

NOTAS

EL NUEVO PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LECTURA
ÚNICA DE LA ASAMBLEA REGIONAL DE MURCIA (2019):
REVISIÓN CRÍTICA Y PROPUESTA DE REFORMA

The new legislative procedure in single reading
of the Regional Assembly of Murcia (2019):
critical review and reform proposal

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA

Universidad de Murcia
igongar@um.es

MARÍA PILAR GARCÍA ROCHA

Universidad de Murcia
pilar.garcia.rocha@um.es

Cómo citar/Citation

González García, I. y García Rocha, M.ª P. (2021).
El nuevo procedimiento legislativo en lectura única de la Asamblea
Regional de Murcia (2019): revisión crítica y propuesta de reforma.
Revista Española de Derecho Constitucional, 123, 135-165.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.123.05>

Resumen

Este trabajo realiza una revisión crítica de la novedosa regulación del procedimiento legislativo en lectura única del Reglamento parlamentario de la Asamblea Regional de Murcia. Esta nueva normativa corrige alguno de los importantes errores técnicos que contenía la anterior, pero pierde la oportunidad de subsanar otros e, incluso, agrava algunos de los ya existentes. Se hace propuesta *de lege ferenda*.

Palabras clave

Procedimiento legislativo; lectura única; Asamblea Regional de Murcia; reforma reglamentaria.

Abstract

This paper makes a critical review of the new regulation of the legislative procedure in single reading included in the 2019 parliamentary regulation of the Murcia Regional Assembly. This new regulation corrects some of the important technical errors contained in the previous regulation, but it loses the opportunity to correct others and even aggravates some of the existing ones. A *lege ferenda* proposal is made.

Keywords

Legislative procedure; single reading; Regional Parliament of Murcia; regulation reform.

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO. II. EL PECULIAR RÉGIMEN ANTERIOR A 2019 Y SUS PRINCIPALES PROBLEMAS TÉCNICOS: 1. La urgencia como presupuesto habilitante. 2. La Junta de Portavoces decide la tramitación. 3. La prohibición de presentar enmiendas. III. ALGUNA LUZ Y MUCHAS SOMBRAS EN LOS NUEVOS ARTÍCULOS 142 Y 143 RARM 2019: 1. La opción por los tradicionales presupuestos habilitantes y su indeterminación: 1.1. *La insuficiente categorización doctrinal*. 1.2. *Las limitadas, pero relevantes, aportaciones jurisprudenciales*. 1.3. *Nuestra tesis: qué es naturaleza que lo aconseje y simplicidad de formulación que lo permita*. 2. Los tres graves errores técnicos de esta nueva regulación: 2.1. *El incongruente reforzamiento del carácter político de la decisión de tramitar en lectura única*. 2.2. *El cercenamiento total del derecho de enmienda de los parlamentarios murcianos: ¿lesión del ius in officium?* 2.3. *El momento de la decisión*. IV. CONSIDERACIÓN FINAL Y PROPUESTA DE LEGE FERENDA. BIBLIOGRAFÍA.

I. PLANTEAMIENTO

La modalidad abreviada del procedimiento legislativo en lectura única no se encuentra expresamente prevista en nuestra Constitución, se introdujo a través del art. 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados en el año 1982. La abierta remisión que los arts. 72.1 y 89.1 CE hacen a los reglamentos parlamentarios para la regulación del funcionamiento de las Cámaras y, muy en particular, del procedimiento legislativo, permite a estas normas incorporar modulaciones al *iter legis*, siempre que al hacerlo no se contravenga ninguna estipulación constitucional referida a sus garantías esenciales. Esta variante procedimental consiste básicamente en omitir la fase de estudio en comisión de una iniciativa legislativa cuando su «naturaleza lo aconseje» o la «simplicidad de formulación lo permita». Decisión que debe tomar el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces.

No son pocas las controversias de orden técnico que este tipo de procedimiento plantea: la indeterminación de los presupuestos habilitantes, su alternatividad, su proyección sobre materias reservadas a procedimientos legislativos especiales *ratione materiae*, la posibilidad de presentar enmiendas, el papel de los órganos de la Cámara que participan en la decisión, el momento procesal en que debe adoptarse, y la naturaleza de dicho acto parlamentario, entre otras. Ninguno de estos extremos ha sido completamente resuelto por la jurisprudencia, ni existe sobre estos opinión pacífica de la doctrina.

A diferencia de lo que ocurre con el resto de reglamentos de parlamentos autonómicos —que reproducen con mínimas variaciones el régimen estatal— el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia optó desde un primer momento, y hasta la reciente reforma de 2019, por un modelo claramente diferente que contenía importantes errores técnicos. Se hacía, pues, imprescindible una profunda revisión de esta figura. Modificación que ha llegado en 2019, enmarcada dentro de una reforma del conjunto del Reglamento de la Asamblea Regional. Sin embargo, esta modificación ha resultado claramente insuficiente: sí es cierto que se alinea con el resto de los reglamentos parlamentarios, recogiendo los dos tradicionales presupuestos habilitantes de la lectura única, pero no solo no soluciona, sino que agrava otros defectos técnicos que la regulación contenía.

Sucede, además, que el procedimiento legislativo en lectura única ha sido muy utilizado por la Asamblea Regional. Desde la primera en 1984¹, hasta la más reciente de 2019², en estos 35 años se han tramitado un total de 82 iniciativas por este procedimiento abreviado, lo que supone, aproximadamente, una tercera parte del total de la legislación autonómica. Además, estas iniciativas han tenido un carácter muy heterogéneo: leyes muy extensas³ y muy breves⁴; de notable complejidad⁵ y de muy sencilla formulación⁶; de importante relevancia social⁷ y de menor impacto⁸; muy consensuadas⁹ y otras más controvertidas¹⁰. No estamos, pues, ante una cuestión menor.

II. EL PECULIAR RÉGIMEN ANTERIOR A 2019 Y SUS PRINCIPALES PROBLEMAS TÉCNICOS

La técnica de la lectura única en Pleno de una iniciativa legislativa fue introducida por el art. 75 del Reglamento parlamentario aprobado en sesión plenaria de 22 de abril de 1983¹¹. Este precepto establecía lo siguiente:

¹ Vid. Ley 5/1984, de 14 de noviembre. *BORM*, 265, de 19 de noviembre de 1984.

² Vid. Ley 8/2019, de 25 de julio. *BORM*, 5, de 25 de julio de 2019.

³ Vid. Ley 12/1988, de 29 de diciembre. *BORM*, 299, de 30 de diciembre de 1988.

⁴ Vid. Ley 2/2006, de 10 de abril. *BORM*, 86, de 15 de abril de 2006.

⁵ Vid. Ley 12/2018, de 20 de noviembre. *BORM*, 271, de 23 de noviembre de 2018.

⁶ Vid. Ley 7/2014, de 21 de noviembre. *BORM*, 275, de 28 de noviembre de 2014.

⁷ Vid. Ley 4/2016, de 15 de abril. *BORM*, 89, de 19 de abril de 2016.

⁸ Vid. Ley 5/2008, de 13 de noviembre. *BORM*, 278, de 29 de noviembre de 2008.

⁹ Vid. Ley 4/2015, de 3 de marzo. *BORM*, 53, de 5 de marzo de 2015.

¹⁰ Vid. Ley 3/2016, de 21 de marzo. *BORM*, 70, de 28 de marzo de 2016.

¹¹ *BOAR*, 26, de 3 de mayo de 1983.

Al decidir los aspectos concretos de la tramitación que deba darse a un asunto, el Consejo de Gobierno, una cuarta parte de los Diputados, o la Mesa de la Asamblea podrán sugerir o la Junta de Portavoces directamente acordar en las reuniones a que se refiere el artículo 56.2 que dicha tramitación se realice por el procedimiento de urgencia. A tal efecto podrá optarse por alguno de los sistemas siguientes: [...] d) lectura única ante el Pleno sujeta a un solo debate de totalidad sin discusión de enmiendas y concluida con una sola votación sobre el proyecto o documento considerado en su conjunto.

Así, a diferencia de lo establecido por el resto de normas parlamentarias de nuestro país, el Reglamento murciano no previó propiamente un procedimiento legislativo abreviado en lectura única, sino que dispuso un mecanismo genérico de lectura única al servicio de la declaración de urgencia. Esto es, uno de los cuatro modos de abreviar el trámite de cualquier iniciativa parlamentaria al concurrir urgencia consistía en dar a esta lectura única en Pleno. Distinta fue también la configuración de los sujetos que podían adoptar esa doble decisión (que existía la urgencia y que procedía utilizar el mecanismo de la lectura única): se disponía que sería la Junta de Portavoces la que adoptara esa decisión, de oficio o a propuesta del Gobierno regional, una cuarta parte de los diputados o la Mesa de la Cámara.

Ya en el Reglamento parlamentario aprobado en sesión plenaria de 13 de junio de 2002¹² (art. 113) si bien se mantuvo el mismo sistema que la norma anterior, se introdujo alguna pequeña variante: se hizo compatible la lectura única con la aplicación del resto de mecanismos contemplados en el precepto para agilizar el procedimiento legislativo, y se sustituyó la cuarta parte de los diputados por un grupo parlamentario como sujeto que puede proponer a la Junta de Portavoces la apertura del trámite de urgencia.

1. LA URGENCIA COMO PRESUPUESTO HABILITANTE

A nuestro juicio, este era uno de los graves errores técnicos de la normativa vigente hasta 2002, que la reforma de 2019 ha subsanado. Todos los reglamentos parlamentarios diferencian los procedimientos abreviados de urgencia y de lectura única que, además, resultan compatibles entre sí, como demuestra la práctica parlamentaria¹³. Los motivos que justifican la urgencia

¹² *BORM*, 155, de 6 de julio de 2002.

¹³ *Vid.*, por todas, la tramitación de la Ley 12/2017, de 28 de diciembre (*BOE*, 316, de 29 de diciembre de 2017). *Vid.*, también, STC 215/2016, de 15 de octubre.

o la lectura única son diferentes, como distintas son también las consecuencias jurídicas que de su implementación se derivan. Si existe urgencia para la tramitación de cualquier tipo de iniciativa legislativa, la consecuencia será el acortamiento de todos los plazos del procedimiento legislativo, pero no la eliminación de ninguna de sus fases (Biglino Campos, 1995; Garrido Falla, 2012; Punset Blanco, 2018; Santaolalla López, 2013). Por el contrario, si se activa el procedimiento en lectura única, la consecuencia es la omisión de la fase de Comisión, pero los plazos del procedimiento se mantienen. Es evidente que omitir esta fase trae también como consecuencia colateral que la duración del procedimiento legislativo se reduzca, pero esa no es su finalidad.

Tanto las fases como los plazos establecidos para el procedimiento legislativo ordinario tienen como objetivo garantizar la correcta participación de los representantes en la toma de decisiones, esto es, en la conformación de la voluntad de la Cámara. La preparación, debate y aprobación de una ley requiere de hitos diferentes que sirven a un fin distinto. Por el contrario, la existencia de unos determinados plazos para cada hito pretende el mismo fin: que el representante disponga del tiempo necesario para ejercer su labor en cada caso.

Concretamente, la intervención de la Comisión legislativa trae causa de la complejidad de las iniciativas legislativas que hoy se tratan en los Parlamentos modernos. Se trata de realizar un trabajo previo de discusión de enmiendas parciales al texto de la iniciativa, que dé lugar a un dictamen con el que pueda trabajar más fácilmente el Pleno de la Cámara. Obviamente, puede que en determinadas ocasiones no sea este trámite necesario y pueda el Pleno discutir el texto de la iniciativa directamente. Pero ello será porque el texto es suficientemente sencillo o porque la decisión que deba tomar el Pleno sobre este sea de ratificación o rechazo en bloque. La urgencia en la tramitación, aunque efectivamente exista, nunca debe justificar *per se* la omisión de esta ni de ninguna otra fase del procedimiento legislativo.

2. LA JUNTA DE PORTAVOCES DECIDE LA TRAMITACIÓN

Como hemos visto, la regulación vigente hasta 2019 otorgaba todo el protagonismo de la decisión sobre si utilizar o no el mecanismo de la lectura única a la Junta de Portavoces, que podía actuar de oficio o a instancia del Gobierno regional, de un grupo parlamentario (una cuarta parte de diputados hasta 2002) o de la Mesa de la Cámara. Al respecto, debemos señalar las siguientes diferencias con el modelo estatal.

Es la Junta de Portavoces y no el Pleno la que adopta la decisión final. Ciertamente es que ambos son órganos de naturaleza política que adoptan sus

decisiones en virtud del criterio de oportunidad (Torres Muro, 1987; Oller Sala, 1983) y que el voto en la Junta de Portavoces es ponderado¹⁴, pero, evidentemente, las opciones de participación del conjunto de los diputados y la publicidad de los debates son muy diferentes en un caso y en otro. Estamos aquí limitando aún más las posibilidades del parlamentario para participar en la decisión sobre el tipo de tramitación que debe seguir una iniciativa.

Sucede, además, que en el modelo estatal el Pleno solo podrá decidir la tramitación de la lectura única si la Mesa, una vez evaluados los presupuestos habilitantes, entiende que debe proponer al Pleno tal decisión¹⁵. Esto es, la Mesa realiza un juicio técnico sobre la concurrencia de tales presupuestos y, de estimar que alguno de ellos efectivamente se da, propone al Pleno la decisión, pudiendo este último optar por la lectura única o por seguir con el procedimiento legislativo ordinario a conveniencia. Pero puede también la Mesa juzgar que no concurren los presupuestos y no dar traslado al Pleno. Sin embargo, el sistema del Reglamento murciano ni establecía como necesaria la propuesta de la Mesa ni reconocía a esta como único sujeto proponente. Al incluir al Gobierno y a un grupo parlamentario o número de diputados, está remarcando el carácter político de la decisión.

3. LA PROHIBICIÓN DE PRESENTAR ENMIENDAS

La consecuencia principal de tramitar una iniciativa en lectura única es su remisión directa al Pleno, omitiendo la fase de Comisión. De ello podría derivarse, implícitamente, también la imposibilidad de presentar enmiendas parciales al texto de la iniciativa, por cuanto tales enmiendas se discuten y se aprueban en la Comisión legislativa correspondiente. No obstante, el Tribunal Constitucional ha adoptado una postura razonablemente flexible al respecto: si el reglamento parlamentario no prohíbe expresamente la presentación de enmiendas cuando una iniciativa se tramita en lectura única, no debemos entender necesariamente proscrita esta posibilidad¹⁶.

Por otro lado, la prohibición expresa por parte del reglamento de la posibilidad de presentar enmiendas al articulado cuando las iniciativas se tramitan en lectura única —como sucede, *v. g.*, en el Reglamento del Senado o en el Reglamento del Parlamento de Andalucía— entra dentro

¹⁴ Art. 39.4 RCD.

¹⁵ *Vid.* STC 110/2019, de 2 de octubre, FJ 3.A.b.

¹⁶ *Vid.* STC 139/2017, de 29 de noviembre.

del amplio margen de discrecionalidad que el legislador tiene para concretar las condiciones del *ius in officium* de sus parlamentarios, siempre y cuando esos representantes puedan disponer a lo largo del procedimiento legislativo de otros mecanismos para participar en la construcción de la voluntad de la Cámara¹⁷.

Esta línea jurisprudencial parecería amparar la decisión del Reglamento parlamentario murciano vigente hasta 2019 de prohibir la presentación de enmiendas al texto en caso de que la Junta de Portavoces aplicara lo previsto en el art. 113 RARM 2002, esto es, «lectura única directamente en el Pleno, sujeta a un solo debate de totalidad sin discusión de enmiendas y concluida con una sola votación sobre el proyecto o documento considerado en su conjunto». Sin embargo, cabe plantear al respecto algunos interrogantes.

En primer lugar, que el citado precepto no distingue entre enmiendas parciales y enmiendas a la totalidad del texto. No parece razonable que la tramitación de una iniciativa en lectura única conlleve la imposibilidad de plantear una enmienda a la totalidad de texto alternativo que, de ser aprobado por el Pleno, podría seguir ese mismo trámite abreviado.

En segundo término, hay que señalar que el presupuesto habilitante previsto por el ahora derogado art. 113 RARM 2002 era la urgencia legislativa y no otra circunstancia que pudiera explicar lo innecesario del paso por Comisión. La urgencia en la tramitación de una norma puede, sin duda, justificar su tramitación preferente (art. 113.a RARM 2002); la reducción de los plazos previstos para el procedimiento legislativo ordinario hasta la mitad, incluidos los plazos propios del trabajo en Comisión (art. 113.b RARM 2002), o la limitación a término fijo de los tiempos del debate en Pleno (art. 113.c RARM 2002), pero, por el contrario, resulta muy cuestionable que la urgencia justifique el derecho de enmienda del diputado.

Y, finalmente, debemos destacar también que la redacción del inciso final de ese precepto parecía impedir no solo la presentación por escrito de todo tipo de enmiendas, una vez admitida a trámite la iniciativa y adoptada la decisión de abrir el procedimiento en lectura única, sino también la posibilidad de introducir modificaciones al texto durante su debate en el Pleno, lo que sí nos situaría todavía más cerca de la violación del *ius in officium* de los parlamentarios. Como quiera que, en lugar de rectificar esto, la nueva redacción del Reglamento de 2019 incide aún más en esta circunstancia, derivamos el análisis técnico del problema a su lugar en este trabajo.

¹⁷ *Vid.*, por todas, STC 96/2019, de 15 de julio.

III. ALGUNA LUZ Y MUCHAS SOMBRAS EN LOS NUEVOS ARTÍCULOS 142 Y 143 RARM 2019

1. LA OPCIÓN POR LOS TRADICIONALES PRESUPUESTOS HABILITANTES Y SU INDETERMINACIÓN

Sin ninguna duda, que el nuevo Reglamento de la Asamblea Regional de 2019 no establezca la técnica de la lectura única como mecanismo al servicio de la urgencia legislativa es la principal virtud de la reforma sobre el particular. Es bien cierto que el nuevo art. 112 del Reglamento sigue recogiendo la lectura única como instrumento vinculado a la urgencia en la tramitación del resto de iniciativas parlamentarias, pero los nuevos arts. 142 y 143 establecen claramente un nuevo régimen de la lectura única en el procedimiento legislativo, donde la urgencia ya no es el presupuesto habilitante. Se configura ahora como una variante abreviada del procedimiento ordinario, que omite la fase de Comisión cuando concurre alguno de los presupuestos habilitantes tradicionales.

Se trata de un enorme paso adelante que nos sitúa en la órbita de lo ortodoxo. No obstante, sustituir la urgencia por *la naturaleza que lo aconseje* o la *simplicidad que lo permita* como causas necesarias para la apertura del procedimiento legislativo en lectura única no resuelve todos los problemas. Ciertamente, estos dos presupuestos habilitantes sí se acompañan mejor con la consecuencia jurídica fundamental que se deriva de la aplicación de este procedimiento: que la proposición o proyecto de ley no pase por la Comisión legislativa. Esta omisión tendrá razón de ser cuando la intervención de la Comisión no sea necesaria para la correcta formación de la voluntad de la Cámara. Ahora bien, estamos ante dos conceptos jurídicos indeterminados que todavía no han sido definidos con claridad por la doctrina constitucionalista ni completamente delimitados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

1.1. *La insuficiente categorización doctrinal*

Pese a ser muy abundante la literatura jurídica que podemos encontrar relativa al procedimiento legislativo ordinario en general (García-Escudero Márquez, 2005; Rubio Llorente, 1986; Ruíz Robledo, 1997; Santaolalla López, 2015; 2018; entre otros) y a los procedimientos legislativos abreviados en particular (García Martínez, 1987; García-Escudero Márquez, 2011; Gómez Lugo, 2008; entre otros), el procedimiento legislativo en lectura única

no ha sido hasta ahora objeto de especial atención por parte de la doctrina (García Rocha, 2020d). La mayoría de quienes han estudiado hasta la fecha este tipo de procedimiento, y, concretamente, sus presupuestos habilitantes, coinciden en señalar dos extremos sobre los que existe pleno consenso doctrinal (García-Escudero Márquez, 2011: 211 y ss.): que la definición de tales presupuestos es excesivamente abierta, reconociéndose un muy amplio margen de libre apreciación de la concurrencia o no de aquellas circunstancias a los órganos rectores de las Cámaras; y que se trata de dos supuestos diferentes y alternativos que habilitan, sin la necesaria concurrencia del otro, la apertura del trámite legislativo en lectura única. Pero ningún autor ofrece una delimitación suficiente de los contornos de uno y otro supuesto habilitante.

Unos autores, aceptando la praxis habitual de las Cámaras, los identifican bien con un amplio consenso político sobre el contenido de la iniciativa que tramitar (García-Escudero Márquez, 2011: 238; Araujo Díaz de Terán, 2012: 1064 y ss.), bien con razones de urgencia política para su aprobación (Santaoalla López, 2013: 286; García Martínez, 1987: 299-300). Concretamente, la profesora Gómez Lugo afirma que podrían ser objeto de lectura única «textos lo suficientemente consensuados por las fuerzas políticas que hacen innecesaria la discusión y votación que tienen lugar en sede de Comisión, por lo que la tramitación se acelera suprimiendo esta fase» (2007: 7). La autora incluye en esa categoría de textos «pactados o consensuados» tanto aquellos textos a los que excepcionalmente nuestro ordenamiento jurídico les reconoce la condición de *norma pactada* y que llegan a las Cortes Generales para obtener un voto de ratificación como aquellas otras iniciativas de naturaleza ordinaria que *de facto* han sido ya ampliamente consensuadas por una mayoría de fuerzas políticas en ámbitos extraparlamentarios antes de ser remitidas a las Cortes Generales para su correspondiente tramitación¹⁸. Añade también que la simplicidad de formulación de las iniciativas legislativas «puede interpretarse referida a proyectos o proposiciones de ley sobre cuyo contenido sólo se discute su aprobación o rechazo en bloque, sin entrar en grandes cuestiones de detalle, o bien textos muy breves que aconsejan una agilización en los trámites» (*ibid.*: 7-8). Se señala, pues, la brevedad como identificador subsidiario del segundo presupuesto, sin

¹⁸ Así, la autora utiliza indistintamente para sostener su argumento ejemplos de la práctica que responden a esas dos realidades claramente diferenciables. *V. g.*, de un lado, la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), y, de otro lado, la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, sobre Composición del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

atender a que simplicidad de formulación y brevedad del texto pueden coincidir en algunos supuestos concretos, pero no existe necesariamente una plena identificación entre ambas realidades. Finalmente, afirma también que, en todo caso, el contenido de tales iniciativas legislativas debe afectar a «materias poco relevantes» (*op. cit.*), es decir, no cabría abrir trámite de lectura única respecto de proyectos o proposiciones de ley de especial relevancia, de modo que, según su criterio, «hay razones suficientes para sostener que la utilización de estos procedimientos legislativos especiales constituye un límite procedimental implícito para las Cámaras cuando actúan como poder de reforma constitucional» (Gómez Lugo, 2019: 393 y ss.; García-Escudero Márquez, 2009: 79 y ss.; Ripollés Serrano, 2013: 73 y ss.). Esto es, solo estaremos ante materias relevantes que, según este modo de argumentar, impidan la tramitación de la iniciativa en lectura única cuando de reformas constitucionales se trate, cualquiera que sea su contenido.

Esta conclusión, de no admitir la tramitación en lectura única de las reformas constitucionales, contraviene la jurisprudencia del TC, muy clara en este punto. La STC 215/2016, de 15 de diciembre, que reproduce jurisprudencia anterior ya consolidada, establece que la «relevancia o trascendencia constitucional» de un texto normativo «no es incompatible con su tramitación por el procedimiento de lectura única [...] al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional»¹⁹. Las reglas generales de procedimiento de cada tipo de reforma continúan siendo normas generales susceptibles de ser moduladas de modo excepcional cuando concurren los supuestos habilitantes correspondientes, con independencia de la materia sobre la que se proyecte el procedimiento legislativo especial en cuestión.

1.2. Las limitadas, pero relevantes, aportaciones jurisprudenciales

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la delimitación de los presupuestos habilitantes del procedimiento legislativo en lectura única es abundante. Cabría esperar, por tanto, que el TC hubiera ido perfilando los contornos de qué debemos entender por *naturaleza o simplicidad de formulación* de una iniciativa legislativa como variables que permiten al Parlamento acudir a este procedimiento abreviado. Sin embargo, la delimitación de ambas figuras por parte de la jurisprudencia constitucional ha sido solo parcial, en la inteligencia de que se debe atender a la «autonomía parlamentaria garantizada

¹⁹ *Vid.*, en el mismo sentido, STC 238/2012, de 13 de diciembre, y ATC 9/2012, de 13 de enero, entre otros.

constitucionalmente (art. 72 CE) y la propia naturaleza del art. 23.2 CE como derecho de configuración legal [...] que este Tribunal no puede desconocer». Y, concretamente, «en relación con las decisiones parlamentarias referidas al acortamiento de trámites y plazos del procedimiento legislativo [...] este Tribunal tiene declarado que no está constitucionalizado ningún procedimiento legislativo abreviado [...], salvo una regla temporal para la tramitación en el Senado de los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados, por lo que dicha regulación queda, entonces, encomendada a los Reglamentos de las Cámaras»²⁰ (en esta misma línea, García Roca, 1999; Fossas Espadaler, 1993; Arruego Rodríguez, 2005; Pulido Quecedo, 1992; Garrorena Morales, 2015).

Configurados, pues, los presupuestos habilitantes del procedimiento legislativo en lectura única discrecionalmente por las Cámaras en sus Reglamentos, «no le es dado a este Tribunal [...] reemplazar la voluntad y el criterio de oportunidad que la Mesa del Congreso de los Diputados al proponer la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento en lectura única, ni la del Pleno de adoptar dicha decisión»²¹. Así las cosas, el margen de intervención del Tribunal Constitucional para corregir esa decisión de las Cámaras es muy limitado, pero existe. La capacidad de disposición del Pleno no es absoluta, pues sería «absurdo, e intolerable en Derecho, que todos y cada uno de los procedimientos efectivamente previstos y ordenados en el Reglamento [fueran] meramente dispositivos y sustituibles, mediante libre decisión de aquella mayoría»²². Puede, por tanto, el Tribunal Constitucional ejercer un «control negativo»²³ de la concurrencia de los presupuestos habilitantes de la lectura única, pero tan solo cuando estemos ante una «notoria evidencia» de apreciación arbitraria de estos por parte de las Cámaras²⁴.

Partiendo de estas premisas, el Tribunal ha realizado las siguientes aportaciones principales.

Deja sentado que estamos ante supuestos diferentes que tienen carácter alternativo²⁵. Sin embargo, mucho menos clara deja la relación que ambos presupuestos habilitantes puedan tener con la necesidad de una urgente tramitación²⁶.

²⁰ STC 136/2011, de 13 de septiembre.

²¹ STC 185/2016, de 3 de noviembre.

²² STC 114/2017, de 17 de octubre.

²³ STC 129/2013, de 4 de junio.

²⁴ STC 119/2011, de 5 de julio.

²⁵ STC 238/2012, de 13 de diciembre.

²⁶ En el mismo sentido se ha manifestado Ridaó Martín (2018: 11) al referirse al «oscilante parámetro constitucional en la doctrina del Alto Tribunal».

Por un lado, cuando una ley impugnada ha sido sometida tanto al procedimiento de urgencia como al de lectura única, el Tribunal da respuesta separada a ambas cuestiones, sin haber utilizado nunca la urgencia como variable habilitante o cohabilitante del procedimiento en lectura única²⁷. Pero, por otro lado, también ha realizado el Tribunal, en ocasiones, algunas afirmaciones de carácter general en las que, descuidadamente, ha incluido el trámite en lectura única entre las especialidades del procedimiento legislativo que traen causa de la urgencia²⁸.

Por lo que hace, concretamente, al primero de los presupuestos habilitantes previstos en el art. 142 RARM 2019, esto es, cuando la *naturaleza* de la iniciativa lo aconseje, el TC, más que definir el contenido propio de esa categoría, la ha delimitado parcialmente por vía de exclusión. Ha establecido, en primer lugar, que la relevancia o la trascendencia política de la norma que tramitar no otorgan a esta una naturaleza que impida su tramitación en lectura única²⁹. Además, ha señalado que las «leyes de aprobación, que incorporan al ordenamiento jurídico con la eficacia que les es propia, los contenidos de los acuerdos alcanzados entre las instituciones que integran el Consejo Vasco de Finanzas» tienen «naturaleza negociada y paccionada», lo que «justifica la previsión [...] de un procedimiento legislativo en lectura única en el que no se admite, en consecuencia, la presentación de enmiendas»³⁰.

Si bien no se puede inferir de ello que esa identificación entre el presupuesto habilitante de la lectura única y la naturaleza pactada de la norma que tramitar agote necesariamente el ámbito objetivo del primero, sí podemos afirmar que la figura excepcional de la ley paccionada es realidad muy distinta a la de cualquier otra decisión legislativa que llegue a las Cámaras con el preacuerdo extraparlamentario de unas mayorías suficientes. Así, el TC se ha pronunciado con mucha claridad en la STC 185/2016, de 3 de noviembre³¹: «El consenso político que pudiera suscitar el proyecto o la proposición de ley

²⁷ *Vid.*, por todas, STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5, apartados a, b, c (lectura única) y d (urgencia).

²⁸ *Vid.*, por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre.

²⁹ STC 185/2016, de 3 de noviembre.

³⁰ STC 27/2000, de 31 de enero, que desestimó el recurso de amparo promovido por cinco diputados vascos contra la decisión del Parlamento del País Vasco de no admitir a trámite las enmiendas presentadas a un proyecto de ley que establecía las aportaciones económicas de las diputaciones forales a la Hacienda General del País Vasco, tramitado en lectura única.

³¹ En STC 129/2013, de 4 de junio, ya señalaba en esa dirección, pero no de forma tan rotunda.

es algo totalmente ajeno a la concurrencia de los requisitos de simplicidad de formulación o naturaleza del texto normativo que permitan o aconsejen su tramitación por el procedimiento en lectura única».

Por lo que se refiere a la segunda de las circunstancias habilitantes del procedimiento legislativo en lectura única del nuevo Reglamento de la Asamblea Regional de 2019, esto es, la *simplicidad de la formulación* del proyecto o proposición de ley, tampoco encontramos en la jurisprudencia del TC una definición completa y acabada. Por un lado, el Tribunal no identifica de forma absoluta simplicidad y brevedad del texto, pues suele centrar su argumentación en otro tipo de variables, pero sí es cierto que en no pocas sentencias alude a la limitada extensión de las iniciativas legislativas como fundamento complementario a otro principal³². Además, el Tribunal ha acabado acudiendo casi siempre a otro concepto jurídico también indeterminado en su intento por concretar qué formulaciones son suficientemente sencillas y cuáles no. Así, ha equiparado reiteradamente la idea de texto de formulación simple a texto «con una estructura y un lenguaje, desde la perspectiva de cualquier *observador razonable*, comprensibles, sencillos e inteligibles»³³.

Más allá de que estemos otra vez ante un parámetro poco concreto, a nuestro parecer, el Tribunal omite en su argumentación un elemento decisivo: no pone en ningún caso en conexión la sencillez o simplicidad del texto con la finalidad y las consecuencias procedimentales que la lectura única comportan. La brevedad, la inteligibilidad o la razonabilidad del texto no son las variables que nos pueden ayudar a adecuar la decisión del Pleno a lo prescrito por la norma reglamentaria. Un texto puede ser breve, inteligible y razonable, pero puede ser, al mismo tiempo, suficientemente complejo como para precisar ser sometido al procedimiento legislativo ordinario.

1.3. *Nuestra tesis: qué es naturaleza que lo aconseje y simplicidad de formulación que lo permita*

Hemos de partir, en primer lugar, del hecho cierto de que la extraordinaria apertura de las normas reglamentarias que establecen tales presupuestos es intencionada por parte del legislador. La definición de estos en términos tan poco concretos tiene como objetivo —legítimo— dar a la Cámara la máxima

³² STC 129/2013, de 4 de junio.

³³ *Vid.* SSTC 153/2016, de 22 de septiembre; 215/2016, de 15 de diciembre, y 139/2017, de 29 de noviembre, entre otras.

libertad posible a la hora de decidir, caso por caso, cuál debe ser el procedimiento que seguir para cada una de las iniciativas legislativas que tramitar. En segundo término, la decisión de la Cámara sobre si optar o no por el procedimiento legislativo en lectura única no es libérrima. Si el legislador reglamentario murciano hubiera pretendido dotar a la Junta de Portavoces de libre potestad para decidir la tramitación por esta vía de las iniciativas legislativas, podría haberlo hecho y no lo hizo. La interpretación que la Asamblea ha de hacer del alcance de ambos presupuestos debe tener un carácter claramente restrictivo y no expansivo, por cuanto nos encontramos ante un régimen particular que exceptiona el régimen general del procedimiento legislativo ordinario, y que consiste, además, en la disminución de las garantías procedimentales que se establecen en ese otro régimen general.

Ninguno de ambos presupuestos debe identificarse con la urgencia en la tramitación de la iniciativa. Las razones de urgencia, por extraordinarias que estas puedan ser, no son causa para proceder a la apertura del procedimiento en lectura única. La urgencia abre otro procedimiento abreviado diferente que, además, es compatible con el procedimiento abreviado en lectura única, lo que refuerza ese argumento inicial. El hecho de que la tramitación en lectura única conlleve el acortamiento de la duración del procedimiento legislativo, por cuanto supone la omisión de la fase de Comisión, no es más que una consecuencia colateral de la aplicación de un tipo de procedimiento motivado por otras causas y que persigue otros fines.

La naturaleza de la iniciativa legislativa que aconseja la tramitación por este procedimiento abreviado no es, ni mucho menos, la eventual relevancia política, social, económica o jurídica de la norma que tramitar. Tampoco se alude con ello a determinados contenidos materiales susceptibles de ser tramitados por esta vía. No hay reservas materiales a favor de la lectura única ni materias vetadas a esta. Esta variante procedimental tiene, por tanto, carácter plenamente transversal. Se puede proyectar, en principio, sobre cualquier tipo de iniciativa.

Entendemos que las únicas leyes que poseen una naturaleza distinta a las demás que aconsejan o, incluso, exigen su tramitación en lectura única sin paso por Comisión son aquellas a las que nuestro ordenamiento jurídico reconoce excepcionalmente la condición de normas pactadas o paccionadas. Por el contrario, según nuestro criterio, el hecho de que cualquier otro tipo de iniciativa legislativa distinta de las enunciadas pudiera llegar al Parlamento con un contenido muy consensuado por las fuerzas políticas mayoritarias en la Cámara y que, por tanto, resulte previsible que no va a sufrir modificaciones importantes durante el procedimiento legislativo correspondiente no cambia la naturaleza de dicho proyecto o proposición de ley, no la convierte

en norma pactada al amparo de ninguna disposición constitucional o legislativa de nuestro ordenamiento jurídico (García Rocha, 2020a: 38).

Así, leyes que tengan a estos efectos la condición jurídica de ley pactada encontramos algunas en el ámbito de la legislación estatal: tal sería el caso de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra³⁴; las leyes estatales que recogen el Concierto Económico del País Vasco, el Convenio Económico de Navarra y las que determinan el cálculo de los cupos correspondientes; las que incorporan a nuestro ordenamiento jurídico los acuerdos de cooperación celebrados entre el Estado y las diferentes confesiones religiosas, o la intervención aprobatoria de las Cortes respecto de aquellas reformas de estatutos de autonomía de comunidades autónomas creadas por la vía extraordinaria del art. 151 CE y la disposición transitoria 2.^a CE que se limiten a la modificación del régimen de autogobierno de la comunidad (Aguado Renedo, 2007: 293 y ss.). Sin embargo, no encontramos prácticamente ninguna que comparta esta condición en el ámbito autonómico y, en particular, en el subordenamiento jurídico de la Región de Murcia. A nuestro juicio, tan solo tendrían esta condición las decisiones legislativas a las que se refiere el art. 146 RARM 2019 —que, además, alude expresamente a su posible tramitación en lectura única (apdo. 2)—, las proposiciones de ley elaboradas por la Comisión de Asuntos Generales e Institucionales, de la Unión Europea y Derechos Humanos, que recogen las correcciones que en nuestra legislación autonómica se tendrían que articular por la aprobación de alguna ley de armonización del Estado *ex* art. 150.3 CE.

Por el contrario, las reformas totales del propio Reglamento parlamentario, *v. g.*, ya no se podrán vehicular por este cauce, pese a que los nuevos arts. 223 y 224 del Reglamento parlamentario de 2019, que regulan su propio procedimiento de reforma, siguen recogiendo la fórmula de nombrar una ponencia para que redacte un proyecto de reglamento que se *convierta* en iniciativa legislativa de toda la Cámara si es suscrita por dos tercios de esta, lo que prestaría —tememos— excusa suficiente a la Junta de Portavoces para decidir su tramitación en lectura única ante el Pleno.

Por lo que hace al segundo presupuesto habilitante, no podemos identificar simplicidad de formulación de la iniciativa legislativa con brevedad del texto o con que este resulte razonable, comprensible e inteligible. Una iniciativa legislativa puede ser breve en su extensión, que su redacción sea

³⁴ De hecho, la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, establece como inexcusable su tramitación en lectura única (apdo. 4º), precisamente por la especial y distinta naturaleza de este tipo normativo.

suficientemente comprensible e inteligible y que, además, su contenido sea razonable a ojos de cualquier observador, pero ello no siempre garantizará que dicho texto tenga unas condiciones de formulación con ausencia de complejidad que permitan al Pleno prescindir de la labor preparatoria de la Comisión competente.

Entendemos que, en estos supuestos, la clave para deslindar el alcance de este concepto jurídico indeterminado es poner en conexión las condiciones del texto presentado con la finalidad y las consecuencias procedimentales que el trámite en lectura única comporta. Esto es, el parámetro para medir hasta qué punto un texto es suficientemente sencillo como para abrir este procedimiento abreviado es cómo de imprescindible sea, en términos de garantías constitucionales, su paso por Comisión, hasta qué punto su tramitación directa por el Pleno podría cumplir suficientemente con las garantías mínimas que integran el contenido del *ius in officium* de los parlamentarios (García Rocha, 2020a: 40).

Nos encontramos, por tanto, ante una disyuntiva que habrá que resolver caso por caso. Aun así, entendemos que se pueden establecer algunos parámetros de exclusión: habría que presumir que algunas iniciativas legislativas tendrán siempre un nivel de complejidad tal que no proceda el trámite en lectura única. Tal sería el caso de las leyes de presupuestos de la comunidad autónoma u otras referidas a distintos regímenes fiscales, siempre y cuando, claro está, se trate de la tramitación de normas completas con estos contenidos, pues ningún obstáculo habría en optar por el trámite de lectura única para la elaboración de puntualísimas y sencillas modificaciones de este tipo de leyes.

2. LOS TRES GRAVES ERRORES TÉCNICOS DE ESTA NUEVA REGULACIÓN

2.1. *El incongruente reforzamiento del carácter político de la decisión de tramitar en lectura única*

Una vez admitido que, con todas las reservas que acabamos de establecer, es un notable acierto de los nuevos preceptos del Reglamento desvincular la lectura única del trámite de urgencia y establecer los tradicionales presupuestos habilitantes que permiten abrir ese procedimiento abreviado tanto en las Cortes Generales como en el resto de Parlamentos autonómicos, debemos lamentar que ello de nada sirve si el mismo art. 142 RARM 2019 atribuye la decisión de activar o no este procedimiento a «la Junta de Portavoces, a solicitud del Consejo de Gobierno o por iniciativa de un Grupo Parlamentario».

Como señala la mejor doctrina (García-Escudero y Pendás, 1999: 433 y ss.), aun siendo la Mesa de la Cámara también un órgano de composición política, lo que distingue sus funciones de las potestades de la Junta de Portavoces y del Pleno es la sujeción a diferentes parámetros: la Constitución y el Reglamento parlamentario, en el caso de la Mesa, y el juego de mayorías en el caso de la Junta de Portavoces y del Pleno. Consecuentemente, el art. 34 RARM 2019 establece que corresponderá a la Mesa de la Asamblea Regional «decidir sobre la calificación, la admisión o no a trámite y la remisión al órgano que corresponda, de cuantos documentos o escritos de índole parlamentaria tengan entrada en la Cámara», incluidas, por supuesto, las iniciativas legislativas. Ejercicio de control que la Mesa debe realizar sujetándose a la Constitución y al Reglamento de la Cámara.

De este modo, si entendemos la *naturaleza que lo aconseje o la simplicidad que lo permita* tal y como las hemos descrito en el epígrafe anterior, estaríamos ante unos parámetros de control cuya valoración habría de corresponder a la Mesa de la Cámara. Esto no sería incompatible con que, una vez que la Mesa verificara que, en efecto, concurre uno de tales presupuestos y la iniciativa puede ser tramitada en lectura única, la decisión última pudiera tomarla bien la Junta de Portavoces, bien el Pleno de la Cámara, que podrían preferir no optar por este procedimiento abreviado y seguir la tramitación de la iniciativa por el ordinario (con todas sus fases y garantías), obviamente por motivos de oportunidad política. Pero al decidir el art. 142 RARM 2019 eliminar cualquier tipo de participación de la Mesa, se omite ese filtro técnico inicial. En otras palabras, las iniciativas legislativas se tramitarán en lectura única siempre que haya consenso suficiente en la Junta de Portavoces, lo que abre la puerta a llevar a la Asamblea iniciativas ya acordadas fuera del Parlamento para su mera ratificación en la sede de la representación de la voluntad popular, siguiendo la línea marcada por el sector doctrinal mayoritario (Ridao Martín, 2018: 14).

Más recientemente, la STC 110/2019, de 2 octubre (Castillo López, 2020: 443 y ss.), ha acogido por primera vez la tesis aquí defendida: la Mesa debe enjuiciar la concurrencia o no de los presupuestos habilitantes que abren la puerta a la lectura única y, en consecuencia, proponer o no al Pleno tal tramitación. Y, al contrario, puede no proponerla si entiende que ni la naturaleza de la iniciativa lo aconseja ni la simplicidad de su formulación permite acudir a este trámite abreviado. Decisión de no proponer que puede adoptar incluso antes de dar audiencia a la Junta de Portavoces y, por supuesto, al margen del mayor o menor consenso político que al respecto pudiera darse en el Pleno.

Así, indica el Alto Tribunal:

[...] el órgano de gobierno de la cámara cuya función es, en general, técnico-jurídica, para ordenar y racionalizar el funcionamiento de la respectiva Asamblea, no puede abdicar de esta potestad de examen y objetiva ponderación de circunstancias cuando considere la oportunidad de formular su propuesta al pleno, [...] un trámite que está al servicio objetivo de la debida protección de las minorías ante un procedimiento legislativo especial, y de extrema concentración, en el que las posibilidades ordinarias para la deliberación, transacción e integración de voluntades entre diputados y grupos (para alcanzar, en suma, compromisos políticos) quedan, por decisión última de la mayoría, y como se dijo, notablemente reducidas³⁵.

Señala, pues, el Tribunal Constitucional muy claramente que no estamos ante un juicio de naturaleza política que deba estar a disposición del Pleno o de la Junta de Portavoces sin control previo por la Mesa, por lo que, aunque la amplísima autonomía de autorreglamentación de los Parlamentos hace muy difícil que podamos hablar aquí de inconstitucionalidad del art. 142 RARM 2019, sí entendemos que constituye, sin ninguna duda, un notable error técnico que habría de ser subsanado por el legislador murciano.

2.2. *El cercenamiento total del derecho de enmienda de los parlamentarios murcianos: ¿lesión del ius in officium?*

El segundo gran problema técnico que presenta la nueva regulación del procedimiento legislativo en lectura única recogida en el RARM 2019 es la radical prohibición de interposición de enmiendas por parte de los diputados que incorporan tanto el art. 142 como el 143 de esta norma.

Es habitual en algunos otros reglamentos parlamentarios³⁶ aparejar a la tramitación en lectura única ante el Pleno la prohibición de presentar enmiendas parciales a la iniciativa, en la lógica de que se omite la fase de Comisión y se va directamente a un debate de totalidad. Pero el Reglamento murciano va un paso más allá. El primero de sus preceptos establece que la Junta de Portavoces podrá acordar la tramitación de una iniciativa «en lectura única sin posibilidad de formulación de enmiendas» cuando concurren los presupuestos habilitantes (art. 142), y, a continuación, se añade que el correspondiente debate de totalidad en el Pleno se hará «sin discusión de

³⁵ STC 110/2019, de 2 de octubre, FJ 3.A.b.

³⁶ V. g., Parlamento de Andalucía, Asamblea de Extremadura o Cortes Valencianas.

enmiendas», con una sola votación sobre el conjunto del proyecto o proposición de ley (art. 143).

La primera de estas afirmaciones se podría entender amparada por el amplio margen de autonormación del que dispone la Asamblea Regional para configurar, en cada caso, el *ius in officium* de sus parlamentarios, y, en particular, el derecho a presentar enmiendas³⁷, si bien, como detallaremos a continuación, la situación es distinta para cada uno de los dos presupuestos habilitantes. Pero, además, el segundo de sus preceptos citados parece prohibir también la posibilidad que, como regla general del procedimiento legislativo, establece el art. 137.5 del mismo RARM 2019³⁸ cuando permite la formulación de enmiendas *in voce* durante el debate en el Pleno de cualquier iniciativa legislativa, tras su paso por la Comisión correspondiente. Este extremo entendemos que pudiera limitar hasta tal punto el derecho de los parlamentarios que nos llevaría a un escenario de quiebra del *ius in officium*, en los términos que seguidamente analizamos.

Como es sabido, corresponde a los reglamentos parlamentarios «ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos públicos, pasando aquéllos, en virtud de su creación legal, a quedar integrados en el estatus propio de cada cargo, con la consecuencia de que sus titulares podrán defender, al amparo del artículo 23.2 CE, el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por los actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integran»³⁹. Estamos, pues, ante un derecho de configuración legal, puesto que «lisa y llanamente se habilita al legislador, desde la propia Constitución, para delimitar el ámbito del derecho, sin mellar su contenido esencial»⁴⁰. Se trata de una habilitación sujeta a límites constitucionales: las normas reglamentarias que regulen los requisitos y condiciones de ejercicio de este derecho, así como sus actos de aplicación, son revisables por el Tribunal Constitucional, «no sólo por la

³⁷ Por habilitación constitucional (art. 23.2 CE) y estatutaria (art. 27.1 Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia).

³⁸ Art. 137.5 RARM 2019: «Durante el debate en el Pleno, la Presidencia podrá admitir enmiendas *in voce* que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales, así como enmiendas transaccionales entre las defendidas ante el Pleno y el texto del dictamen de la Comisión. Su aprobación comportará la retirada de las enmiendas respecto de las que se transige».

³⁹ SSTC 27/2000, de 31 de enero; 36/2014, de 27 de febrero, y 224/2016, de 19 de diciembre. Entre la doctrina, *vid.*, por todos, Arce Janáriz (1994: 151 y ss.) y Redondo García (2001: 189 y ss.).

⁴⁰ STC 225/1992, de 14 de diciembre. *Vid.* Fossas Espadaler (1993: 132-133).

quiebra de la igualdad, sino por cualquier otro género de inadecuación a su contenido esencial, [...] pues, de lo contrario, los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria»⁴¹, pese a lo cual no cualquier acto de los órganos parlamentarios que infrinja la legalidad del *ius in officium* resultará lesivo del derecho fundamental, «pues sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria»⁴².

El derecho a presentar enmiendas de los parlamentarios en la tramitación de cualquier iniciativa legislativa, según esta misma jurisprudencia, «pertenece al núcleo duro de su función representativa», constituyendo así «una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante»⁴³. Tesis que, además, ha sido asumida plenamente y de modo pacífico por la doctrina más autorizada (García-Escudero Márquez, 2012). De modo muy sintético, los rasgos esenciales del derecho a la enmienda como elemento nuclear del *ius in officium* que podemos extraer de esta doctrina constitucional, a los efectos que aquí importan, son los siguientes.

En primer lugar, el derecho de enmienda es «inherente a la potestad legislativa de las Cámaras», pues su capacidad para dictar la ley «no puede quedar reducida a una mera ratificación o veto del texto propuesto por el autor de la iniciativa legislativa», en la medida en que ese derecho de enmienda cumple «la relevante función de garantizar la participación de los diputados y Grupos Parlamentarios en el proceso de elaboración de la ley», y, por tanto, «en la formación de la voluntad de la Cámara»⁴⁴.

En segundo lugar, el derecho a presentar enmiendas es un «cauce al servicio de la función representativa de todo Parlamento», puesto que cumple, asimismo, «la muy importante función de permitir a los ciudadanos conocer la postura de sus representantes respecto de una determinada iniciativa legislativa, así como las alternativas o modificaciones que puedan proponer en relación con la misma, y extraer sus propias conclusiones acerca de cómo aquéllos asumen o se separan de sus respectivos programas electorales»⁴⁵.

Consecuentemente, en tercer y último término, el derecho de enmienda «entronca directamente», de este modo, «con el derecho de participación

⁴¹ STC 24/1990, de 15 de febrero.

⁴² STC 38/1999, de 22 de marzo.

⁴³ STC 38/1990, de 1 de marzo.

⁴⁴ SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, y 204/2011, de 15 de diciembre.

⁴⁵ STC 124/1995, de 18 de julio.

política reconocido en el artículo 23.2 CE, formando parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios que el citado derecho fundamental por sí mismo garantiza»⁴⁶. Este precepto constitucional remite el régimen de los requisitos y condiciones de ejercicio de este derecho y de todos sus contenidos —por tanto, también el régimen del derecho de enmienda— al reglamento parlamentario. Sin embargo, tales normas parlamentarias no pueden desconocer que el derecho de enmienda es «elemento integrante del contenido central del derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario», cosa que sucedería si «lo vaciaran de contenido, lo sometieran a limitaciones que lo hacen impracticable o dificultan su ejercicio más allá de lo razonable, lo desnaturalizan o resulta irreconocible como tal derecho», pues en tales supuestos el reglamento estaría «invadiendo el contenido constitucional indisponible» del derecho de enmienda⁴⁷.

Esta es, pues, la situación en la que, entendemos, nos pone el art. 143 RARM 2019, si bien debemos distinguir aquí entre los supuestos en que la lectura única venga justificada por uno u otro presupuesto habilitante.

Cuando el procedimiento en lectura única hubiera procedido porque la naturaleza de la iniciativa que tramitar lo aconseje, esto es, según la tesis aquí defendida, porque la iniciativa tenga la condición de ley paccionada para ratificar por la Asamblea, no solo no habría lesión del *ius in officium* del diputado, sino que, a nuestro juicio, resultaría completamente improcedente que se permitiera aquí la presentación de enmiendas, precisamente por la condición pactada de la norma que tramitar. A reforzar nuestra postura viene la ya citada STC 27/2000, de 31 de enero, que determinó la constitucionalidad de la tramitación en lectura única y sin posibilidad de presentación de enmiendas de las normas que tuvieran la condición de «leyes de aprobación». En estos casos, se cumple suficientemente con las exigencias del art. 23.2 CE por vía de la participación de los diputados y los grupos parlamentarios «tanto en los trámites preliminares como en el momento mismo del debate y votación final sobre la aprobación o el rechazo del Proyecto de Ley». A estos concretos supuestos entendemos que debería ir referida la afirmación que la STC 139/2017, de 29 de noviembre, hace sobre la posibilidad de que «excepcionalmente puedan existir supuestos de supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda, pero tal supresión o privación únicamente serán admisibles cuando estén dotadas de fundamento constitucional o puedan resultar justificadas en atención a la naturaleza o características de un

⁴⁶ STC 119/2011, de 5 de julio.

⁴⁷ SSTC 204/2004, de 18 de noviembre; 196/1987, de 11 de diciembre, y 161/1987, de 27 de octubre.

determinado procedimiento legislativo, que conviertan en innecesario o superfluo el ejercicio del derecho de enmienda»⁴⁸.

Por el contrario, cuando la tramitación por este procedimiento abreviado hubiera procedido en virtud del segundo de los supuestos habilitantes, esto es, por la simplicidad de formulación de la iniciativa legislativa en cuestión, sí podríamos estar ante una potencial quiebra del *ius in officium* de los diputados (García Rocha, 2020b: 223). A este respecto, el TC ha matizado en reiteradas ocasiones que «las consecuencias que se asocian a la adopción del procedimiento de lectura única, y que tienen que ver con los límites que se introducen en el debate parlamentario de la ley, así como en la posibilidad de introducir enmiendas [...] no hurtan automáticamente a las Cámaras las posibilidades de debate posterior como parecen pretender los recurrentes, sino que habrán de analizarse, caso por caso»⁴⁹. A nuestro criterio, la regulación que establece el art. 143 RARM, cercenando también en el debate plenario la posibilidad de incorporar enmiendas al texto, introduce un límite de tal alcance que, en todos los casos, nos encontraríamos ante la quiebra del derecho a la enmienda de los parlamentarios murcianos. Estos son, pues, a nuestro parecer, los términos que delimitan las condiciones de una eventual quiebra del *ius in officium* de los parlamentarios por vulneración del derecho de enmienda.

De hecho, hasta 2017, el TC nunca vinculó la posibilidad de introducir o no enmiendas en este tipo de procedimiento abreviado al mayor o menor consenso político sobre la procedencia de su tramitación, sino al impacto que la privación de ese derecho del parlamentario tuviera sobre la formación de la voluntad de la Cámara en cada caso. Sin embargo, en la STC 139/2017, de 29 de noviembre⁵⁰, ha establecido una presunción que vincula, injustificadamente a nuestro parecer, la adopción del acuerdo de tramitación en lectura única por unanimidad del Pleno —de la Junta de Portavoces, en nuestro caso— con la improcedencia de abrir plazo de presentación de enmiendas al articulado.

⁴⁸ Desafortunadamente, el Tribunal Constitucional pretende referirse con esa afirmación a los casos en los que la decisión de abrir el trámite legislativo en lectura única se haya adoptado por unanimidad de los miembros del Pleno.

⁴⁹ *Vid.* STC 204/2011, de 15 de diciembre. *Vid.*, en el mismo sentido, Gómez Lugo, 2007: 12.

⁵⁰ Esta sentencia tiene como objeto el art. 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, si bien la jurisprudencia que sienta en ella el Tribunal Constitucional es no solo perfectamente trasladable al caso del Congreso de los Diputados, sino que en esta se razona desde los parámetros propios del régimen estatal del procedimiento legislativo en lectura única. *Vid.*, al respecto, Fernández Cañueto, 2018: 207 y ss.

Así, el TC en esta sentencia establece que el derecho a presentar enmiendas deviene superfluo cuando la decisión de abrir el procedimiento abreviado en lectura única ha sido adoptada por unanimidad en el Pleno —normalmente por asentimiento—, circunstancia que, además, no es necesario justificar —dice el Tribunal— por resultar obvia. Así, en dicho pronunciamiento se dice literalmente:

[...] no cabe excluir, en principio, que la naturaleza o características de un determinado procedimiento legislativo puedan justificar también excepcionalmente una supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda, al devenir éste superfluo. Así, por ejemplo, sin necesidad de detenerse en más consideraciones por resultar ahora innecesarias, cuando sea precisa unanimidad de los Diputados o Grupos Parlamentarios para activar una determinada iniciativa o procedimiento legislativo.

Se refiere aquí, concretamente, el Tribunal Constitucional a los Parlamentos autonómicos cuyos reglamentos exigen unanimidad del Pleno para acudir al trámite en lectura única, pero en idéntica situación nos encontraríamos en la Asamblea Regional si se diera, *de facto*, la unanimidad en la Junta de Portavoces al adoptar la decisión.

En nuestro criterio, vincular de ese modo unanimidad en la adopción del acuerdo de tramitación e improcedencia de enmiendas al articulado constituye un error de concepto evidente. Al hacerlo, se está presumiendo que el voto favorable del diputado a ese tipo de tramitación es una renuncia implícita a su derecho de enmienda, abocándolo de ese modo a elegir solo entre las siguientes dos opciones: a) votar favorablemente el acuerdo de tramitación en lectura única y ver suprimido su derecho de enmienda, o, b) si pretende presentar enmiendas al articulado, verse obligado a votar en contra de la tramitación en lectura única, aunque entienda que concurre alguno de los presupuestos habilitantes y que, por tanto, no es necesario el estudio de la iniciativa en la fase de Comisión (García Rocha, 2020b: 227).

Sin embargo, puede perfectamente suceder que el diputado entienda que la iniciativa tiene una formulación suficientemente sencilla como para ser debatida y votada —junto con las enmiendas correspondientes— directamente en Pleno y que, además, tenga la intención de, efectivamente, presentar enmiendas al articulado. No son decisiones incompatibles ni excluyentes, por lo que vincular necesariamente la una a la otra supone, precisamente, una limitación del *ius in officium* del parlamentario que, a nuestro entender, no encuentra apoyatura alguna en la configuración que los reglamentos han realizado de este derecho fundamental en uso de la habilitación constitucional establecida. Peor

aún es, lógicamente, la situación en el Parlamento murciano, en la medida en que la decisión unánime no es la de todos los diputados del Pleno, sino —en su representación— la de los jefes de cada grupo parlamentario en la Junta de Portavoces.

Por el contrario, añade el Tribunal Constitucional en los párrafos finales de la sentencia un argumento que permite sostener nuestra postura en relación con el art. 143 RARM: con independencia de cómo se entienda el alcance de los presupuestos habilitantes de la lectura única, incluso si su interpretación es más restrictiva que la propuesta por su jurisprudencia, ni la naturaleza ni la simplicidad de formulación de la iniciativa legislativa pueden justificar por sí mismas la supresión del derecho de enmienda. Así, se afirma en la sentencia:

[...] cualquiera que sea la interpretación que los órganos competentes de la Cámara efectúen de los supuestos habilitantes de este procedimiento parlamentario, incluso si se inclinan por un entendimiento más restrictivo del que ha admitido la doctrina de este Tribunal, ni la naturaleza de la iniciativa legislativa, ni la simplicidad de su formulación pueden justificar por sí mismas la absoluta privación del derecho de enmienda de los diputados y de los Grupos Parlamentarios en el procedimiento de lectura única. [...] La exclusión del derecho de enmienda en atención a la naturaleza o simplicidad de formulación de la iniciativa legislativa supone, en definitiva, un menoscabo constitucionalmente inaceptable del principio democrático y del pluralismo político que deben presidir e informar el procedimiento legislativo, también el de lectura única.

Si bien, como en nuestro criterio hemos afirmado, en esa interpretación más restrictiva de los presupuestos habilitantes y, en concreto, del primero de ellos —la naturaleza de la iniciativa—, en la que los órganos de la Cámara identificaran naturaleza que lo aconseje con condición de norma pactada, cabría privación del derecho de enmienda de los parlamentarios, en los términos de la citada STC 27/2000, de 31 de enero.

2.3. *El momento de la decisión*

Por todo lo dicho, entendemos que el art. 143 RARM 2019 debiera permitir la formulación de enmiendas durante la celebración del debate en Pleno al que de modo directo se somete una iniciativa tramitada en lectura única. Pero, además, y solo en el caso de que esa tramitación abreviada procediera por la simplicidad de su formulación, también resultaría pertinente que

este precepto permitiera la presentación de enmiendas al articulado. Concretamente, entendemos que sería muy recomendable que se pudiera abrir plazo de presentación de enmiendas en estos supuestos una vez tomada en consideración la iniciativa y siempre antes de adoptar la decisión de su tramitación en lectura única.

¿Por qué afirmamos que es ese el momento del procedimiento legislativo adecuado para abrir el plazo de presentación de enmiendas? Un repaso por la regulación de esta cuestión en los reglamentos de los Parlamentos de las comunidades autónomas nos ofrece una alternativa absolutamente minoritaria, pero que aporta una solución coherente con el conjunto del modelo que aquí hemos defendido.

Existen dos bloques mayoritarios de reglamentos parlamentarios autonómicos que no ofrecen ningún dato relevante:

1. Aquellos que no se pronuncian respecto de cuál deba ser el momento de adoptar la decisión. Son los supuestos de Andalucía⁵¹, Castilla-La Mancha⁵², Cataluña⁵³, Extremadura⁵⁴, Galicia⁵⁵, Navarra⁵⁶, País Vasco⁵⁷ y Valencia⁵⁸.
2. Aquellos que reproducen la regulación del Reglamento del Congreso de los Diputados y establecen que la decisión habrá de adoptarse tras la admisión a trámite del proyecto de ley o tras la toma en consideración de la proposición de ley, a saber, Castilla y León⁵⁹, La Rioja⁶⁰ y Asturias⁶¹. Algunos otros, además, recogen expresamente la posibilidad de presentar enmiendas al texto y prescriben que el plazo para registrarlas se abrirá una vez adoptada la decisión de tramitar en lectura única. Así lo establecen Cantabria⁶², Aragón⁶³ y Canarias⁶⁴.

⁵¹ Art. 136 del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

⁵² Art. 168 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha.

⁵³ Art. 138 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

⁵⁴ Art. 177 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

⁵⁵ Art. 134 del Reglamento del Parlamento de Galicia.

⁵⁶ Art. 158 del Reglamento del Parlamento de Navarra.

⁵⁷ Art. 163 del Reglamento del Parlamento Vasco.

⁵⁸ Art. 139 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

⁵⁹ Art. 130 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

⁶⁰ Art. 115 del Reglamento del Parlamento de La Rioja.

⁶¹ Art. 165 *bis* 3 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias.

⁶² Art. 139 del Reglamento del Parlamento de Cantabria.

⁶³ Art. 207 del Reglamento de las Cortes de Aragón.

⁶⁴ Art. 148 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

3. Fuera de estos grupos mayoritarios encontramos dos supuestos particulares de regulación distinta:

- a) El Reglamento de la Asamblea de Madrid, que prescribe en su art. 168 que «el acuerdo de tramitación en lectura única de una proposición de ley implicará asimismo la toma en consideración de la iniciativa legislativa; adoptado aquél se entenderá tomada en consideración la proposición de ley». Debemos entender, pues, que primero se debate y se vota si la iniciativa debe tramitarse o no por el procedimiento de lectura única y que, de resultar favorable la votación, se entiende superado también el trámite de toma en consideración. Por el contrario, si la votación fuera desfavorable a la tramitación en lectura única, aunque el reglamento no lo recoge expresamente, habría de producirse un nuevo debate y votación relativos a la toma en consideración de la iniciativa, que ya, lógicamente, seguiría, en su caso, el cauce del procedimiento legislativo ordinario. Si bien entendemos que, en supuestos concretos, esta solución puede resultar útil desde el punto de vista de la economía procesal y de la agilización de los procedimientos sin que con ello se vulnere ninguna garantía esencial del procedimiento legislativo, no creemos que se trate de una alternativa técnicamente correcta que aplicar de forma general en todos los supuestos. La toma en consideración y la decisión de tramitar una iniciativa por el trámite de lectura única son decisiones y actos parlamentarios completamente distintos en naturaleza y contenido que no se encuentran vinculados en su finalidad, y cuyo debate y votación conviene llevar a cabo separadamente para que la voluntad mayoritaria del Pleno no se vea condicionada por variables que ningún cometido han de cumplir en la formación y manifestación de dicha voluntad.
- b) Sí nos parece, por el contrario, muy interesante a estos efectos la regulación que establecía el Reglamento parlamentario de las Islas Baleares hasta 2019⁶⁵. Su art. 145.2 preveía lo siguiente:

[...] adoptado tal acuerdo [el acuerdo de tramitar la iniciativa en lectura única] si se hubiesen presentado enmiendas firmadas por

⁶⁵ El nuevo Reglamento del Parlamento balear (*BOIB*, 49, de 16 de abril de 2019), lamentablemente, ha sustituido el art. 145.2 del Reglamento de 2011 por el ahora vigente art. 153, que prohíbe taxativamente en su apdo. 1 la presentación de cualquier tipo de enmienda.

las tres quintas partes de los Diputados y las Diputadas de la Cámara, se debatirán y se votarán las mismas. A continuación, o una vez adoptado el acuerdo al que se refiere el apartado anterior, se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los debates de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación, con la incorporación, en su caso, de las enmiendas aceptadas.

De ello se derivaba que, tras la toma en consideración de la iniciativa, pero antes de adoptar el acuerdo de tramitación en lectura única, se abría plazo de presentación de enmiendas, y que estas se podían debatir e incorporar, en su caso, al texto de la iniciativa también con carácter previo a la adopción del acuerdo sobre la tramitación.

Entendemos que esta solución resultaba especialmente idónea respecto de la cuestión aquí planteada (García Rocha, 2020c: 170). De este modo, el órgano decisor, antes de optar por un tipo de tramitación legislativa u otro, dispondría del texto de la iniciativa en su integridad, esto es, del contenido de la iniciativa y de las enmiendas presentadas a esta. Así sería posible calibrar mejor la simplicidad o la complejidad de aquello que habría de sustanciarse en lectura única ante el Pleno sin pasar por la Comisión legislativa correspondiente. O, dicho a contrario, podría evitarse de esta manera la hipótesis de que para aquella iniciativa, por presentar formulación simple, se hubiera optado por su tramitación en lectura única, y al ser objeto, posteriormente, de numerosas y complejas enmiendas, se hiciera necesario el estudio en Comisión omitido al haber optado por el procedimiento legislativo que estudiamos. Adelantando, pues, el momento de la presentación de enmiendas, no solo se está en mejor disposición para decidir qué tipo de tramitación legislativa resulta más pertinente, sino que, además, de este modo se evitaría la eventual vulneración del derecho a la enmienda en los términos aquí descritos.

IV. CONSIDERACIÓN FINAL Y PROPUESTA DE *LEGE FERENDA*

A la vista de todo lo expuesto, no podemos compartir el entusiasmo manifestado por los cuatro grupos de la Cámara en la sesión plenaria, de 7 de marzo de 2019, en la que se aprobó en nuevo Reglamento de la Asamblea de la Región de Murcia⁶⁶. Es comprensible —y hasta razonable— que los actores políticos se feliciten por los acuerdos alcanzados y por los amplios consensos.

⁶⁶ DSS, 122, de 7 de marzo de 2019.

Pero el habitual precio que pagar por los pactos muy mayoritarios es una notable minoración del rigor técnico de la norma en la que tales acuerdos finalmente cristalizan.

A nuestro criterio, los nuevos arts. 142 y 143 RARM 2019 suponen una necesaria pero todavía muy insuficiente corrección del muy censurable art. 113 del Reglamento parlamentario de 2002. Habría que ir varios pasos más allá y, además de establecer unos presupuestos habilitantes adecuados desvinculados de la urgencia, conectarlos debidamente con las consecuencias procedimentales que del trámite en lectura única se derivan. Asimismo, es imprescindible introducir la intervención de la Mesa de la Cámara en el proceso de adopción de la decisión, para que esta deje de responder exclusivamente a criterios de oportunidad política y se verifique la concurrencia de los presupuestos que el propio Reglamento establece. Finalmente, debe preverse la posibilidad de presentar enmiendas al articulado, en los supuestos en los que procede, y que ello tenga lugar en el momento adecuado del procedimiento.

Así, los citados preceptos podrían quedar redactados del siguiente modo:

Artículo 142. La Mesa de la Cámara, previa verificación de que la naturaleza de un proyecto o proposición de ley aconseja la omisión de la intervención de la Comisión correspondiente, o de que la simplicidad de su formulación así lo permite, podrá proponer al Pleno la tramitación directa de esa iniciativa en lectura única ante este.

Artículo 143. El acuerdo de tramitación se adoptará después de la toma en consideración. Si la tramitación en lectura única viniera motivada por la naturaleza de la iniciativa, no procederá la presentación de enmiendas y la intervención del Pleno se someterá a las reglas propias de los debates de totalidad. En el resto de los casos, la propuesta de la Mesa se realizará siempre después de finalizado en plazo de presentación de enmiendas a la totalidad y al articulado.

Bibliografía

- Aguado Renedo, C. (2007). De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 17, 283-304.
- Araujo Díaz de Terán, M. (2012). Comentario al artículo 150. En M. R. Ripollés Serrano (coord.). *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* Madrid: Congreso de los Diputados.
- Arce Janáriz, A. (1994). El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 41, 151-172.

- Arruego Rodríguez, G. (2005). *Representación política y derecho fundamental*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Biglino Campos, P. (1995). Voz Procedimientos Legislativos abreviados. En A. Montoya Melgar (dir.). *Enciclopedia Jurídica Básica*. Madrid: Civitas.
- Castillo López, F. (2020). Carácter no vinculante de la solicitud de tramitar una iniciativa por el procedimiento de lectura única e inexistencia de un uso parlamentario acerca de la potestad del Pleno para decidir, sin intervención de la Mesa, sobre la tramitación que deba darse a la iniciativa. Comentario a la STC 110/2019, de 2 de octubre. *Revista de las Cortes Generales*, 108, 443-456. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1501>
- Fernández Cañueto, D. (2018). Las consecuencias de la reforma del artículo 135.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña para aprobar la Ley de referéndum y la de transitoriedad jurídica: suspensión y STC 139/2017. *Revista Vasca de Administración Pública*, 111, 207-246. Disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.111.2018.06>
- Fossas Espadaler, E. (1993). *El derecho de acceso a los cargos públicos*. Madrid: Tecnos.
- García Martínez, M. A. (1987). *El procedimiento legislativo*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- García Roca, J. (1999). *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Pamplona: Aranzadi.
- García Rocha, M. P. (2020a). Límites constitucionales de los presupuestos habilitantes del procedimiento legislativo en lectura única: una tesis personal. *Revista General de Derecho Constitucional*, 32, 1-43. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1485>
- (2020b). La vulneración del *ius in officium* en la aplicación de los artículos 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 129 del Reglamento del Senado. *Revista de Estudios Políticos*, 187, 209-231. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.187.08>
- (2020c). Una revisión de la excepcional potestad del Pleno de la Cámara *ex* artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados. *Revista de Derecho Político*, 107, 147-179. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.107.2020.27186>
- (2020d). Diez claves para la correcta articulación del procedimiento legislativo en lectura única. *Revista de las Cortes Generales*, 108, 177-222. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1485>
- García-Escudero Márquez, P. (2005). El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos. *Teoría y Realidad Constitucional*, 16, 211- 239. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.16.2005.6689>
- (2009). La reforma del artículo 135: ¿son suficientes trece días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional. *Cuadernos de Derecho Público*, 38, 79-88.
- (2011). *Manual de técnica legislativa*. Madrid: Civitas.
- (2012). Límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas. *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 3, 58-67.
- García-Escudero Márquez, P. y Pendás García, B. (1999). Comentario al artículo 72.2 de la Constitución. Autogobierno de las Cámaras. Sesiones Conjuntas. En O. Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Edersa.

- Garrido Falla, F. (2012). *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Garrorena Morales, A. (2015). *Escritos sobre la Democracia. La Democracia y la crisis de la Democracia representativa*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gómez Lugo, Y. (2007). La tramitación legislativa en lectura única. *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, 4, 1-16.
- (2008). *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- (2019). La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: un problema de límites procedimentales. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 389-419. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.43.2019.24432>
- Oller Sala, M. D. (1983). La Junta de Portavoces, instrumento político de negociación. Una aproximación al caso español. *Anuario de Derecho Político*, 1, 131-157.
- Pulido Quecedo, M. (1992). *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Madrid: Civitas.
- Punset Blanco, R. (2018). Comentario al artículo 90 de la Constitución. En M. E. Casas Bahamonde *et al.* (dirs.). *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: Wolters Kluwer.
- Redondo García, A. M. (2001). El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales. *Revista de Derecho Político*, 50, 189-218. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.50.2001.8810>
- Ridao Martín, J. (2018). La tramitación directa de las leyes: el procedimiento de lectura única a revisión. *Revista General de Derecho Constitucional*, 28, 1-33.
- Ripollés Serrano, M. R. (2013). La reforma constitucional española de 2011: antecedentes, tramitación y el epílogo de la LO 2/2012. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 27, 73-93.
- Rubio Llorente, F. (1986). El procedimiento legislativo en España: el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, 83-113.
- Ruíz Robledo, A. (1997). *Sobre los tipos de procedimientos legislativos. V Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Santaolalla López, F. (2013). *Derecho Parlamentario español*. Madrid: Dykinson.
- (2015). *Por un nuevo procedimiento legislativo*. Madrid: Dykinson.
- (2018). Función legislativa: debate sobre el procedimiento. En E. González Hernández, R. Rubio Núñez y B. Pendás García (dirs.). *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas* (vol. 4) (pp. 3421-3434). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Torres Muro, I. (1987). *Los órganos de gobierno de las Cámaras. Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el sistema parlamentario español*. Madrid: Congreso de los Diputados.

