición de multas coercitivas (nuevo art. 92.4.a LOTC) y la facultad de acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades o los empleados públicos de la Administración responsables del incumplimiento, durante el tiempo necesario para asegurar la observancia del pronunciamiento del TC (nuevo art. 92.4.b LOTC).

A este respecto debemos significar que, de la decena de reformas que ha tenido la LOTC desde su promulgación la mayor parte iban dirigidas a redefinir los distintos tipos de procesos constitucionales. En este sentido, la trascendente reforma operada por la Ley Orgánica 6/2007, supuso la introducción de la posibilidad de que el Tribunal Constitucional, en incidente de ejecución, pudiese declarar la nulidad de cualquier resolución contraria a las dictadas por el mismo, después de la audiencia del Ministerio Fiscal y del órgano que las dictó (art. 92 LOTC). Así pues, ya existía una lógica obligación constitucional de cumplimiento de las sentencias y resoluciones del TC, derivada del hecho de que el ejercicio de su jurisdicción contiene, al lado de la dimensión interpretativa y aplicativa de la Constitución, un componente ejecutivo que atribuye al Tribunal la facultad de ejecutar sus resoluciones en caso de incumplimiento, si bien esta ejecución, no se olvide, debe tener necesariamente un alcance variable en función del tipo de pronunciamiento de que se trate.

Además de que, si bien el abanico de nuevos instrumentos ejecutivos atribuidos al TC, considerados en su conjunto, no resultaban totalmente incompatibles con el diseño de la jurisdicción constitucional realizado por el constituyente, su encaje no era sencillo, dado que se conformaban como recursos de carácter excepcional, diferenciados de los mecanismos constitucionales ordinarios, a disposición del Tribunal y, subsidiariamente, también del Gobierno del Estado para intimar el cumplimiento de las sentencias del primero por parte de las Comunidades Autónomas. Pues, como han señalado distintos sectores doctrinales, sus efectos, en algunos casos, se pueden considerar análogos a los mecanismos sancionadores característicos del ordenamiento penal o administrativo o incluso del artículo 155 CE³². Singularmente, la concreta dicción de los nuevos artículos

consideración de títulos ejecutivos» (apartado segundo, que modifica el artículo 87 LOTC) y la habilitación para revisar mediante ley ordinaria los límites de las sanciones y de las multas coercitivas (art. 95.4 LOTC, en relación con el 95.3 y el 92.4.a, respectivamente).

³² Prueba de que se trata de una cuestión nada pacífica son los numerosos estudios doctrinales sobre la cuestión: ALMEIDA CERRADA, M., «La reforma del sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 70, 2017, pp. 66-75; ARZOZ SANTISTEBAN, X., «Los poderes de ejecución de los Tribunales constitucionales alemán y austriaco», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 108, pp. 13-49; CÁMARA VILLAR, G. y MONTILLA MARTOS, J. A., «Insólita reforma», *El País*, 9 de septiembre de 2015; DÍEZ PICAZO, I., «Breves reflexiones sobre la ejecución y compulsión al cumplimiento de

relativos a la suspensión en sus funciones de autoridades y empleados públicos (art. 92.4.b LOTC) y a la ejecución substitutoria mediante la colaboración exclusiva del Estado (art. 92.4.c LOTC) presenta elementos difícilmente conformes al orden constitucional.

En suma, se trataba nuevamente de un procedimiento en lectura única que no resultaba precisamente el más adecuado para la tramitación de normas con rango de ley que tienen por objeto regular materias de especial trascendencia³³. Especialmente en este caso, en el que se dirimía un eventual cambio en el diseño de la jurisdicción constitucional con múltiples implicaciones de orden jurídico y político. No en vano, como se ha dicho, se proponía modificar la regulación de la LOTC en un aspecto esencial del funcionamiento del alto tribunal como eran sus potestades para ejecutar las resoluciones recaídas en los diversos procesos constitucionales, alterando las relaciones entre este órgano constitucional y los poderes legislativos y ejecutivos en el ejercicio de sus funciones representativas y ejecutivas, comprendiendo la posibilidad de que los empleados y las autoridades de las administraciones correspondientes puedan ser, incluso, destinatarios de medidas coercitivas.

5.3. La reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 2017

La reforma parcial del Reglamento del Parlamento de Cataluña modificó diversos aspectos de esta norma interna: fueron más de treinta los preceptos que experimentaron alguna variación o innovación, entre ellos algunas previsiones sobre el funcionamiento del Parlamento (título IV), y dentro de este título, incardinado en el capítulo II, sección tercera, el artículo 135 (hoy art. 138) relativo a los requisitos de tramitación de las iniciativas legislativas en lectura única (apdo. quinto)³⁴.

Como primera cuestión debemos señalar que la reforma de dicho artículo se proponía modificar la titularidad de la iniciativa para proponer la lectura única, que en el texto

las resoluciones del Tribunal Constitucional», *Tribuna. Revista de Jurisprudencia*, 1.; FERNÁNDEZ FERRERES, G., «Las nuevas facultades del Tribunal Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 112, enero-abril 2018, pp. 16-44; LÓPEZ AGUILAR, J. F., «Cuestión catalana y crisis constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, pp. 273-308; RIDAO MARTÍN, J., «Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción del artículo 155 de la Constitución», *Revista Vasca de Administración Pública*, 106, 2016, pp. 151-188; RIDAO MARTÍN, J., «La reforma del procedimiento de ejecución en la Ley del Tribunal Constitucional. La forja de una jurisdicción constitucional judicialista», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 65, 2017, pp. 52-61; ROIG MOLES, E. y NIEVA FENOLL, J., «El Tribunal Constitucional y sus nuevas, e insólitas, facultades de ejecución: un duro golpe a su auctoritas», *Diario La Ley*, Nº 8892, 2017.

³³ Vid. DCGE 19/2015, de 26 de noviembre, FJ 2.

³⁴ Esta especialidad de tramitación de las iniciativas legislativas ha sido a menudo empleada por el Parlamento, como demuestra el hecho de que, desde la VIII legislatura hasta el momento la actual (2006-2017), se hayan aprobado por esta vía treinta leyes. En concreto, lo que se modificó era el apartado 2, relativo a la tramitación en lectura única de las proposiciones de ley.

anterior era suscrita por «todos los grupos parlamentarios» y que, ahora, se reducía a «la solicitud del grupo parlamentario promotor». Esa cuestión, por sí sola planteó dudas a los grupos parlamentarios Socialista y de Ciutadans, que trasladaron la cuestión al Consejo de Garantías Estatutarias (CGE), en la medida que, según su escrito de solicitud de dictamen, con la reforma podían lesionarse los derechos de las minorías parlamentarias al someterlas de forma exorbitante a la regla de la mayoría. No obstante, como señaló el referido órgano consultivo (DCGE 7/2017, de 6 de julio), y podemos coincidir con ello, la aplicación del procedimiento en lectura única para las proposiciones de ley, de manera equivalente a como ya sucedía con los proyectos de ley, no ofrecía dudas sobre su validez constitucional y estatutaria, pues en ambos supuestos se trata de normas con fuerza de ley si bien diferenciadas cuanto al sujeto promotor de la iniciativa, en el primer caso el Gobierno y, en el segundo, los grupos parlamentarios. Además, como ya hemos tenido ocasión de examinar en otro momento, el Tribunal Constitucional no ha cuestionado nunca que sea facultad del legislador, mediante la correspondiente configuración legal, precisar quiénes son los titulares de la capacidad de proponer la iniciativa. De hecho, en la panorámica del contexto normativo autonómico (ap. 3) ya se ha visto que los modelos son esencialmente coincidentes en sus rasgos definitorios, pero a la vez variados en su concreción particular³⁵. Con carácter general, la iniciativa de propuesta se reconoce a la Mesa del Parlamento y, en algún caso, también al grupo parlamentario promotor o a la Junta de Portavoces. Y en el caso catalán, corresponde al Pleno, el cual tampoco tiene necesariamente por qué someterla a un quórum de mayoría reforzada, a diferencia de la votación final de aprobación en algún tipo de leyes que, en determinados casos, requiere una mayoría absoluta o más reforzada, como es el de las leyes de desarrollo básico del Estatuto o la reforma misma del Reglamento del Parlamento (art. 62.2 EAC y art. 127 y disposición final primera RPC) o, incluso, dos tercios para la ley de régimen electoral (art. 56.2 EAC).

Ciertamente, ni la Constitución, ni el Estatuto, ni las sentencias del Tribunal Constitucional han establecido esta limitación y, por tanto, como se acaba de decir,

³⁵ Como se recordará, cuando la potestad formal se otorga a la Mesa, oída o de acuerdo con la Junta de Portavoces, se prevén también distintos quórum, prevaleciendo la opción regladora que no exige una mayoría cualificada de los precitados órganos, como sucede en los reglamentos del Congreso y del Senado, de forma que sólo en contadas normas autonómicas se incluye la exigencia de la unanimidad (Reglamento de Cantabria y del País Vasco, y acuerdo unánime de la Junta de Portavoces en el de Andalucía). Cabe decir, además, que la Mesa, en todos los casos sin excepción, incluido el catalán, aparte de la facultad de activar la iniciativa de la lectura única, ejerce como órgano de calificación y de admisión, de acuerdo con su función esencial que prescriben los reglamentos parlamentarios en el artículo concreto que fija sus atribuciones (art. 110, en el RPC). Del mismo modo, y cuando se trata de la regulación específica del procedimiento especial de lectura única, corresponde al Pleno, de forma unánime, la decisión sustantiva de adoptar este tipo de tramitación abreviada. Y, en la inmensa mayoría de los supuestos, salvo Asturias, Baleares y Extremadura, resulta suficiente con la mayoría simple de votos favorables.

queda en la esfera de la voluntad del legislador optar por el modelo de impulso o de propuesta que se considere más adecuado. Esta premisa rige para el conjunto de normas con rango de ley, ya sean proyectos o proposiciones, y tanto para la tramitación ordinaria como para las especialidades. De hecho, la condición de que exista un previo acuerdo de todos los grupos parlamentarios ni siquiera se exige para formular la propuesta de reforma del Estatuto o para iniciar la elaboración de las normas de desarrollo básico del mismo (art. 126 y 127 RPC). Por lo tanto, cuando se trata de regular el procedimiento en lectura única, el legislador puede elegir fórmulas que favorezcan el consenso de partida, como era la regulación existente en el momento de la reforma, pero igualmente puede decantarse por un mecanismo menos rígido como el preconizado con la reforma o incluso por otras vías intermedias (dos grupos parlamentarios o más), siendo todas ellas válidas desde la perspectiva constitucional.

Volviendo sobre las dudas expuestas al principio acerca de una eventual «mayorización la mayoría» en un caso como la lectura única, en que se restringen potestades tan relevantes como la de presentar enmiendas al texto de una iniciativa legislativa, hay que significar que la legitimidad más restrictiva o más flexible para ejercer la potestad de proponer al Pleno que una proposición de ley se tramite en lectura única, por sí sola, no supone un perjuicio para las minorías, y, de hecho, en Cataluña, en el supuesto de los proyectos de ley, desde la reforma del Reglamento de 2005, ya se preveía que el Gobierno pudiera activarla sin necesidad de que se sumase de entrada ningún órgano parlamentario³⁶. La iniciativa de propuesta debía ser presentada a la Mesa, que, como órgano competente, de igual forma en los proyectos que en las proposiciones, verificaba el cumplimiento de los requisitos reglamentarios y, en caso de cumplirse, la calificaba y admitía a trámite, con su subsiguiente publicación y remisión al Ejecutivo. Una vez completada esa fase del *iter* legislativo, el Pleno decidía si aceptaba el debate y la aprobación siguiendo la especialidad de la lectura única. Y era en ese momento procesal, según lo previsto reglamentariamente, que se podían presentar enmiendas totales y/o parciales, y proceder al debate de totalidad.

Sobre esto último, y ello es relevante a nuestros efectos, debemos subrayar que tanto en el momento de procederse a la reforma, como en la misma reforma parcial ahora examinada, la norma reglamentaria guardaba silencio sobre el elemento clave de la presentación de enmiendas, aunque no debe confundirse esa omisión con su total exclusión, además de que en el Parlamento de Cataluña no existía un uso consolidado

³⁶ Como hizo notar el CGE (DCGE 7/2017) también cabía la posibilidad de atribuir esta misma facultad a la Mesa y a la Junta de Portavoces, especialmente en el primer caso, pues la Mesa es el órgano de gobierno técnico por excelencia de la Cámara y, en la medida que es el competente con carácter exclusivo para calificar y admitir las iniciativas parlamentarias (art. 37.3 y, específicamente, art. 111 RPC).

que admitiese la presentación de enmiendas en el procedimiento en lectura única. Y, en cuanto al debate, según establecía el apartado 3 del artículo 135, se aplicaban las normas de los de totalidad. Los reglamentos del Congreso y el Senado, que son un referente, en la medida que la mayoría de las regulaciones autonómicas los han tomado como base, prevén una propuesta al Pleno sin una mayoría cualificada y también omiten mencionar expresamente la facultad de presentar enmiendas (art. 150 RCD y 129 RS). Sin embargo, como es bien sabido, la práctica parlamentaria ha permitido a todos los efectos la presentación de enmiendas totales y al articulado en ambas cámaras estatales.

Otra cosa es que se nos antoje incontrovertible que la lectura única, aparte de haber operado con cierta asiduidad, se rijan, al igual que el resto de procedimientos legislativos, por la regla de la mayoría, con el Pleno como órgano parlamentario central y decisivo en su adopción (STC 238/2012, FJ 4). El propio Tribunal Constitucional ha destacado que la iniciativa legislativa no únicamente es la acción idónea para promover la aprobación de una ley sino que también es un muy relevante instrumento de debate político, en el sentido de abrir la agenda de la discusión institucional en temas que, con independencia de que se acaben transformando en normas, cuentan con un interés parlamentario por el solo hecho de ser sometidos al escrutinio público de la Cámara (por todas, STC 11/2017, de 30 de enero, FJ 3). Con lo que, y eso es lo que quiere significarse, la exigencia de una suerte de derecho de veto inicial de las minorías, basado en el requisito de la unanimidad para poder proponer la adopción de lectura única no es un imperativo constitucional ni estatutario ni parece razonable³⁷.

Cosa distinta es que, como valoró el Consejo de Garantías Estatutarias (DCGE 7/2017, FJ 2), y como más adelante veremos por parte del TC, lo deseable hubiera sido que el contenido de la reforma reglamentaria previera de forma explícita el trámite y las condiciones de ejercicio relativos a la potestad de presentar enmiendas totales y/o parciales a las proposiciones de ley, así como a los proyectos de ley, por parte de los grupos parlamentarios, una vez el Pleno acordase la tramitación en lectura única de una iniciativa legislativa, con objeto de ofrecer una mayor garantía del *ius in officium* de los diputados y, de forma general, reforzar la posición de las minorías a la hora de participar

³⁷ En el mismo sentido se pronunciaron los letrados del Parlamento de Cataluña en su escrito de alegaciones. En relación con la supresión de la exigencia de la unanimidad de los grupos parlamentarios para la tramitación de proposiciones de ley por el procedimiento en lectura única contenida en la anterior redacción del precepto, consideran que aquella exigencia no se deriva de los artículos 23 CE y 29.1 EAC, ni de la jurisprudencia constitucional, ni, en fin, es norma habitual en el derecho parlamentario. Por otra parte, el reconocimiento a un solo grupo parlamentario del derecho a iniciar el procedimiento no puede ser visto únicamente desde una perspectiva negativa, ya que objetivamente también puede valorarse como una decisión favorable al acceso a un procedimiento parlamentario impedido hasta entonces a un solo grupo parlamentario o incluso a varios de ellos.

en el proceso legislativo. Hay que tener en cuenta también la reflexión hecha en otro momento, en el sentido de que tampoco las SSTC 185/2016 y 215/2016 hacían mención expresa a ello, teniendo como referencia el artículo 150 RCD, precepto que, como se ha dicho, tampoco reconoce de forma expresa el derecho a presentar enmiendas.

Por lo que a los requisitos de habilitación se refiere, el RPC configuraba entonces, como configura ahora, la lectura única con los rasgos inherentes a esta especialidad del procedimiento legislativo ordinario o común. Por lo que, como ya se ha dicho, no constituye el procedimiento más idóneo para la tramitación de leyes de contenido sustantivo complejo, para la innovación significativa en un sector del ordenamiento jurídico o para la reforma estructural del sistema institucional o en casos de elevada sensibilidad social o política que requieren un consenso mínimo entre las fuerzas parlamentarias. En ese sentido, la supresión en el apartado 2 (proposiciones de ley) de toda remisión expresa a los presupuestos habilitantes generales (ap. 1), como mínimo dificultaba cualquier tipo de interpretación sistemática, en el sentido de sugerir que quizás el legislador reglamentario deseaba prescindir de tales requisitos en el caso de la tramitación por lectura única de las proposiciones de ley, perturbando así, a nuestro parecer, la naturaleza del procedimiento legislativo y el *ius in officium* de los parlamentarios, que no dispondrían de la garantía que otorgan las precitadas condiciones ni del subsiguiente amparo, para su control, en caso de que estimasen que se han incumplido³⁸.

En suma, parecía conveniente, como así observó el Consejo de Garantías Estatutarias, dejar claro en el redactado que la iniciativa de propuesta de tramitación de las proposiciones de ley en lectura única debía reunir los mismos requisitos los proyectos de ley, en la medida que se omitía el requisito de «si la naturaleza de la proposición lo aconseja o la simplicidad de la formulación lo permite», vulnerando los artículos 23 CE y 29.1 EAC, además de explicitarse la facultad de presentar enmiendas y los términos en que se sustanciaría este trámite³⁹.

³⁸ A decir del TC (STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 3 b), sin embargo, los trabajos y debates parlamentarios de elaboración del artículo 135.2 RPC, importante elemento hermenéutico para desentrañar el alcance y el sentido de las normas (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 13; 109/1988, de 29 de mayo, FJ 2; 15/2000, de 20 de enero, FJ 7, y 90/2009, de 20 de abril, FJ 6, por todas), resultan determinantes en este caso de la voluntad de la Cámara de no contemplar el trámite de enmiendas en la tramitación de las proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única.

³⁹ De hecho, en el trámite de enmiendas subsiguiente al dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias (art. 120 RPC), cuatro grupos parlamentarios [Grupo Parlamentario Socialista (enmienda 1); Grupo Parlamentario del Partit Popular de Catalunya (enmienda 1); Grupo Parlamentario de Catalunya Sí que es Pot (enmienda 15); y Grupo Parlamentario de Ciutadans (enmienda 2) -«BOPC» núm. 475, de 21 de julio de 2017, págs. 8 a 12-] presentaron otras tantas enmiendas a la propuesta de reforma del artículo 135 RPC con la pretensión común de que

Sobre este último extremo, la STC 139/2017, de 29 de noviembre (FJ 6 , 7 y 8), admitiendo que «el derecho de configuración legal del artículo 23.2 CE confiere a las Cámaras, en el ejercicio de su autonomía parlamentaria, una amplia libertad para regular el derecho de enmienda en el procedimiento [...] [s]in embargo, esa libertad en modo alguno es absoluta, pues las Cámaras, en la ordenación del derecho de enmienda, se encuentran constreñidas por la propia naturaleza del instrumento parlamentario, cuyo carácter subsidiario respecto al texto enmendado impone límites a su contenido (por todas, STC 119/2011, FJ 6), por los preceptos constitucionales o estatutarios que, en su caso, lo regulen y, en lo que ahora interesa, por formar parte del contenido esencial del derecho de participación política del artículo 23.2 CE (en este sentido, STC 119/2011, FJ 9)». De modo que, según el TC, los reglamentos de las Cámaras, al establecer las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo, no pueden desconocer esta cualidad de elemento integrante del contenido central del derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE), lo que ciertamente ocurriría, invadiendo este contenido indisponible para las Cámaras, si lo vacían de contenido, lo someten a limitaciones que lo hacen impracticable o dificultan su ejercicio más allá de lo razonable, lo desnaturalizan o resulta irreconocible como tal derecho (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 8; 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2; 161/1987, de 27 de octubre, FJ 5; 196/1987, de 11 de diciembre, FJ 5, y 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5), y por supuesto cuando de manera absoluta se impida, se prohíba o se excluya el ejercicio del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo.

Ello, no obstante, el TC entendió, en una dirección similar a la ya expresada por el Consejo de Garantías Estatutarias, que era factible postular en este caso una interpretación conforme a la Constitución del art. 135.2 RPC cuestionado, interpretado en el sentido de que el silencio en torno al trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única «únicamente es revelador de la falta de una expresa previsión normativa de esta fase».

5.4. La reforma de la LC 13/2008, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno

Para contextualizar brevemente esta Proposición de ley, debemos mencionar, en primer lugar, que la norma que pretendía modificar, la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno, había surgido, como reza su propio preámbulo, de los cambios en el marco institucional derivados del título II del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. A partir de ahí debemos situar dos cuestiones

expresamente se contemplase una fase de enmiendas en el procedimiento de lectura única. Todas ellas fueron rechazadas por el Pleno en sesión celebrada el día 26 de julio de 2017,

principales: por un lado, el hecho de que los citados artículos se insertaban, desde el punto de vista de las fuentes normativas del derecho público catalán, en una concreta tipología legal a la que ya hemos aludido en otro momento: una ley de desarrollo básico del Estatuto (art. 62.2 EAC); por otro, y desde la vertiente material, que los preceptos a reformar hacían referencia a dos elementos sustantivos como son el procedimiento parlamentario de investidura del presidente de la Generalitat y el régimen de reuniones del Gobierno (la constitución y la participación remota de sus miembros en las sesiones).

En concreto, la Proposición constaba de dos artículos y una disposición final: el artículo primero añadía un nuevo párrafo al artículo 4.2, relativo a la elección del presidente de la Generalidad, que atribuía al Pleno del Parlamento la facultad de autorizar que el debate de investidura se celebrase, en caso de ausencia, enfermedad o impedimento del candidato o candidata, sin su presencia o sin su intervención, en el momento de presentar el programa y solicitar la confianza del Pleno del Parlamento. La exposición de motivos de la Proposición fundamentaba esa modificación en el hecho de que a pesar de que la Ley 13/2008 prevé en el artículo 6 las situaciones de ausencia, enfermedad o impedimento del Presidente de la Generalidad, en las que la sustitución o suplencia opera automáticamente, no las prevé, en cambio, cuando se producen en el momento de su elección, prevista en el artículo, «por lo que se hace necesario introducir una modificación en el procedimiento de elección, en los supuestos que se den las situaciones ya previstas en el artículo 6 u otras imposibilidades físicas que no permitan al candidato expresarse oralmente» (par. quinto). Por su parte, el artículo segundo incorporaba un tercer apartado al artículo 35 de la Ley 13/2008, referente al uso de medios telemáticos, «con el objetivo de adaptar la ley vigente al funcionamiento de los órganos colegiados previstos, de acuerdo con la normativa europea y con la reciente legislación de regulación del sector público estatal» (par. sexto de la exposición de motivos)», introduciendo la posibilidad de constitución, convocatoria, celebración de sesiones, adopción de acuerdos y remisión de actas de los órganos colegiados previstos en la Ley 13/2008, a distancia, además de la presencial.

En relación a la naturaleza de la ley, como ya significó el Consejo de Garantías Estatutarias (DCGE 7/2017, FJ 2; y señaladamente DCGE 1/2018, de 26 d'abril), las leyes de desarrollo básico, al menos en sus elementos más sustantivos, no deberían ser aprobadas ni reformadas por el procedimiento legislativo de lectura única. El vigente Estatuto optó por establecer una serie de materias, y entre ellas las relativas a la regulación nuclear del régimen jurídico de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno (art. 62.2 EAC en relación con los art. 67.5 y 68.3 EAC) que, por su relevancia institucional, deberían aprobarse mediante unas determinadas especificidades procedimentales, la más significativa de las cuales es la exigencia de la mayoría absoluta

del Pleno sobre el texto final para su aprobación, reforma y derogación. Pero también reunir otros requisitos reglamentariamente establecidos como es la iniciativa legislativa cualificada para su impulso o la previsión potestativa de la ponencia conjunta para su tramitación o incluso la posibilidad de devolver el texto a comisión en caso de no alcanzar dicha mayoría⁴⁰. En este contexto, la lectura única no deviene «una opción muy adecuada en casos de elevada sensibilidad social o política de la materia en los que se da una evidente falta de consenso mínimo entre las fuerzas parlamentarias» (DCGE 7/2017, FJ 3.2, citado por el DCGE 1/2018, FJ 2.2 A).

De acuerdo con todo ello, se hace difícil sostener que la configuración singular de las leyes de desarrollo básico sea compatible con el carácter excepcional, abreviado y simplificado del procedimiento de lectura única. No en vano, nos permitimos insistir en el hecho de que se trata de la regulación de uno de los procedimientos más importantes del derecho parlamentario y del derecho público catalán, concebido para la elección de la más alta magistratura de Cataluña y para el que, al mismo tiempo, se sustancia y se ejerce una de las funciones más emblemáticas y relevantes del Parlamento ex artículo 67.2 EAC como cámara de representación de la voluntad popular. Y el mismo argumento, y en términos de equivalencia, resulta aplicable al régimen de constitución y adopción de acuerdos de las sesiones del Gobierno. De donde, por lo que a las garantías del ejercicio de los derechos de los diputados se refiere, debe concluirse que el ejercicio de estos derechos colisiona con el reduccionismo procedimental de la lectura única proyectado en el caso analizado. Por lo que la Proposición de ley de reforma de los artículos 4.2 y 35 de la Ley 13/2008 cumplía difícilmente, a nuestro parecer, con los requisitos de naturaleza ni de simplicidad exigibles por el artículo 138 RPC (antiguo 135), ya reformado como hemos visto en el apartado anterior, para poder ser tramitada y aprobada por el procedimiento legislativo no común y excepcional de lectura única, pudiendo vulnerar lo previsto en el Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 129 y 130), en el sentido que no resulta apto para modificar aspectos nucleares de las leyes de desarrollo básico estatutario.

6. CONCLUSIONES

La técnica de lectura única constituye un tipo de procedimiento parlamentario de carácter facultativo, tendente a agilizar la aprobación de las leyes, y que se caracteriza por la omisión de diferentes trámites de la fase central del *iter legis* común. En concreto,

⁴⁰ Sobre la validación de esta tipología legal y la previsión de un procedimiento parlamentario específico, hay que indicar que la jurisprudencia constitucional consideró recientemente que constituía una opción legítima del legislador estatutario a la hora de calificar, por razón de su relevancia institucional, la aprobación de determinada legislación (STC 71/2017, de 5 de junio, FJ 4; 224 y 225/2016, de 19 de diciembre, FJ 3).

si bien puede presentar, como hemos visto, alguna variación según los reglamentos parlamentarios de que se trate, en lugar de las lecturas sucesivas a que se somete el texto durante una tramitación legislativa ordinaria, con la lectura única el mismo se ve reducido a dos únicos momentos: el debate de totalidad ante el Pleno de la Cámara y la votación también única por parte de este mismo órgano.

Por ello mismo, la tramitación en lectura única debe ser utilizada de forma excepcional, para la aprobación de iniciativas legislativas que no requieran de un extenso proceso deliberativo y de trabajo parlamentario por razón de la escasa relevancia política o social de su objeto o por la poca complejidad técnica de su regulación. De acuerdo con ello, la reforma de las leyes orgánicas del bloque de la constitucionalidad o de la Constitución misma, a pesar de la posición permisiva del Tribunal Constitucional (v. gr. STC 139/2017, FJ 2.3), no deberían tramitarse mediante este tipo de procedimiento. Sobre este particular, el Consejo de Garantías Estatutarias se ha mostrado más restrictivo que el Tribunal Constitucional (vid. DCGE 1/2018), si bien hay que admitir que, en el caso del Congreso de los Diputados y del Senado, las propuestas surgen de la Mesa y no de un único grupo parlamentario proponente y se interpretan en el marco de un sistema bicameral, como son las Cortes, lo cual facilita un más extenso trabajo parlamentario, al tiempo que evidencia una mayor dificultad en la aceleración por urgencia o consenso del procedimiento legislativo, notas, estas últimas, que son diferentes en el caso de una asamblea autonómica.

Afirmado esto con carácter general, resulta indudable que la concurrencia de uno u otro, o de ambos requisitos característicos de la lectura única (naturaleza y/o simplicidad), apreciada por el Pleno de la Cámara y sometida al control formal previo *prima facie* de la Mesa, como órgano de calificación y de admisión del Parlamento, es una exigencia incuestionable para que se pueda activar la especialidad de la lectura única. Ello deriva del conjunto de la jurisprudencia constitucional, y los reglamentos parlamentarios, cuando la disponen en su articulado, incluyen explícitamente los dos requisitos (salvo los de Extremadura y de Murcia: el primero prevé un concepto más difuso «el considere conveniente» y el segundo la regula junto con el procedimiento de urgencia). En realidad, la inmensa mayoría de las normas parlamentarias, ya sean las estatales del Congreso y del Senado como las autonómicas, establecen indistintamente, en el mismo apartado textual, el inciso sobre la naturaleza o la simplicidad tanto de los proyectos de ley como de las proposiciones de ley. Y únicamente el Reglamento del Parlamento de Cataluña, en su redacción actual, regula las dos iniciativas legislativas en dos epígrafes diferenciados, si bien en ambos hace referencia a los precitados requisitos de habilitación (art. 138 RPC).

Por lo que a los derechos de los parlamentarios en el ejercicio de la función legislativa se refiere, como sea que la lectura única constituya un procedimiento harto singular y excepcional, que implica una manifestación del predominio de la mayoría parlamentaria y que, por ello mismo, restringe considerablemente los derechos de participación de las minorías, cuando de manera absoluta se impide, prohíbe o excluye el ejercicio del derecho de enmienda se está incurriendo en una vulneración del art. 23.2 CE. De modo que su uso debería acotarse rigurosamente a los presupuestos que disciplinan reglamentariamente esta técnica, cuya eficacia real, por supuesto, dependerá de que se respete el contenido mínimo de los precitados requisitos, como limitación indisponible, al margen de que pueda ser objeto de control en este aspecto. En caso de no ser así, no sólo se estaría repercutiendo desfavorablemente en los derechos de participación política de las minorías, sino que además podría resultar alterado el procedimiento de conformación de la voluntad política de las cámaras en la tramitación de una iniciativa legislativa.

Cosa distinta es que el precitado *ius in officium* de los parlamentarios no puede comprender una suerte de derecho de veto frente a una iniciativa legislativa, ya que esto desvirtuaría la lógica parlamentaria basada en el principio de la mayoría, en la medida en que la minoría estaría en disposición de privar a la mayoría de su verdadera condición de tal, erigiendo en necesaria la constitución de las mayorías especialmente reforzadas que solo se exige para los supuestos singulares que la Constitución (arts. 167 y 168) ha previsto. Así, el Tribunal Constitucional ha manifestado que, si bien la lectura única se trata de un procedimiento que limita notablemente las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma, ello no supone, sin embargo, una restricción desproporcionada, ya que permite que diferentes manifestaciones de participación y de iniciativa parlamentaria, tanto en los trámites preliminares como en el momento mismo de la decisión final sobre la aprobación o rechazo del Proyecto de Ley, suficientes para satisfacer el contenido esencial de los derechos tutelados por el art. 23 CE.