

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LECTURA ÚNICA¹

The legislative procedure in one single reading

FERNANDO CASTILLO LÓPEZ

Letrado de las Cortes Generales

Resulta siempre gratificante tener la oportunidad de abordar cuestiones de derecho parlamentario en las que el interés por la propia idiosincrasia del objeto de estudio se cruza con una compleja práctica parlamentaria. Tal es el caso de la tramitación directa y en lectura única, una especialidad del procedimiento legislativo cuyo peculiar diseño reglamentario ha originado dificultades de interpretación jurídica y de aplicación política. La supresión de varias fases del *iter* legislativo (ponencia y comisión) y, en consecuencia, la reducción de la actuación del Parlamento a una única fase o lectura, plenaria, constituyen, en definitiva, una herramienta a disposición de la mayoría para abreviar la duración del procedimiento y, lógicamente, al haber menos fases, reducir el número de votaciones en sede parlamentaria.

Sin previsión constitucional, los arts. 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 129 del Reglamento del Senado recogen uno de los procedimientos especiales cuya principal característica radica en una abreviación respecto del procedimiento legislativo ordinario mediante la supresión de la fase de ponencia y comisión. Siempre que «la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita», se habilita, en sendos textos reglamentarios, a que el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, acuerde dicha tramitación. Se trata de un régimen jurídico coincidente en las dos Cámaras que conforman las Cortes Generales, que ha provocado no pocos elementos de polémica. Así, aunque no es algo gratuito a nuestro juicio, dichos reglamentos evitan en su redacción limitar materialmente el ámbito de aplicación de la tramitación directa y en lectura única. Es decir, la —¿calculada?— ambigüedad de las normas que rigen el funcionamiento del Parlamento español ha permitido que en la práctica la tramitación en lectura única haya podido

¹ Crítica de la obra de *El procedimiento legislativo en lectura única*, de Pilar García Rocha, Congreso de los Diputados, 2021, 363 págs.

fluir según las necesidades. Y a ello ha contribuido un Tribunal Constitucional que ha evitado una petrificación de los supuestos habitantes. En efecto, su jurisprudencia no ha concretado límites estrictos en la delimitación conceptual de los supuestos habilitantes: la naturaleza o la simplicidad de formulación.

En esta ocasión, la profesora María Pilar García Rocha publica, dentro de la colección Monografías del Congreso de los Diputados, su galardonada tesis doctoral sobre el siempre controvertido procedimiento legislativo en lectura única. A partir de una —muy certera— estructura en seis capítulos y, podemos adelantar, diez sintéticos y esclarecedores puntos a modo de conclusión, la autora disecciona inicialmente los orígenes históricos y jurídicos de esta modalidad de tramitación legislativa para, posteriormente, entrar de lleno en un profundo análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal sobre distintos aspectos de los presupuestos habilitantes de este procedimiento y de su práctica parlamentaria, así como de las consecuencias y particularidades que la lectura única arroja sobre el día a día en las Cámaras y en el *ius in officium* de quienes las componen. Además de la publicación de la obra objeto de esta recensión, la profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia ha profundizado y ampliado sus conocimientos en esta misma materia del derecho parlamentario con diversas publicaciones en distintas revistas².

La oportunidad de esta monografía es manifiesta, en términos jurídicos, por las dudas que en el ámbito académico aún suscita este procedimiento legislativo especial, pero lo es más aún tras la práctica parlamentaria desde la XI legislatura en el Congreso de los Diputados. En ese sentido, el final del bipartidismo ha supuesto que las diferentes mayorías de la Mesa del Congreso y del propio Congreso de los Diputados hayan abierto dudas de interpretación sobre las competencias de los distintos órganos que intervienen de conformidad con el art. 150 del Reglamento del Congreso o el 129 del Reglamento del Senado, y que han sido objeto de reciente pronunciamiento por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 110/2019, de 2 de octubre.

No quisiera dejar de destacar, ya en primer término, el abundante uso y la pormenorizada explicación que la profesora García Rocha realiza tanto de la doctrina como de la jurisprudencia. Así, podemos encontrar en esta obra un excelso y minucioso trabajo en el que el detalle estudiando las diferentes posturas doctrinales, los precedentes parlamentarios y las —no pocas— variaciones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional es realmente destacable. Asimismo, no debemos dejar de encomiar el ejercicio de análisis de los distintos regímenes reglamentarios de cada una de las Asambleas autonómicas

² *Vid.* bibliografía al final de la recensión.

españolas, y en particular la exhaustividad en la comparación entre las distintas soluciones que nuestras Cámaras regionales ofrecen.

Son muy positivas también las breves introducciones teóricas que se incluyen, a lo largo de los distintos capítulos, sobre distintas materias que, aunque puedan afectar tangencialmente a la tramitación directa y en lectura única, son propias todas ellas del derecho parlamentario. Es, en definitiva, una técnica para que, a través de una síntesis conceptual doctrinal y jurisprudencial de distintos conceptos, el lector pueda recordar el punto de partida para las reflexiones posteriores. Podemos señalar, entre otras: el capítulo I, para entender el conjunto de la obra; los apartados I y II del capítulo 4, sobre la supremacía normativa de la Constitución y la regulación constitucional del procedimiento legislativo español; en el capítulo 6, el apartado III.2, sobre el régimen de mayorías posibles para la adopción de decisiones; el apartado V.1, sobre el valor normativo de los usos parlamentarios; o el apartado VI, sobre la proyección del artículo 23.2 de la Constitución española en su vertiente del *ius in officium* en el procedimiento legislativo y en el derecho de enmienda, o, ya al final, sobre las solicitudes de reconsideración tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado.

Como el profesor Ignacio González García destaca en el prólogo, en todo el libro sobrevuela la premisa de la que parte la autora: la excepcionalidad de un procedimiento que se aleja mucho de la versión ordinaria. Dicho de otro modo, acierta García Rocha al situar siempre un prisma que recuerda la excepcionalidad procedimental en el análisis y en la valoración de la tramitación directa y en lectura única. Sin perjuicio de ello, es cierto que en ocasiones la crítica de la profesora a la práctica parlamentaria puede arrojar una cierta rigidez que choque con la praxis habitual del derecho parlamentario, mucho más habituado a la flexibilidad interpretativa que otros sectores de nuestro ordenamiento jurídico.

La obra comienza, en el capítulo I, con una adecuada contextualización de este procedimiento legislativo. A partir de una introducción, muy necesaria, sobre la institución parlamentaria, la autora desmenuza las razones y va apuntando señales que van a ser esenciales para comprender el porqué de una especialidad procedimental de esta índole. El punto de partida es la rousseauiana concepción de la ley, como expresión de la voluntad popular, y el principio democrático que está detrás, y cómo el Parlamento sigue teniendo como principal competencia el ejercicio de la función legislativa. Dicho de otro modo, el órgano representativo por excelencia —el Parlamento— es el titular del poder legislativo, es decir, el que aprueba las leyes. Aunque pueda parecer una obviedad, se hace necesario partir de esta tesis, para que la actual concepción del procedimiento legislativo, como el cauce que garantice la formación de la

voluntad de los representantes, es decir, la formación de la voluntad popular, sea garantista en todas sus modalidades. Esto es, que cualesquiera que puedan ser las modalidades procedimentales recogidas en los reglamentos parlamentarios, esas variantes, no sean más que especialidades de un procedimiento legislativo que tiene en el respeto y en la garantía al derecho de participación política su razón de ser. Así lo entiende la autora, como se puede observar en el capítulo 1, cuando, en la introducción conceptual de, entre los procedimientos especiales, aquellos en los que se omite alguna fase, ya alerta de que es imprescindible valorar si dicha supresión de actos procesales parlamentarios respecto del modelo ordinario supone también un menoscabo de las garantías que rodean al procedimiento legislativo.

Tras la introducción a la materia, García Rocha se adentra en un, de nuevo, minucioso trabajo de investigación de derecho comparado y de derecho histórico. No es frecuente justificar la pertinencia de un capítulo de esta índole, de análisis comparado. Especialmente cuando estamos ante monografías de este tipo, no solo es pertinente, sino aconsejable. Es la vía más adecuada, explica la autora, para resolver los potenciales problemas a la hora de interpretar el régimen jurídico de la lectura única en nuestro país, así como para buscar soluciones en caso de que algún aspecto de este procedimiento legislativo careciera de regulación o se presentaran cuestiones aún sin resolver. Son tres países los estudiados: Alemania, Francia e Italia, todos ellos de notable cercanía política y jurídica, pero que, sin embargo, gozan de una regulación muy diferente en este concreto punto del procedimiento legislativo.

Brevemente, en el caso germano, además de regular el conocido como «estado de emergencia legislativa» —un verdadero procedimiento especial muy diferente al procedimiento de urgencia de nuestro derecho parlamentario—, el Reglamento del Bundestag, en su art. 78.1, establece una verdadera cláusula residual a favor del procedimiento en lectura única, al establecer los casos en que debe más de una lectura. Aunque es cierto que no son pocos los supuestos, no se exigen para esa lectura única ni una concreta naturaleza ni que su formulación sea simple. Es más, el art. 80 del mismo Reglamento permite incluso que aquellas materias reservadas, en principio, a dos o tres lecturas puedan tramitarse en lectura única. Dicho de otro modo, si concurre la mayoría reglamentariamente requerida, siempre podrá tramitarse una iniciativa legislativa en lectura única. En fin, resulta sorprendente esta regulación, muy favorable a un procedimiento que, como hemos visto, limita el debate y la votación a una única lectura en el Pleno, y que se aleja del parlamentarismo racionalizado, imperante en el panorama jurídico constitucional desde hace décadas, que atribuye precisamente a las comisiones el rol central en la tramitación legislativa. Frente a este supuesto, en el polo contrario, se sitúa Francia, cuya

Constitución prevé en sus arts. 43 y 45 —y los reglamentos de la Asamblea Nacional y del Senado han desarrollado— la imposibilidad de suprimir la fase de comisión en el procedimiento legislativo.

Por último, podemos mencionar Italia, que, en un punto intermedio, tiene una regulación que diseña, según García Rocha, el modelo más próximo a nuestra tramitación directa y en lectura única. A pesar de su bicameralismo perfecto —una *rara avis* del derecho comparado—, la distribución de competencias en el ejercicio de la función legislativa no dista tanto del bicameralismo imperfecto, a diferencia del ejercicio de la función de control *lato sensu*, y la Constitución italiana, en su art. 72, coloca los cimientos de la regulación del procedimiento legislativo. Sin embargo, explica García Rocha, esa aparente similitud se quiebra a la hora de desarrollar reglamentariamente las bases constitucionales del *iter* legislativo. Acogiéndose a la doctrina que entiende que el ya citado artículo 72 de la Constitución italiana, en línea con el art. 75 de la Constitución española, no hace más que reservar la última palabra en la legislación sobre determinadas materias al Pleno, en ningún caso se trataría de una previsión constitucional de la lectura única. Y es aquí donde esa proximidad termina. Pudiendo haber previsto en el reglamento de alguna de las Cámaras italianas un procedimiento con una única lectura plenaria, no ha sido así. De ahí, entendemos, que referirse al modelo español como una evolución del italiano —al compartir tan solo potencialidades— sea quizá algo excesivo, toda vez que ni siquiera se prevea tal procedimiento en Italia.

A lo largo del capítulo 3, el estudio de los antecedentes históricos en el derecho español rebasa el análisis del origen de la lectura única. En realidad, la autora realiza un detallado repaso sobre el origen y la evolución del constitucionalismo y el parlamentarismo de nuestro país. A partir de un recorrido por cada uno de los textos constitucionales, la autora considera que ya en la primera norma de nuestra historia del derecho parlamentario, el Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes de 24 de noviembre de 1810, se marca la pauta que va a regir como criterio para determinar el procedimiento legislativo adecuado según la iniciativa legislativa en ulteriores normas: «la gravedad del asunto en curso», es decir, será la complejidad de la iniciativa la causa que determine el procedimiento. Y va más allá la reflexión de la autora, que, en realidad, no solo es predicable del procedimiento legislativo, y es que es precisamente el aumento de la complejidad de los asuntos —y de las iniciativas para tratar— lo que obliga a diseñar un órgano *ad hoc*: la comisión. La evolución del régimen del procedimiento legislativo nos muestra que lo que era la excepción —la comisión— se va a convertir en lo ordinario, y viceversa. Alcanzar estas conclusiones revela, por parte de la autora, la concepción del procedimiento como la herramienta de la que se dotan los parlamentarios para racionalizar el trabajo parlamentario.

En relación con la ausencia de previsión constitucional de la tramitación directa y en lectura única, compartimos la explicación jurídica y política que la profesora García Rocha plasma en el apartado III del capítulo 4, concretamente en las páginas 123 y siguientes, a partir de la comparación que hace con la previsión del art. 75.2 de nuestra Constitución de 1978 relativa a la competencia legislativa plena de las comisiones. La evidente pregunta —¿por qué un procedimiento sí tiene habilitación constitucional pero el otro no?— le sirve a la autora para entender que no es, sino, la distinta naturaleza del Pleno y la comisión lo que justifica tal diferencia: el primero, como órgano cuya reunión aúna al conjunto de los diputados o senadores, ejerce la función legislativa que la Constitución atribuye a las Cortes Generales; la segunda, uno de los órganos auxiliares de funcionamiento de las Cámaras, de honda tradición parlamentaria, pero que no puede equivaler, a pesar de la proporcionalidad a la que responde su composición, a la reunión del Pleno. Dicho de otro modo, no sería concebible que dos órganos, con distintas composiciones, ejercieran directamente, y de manera indistinta, una misma función que las constituciones atribuyen genéricamente al órgano constitucional. Es decir, se hace imprescindible que el constituyente, a la hora de atribuir el ejercicio del poder legislativo, prevea el supuesto en que dicho ejercicio pueda perfeccionarse sin la intervención del pleno de la Cámara.

En realidad, a nuestro juicio, existe una diferencia adicional entre estos dos procedimientos en los que concurre la supresión de alguna fase del procedimiento legislativo. En el caso de que se sustancie en el Pleno la única lectura otorga a la tramitación parlamentaria un plus de legitimidad democrática frente al caso previsto de competencia legislativa plena. Y es que, aunque en ambos casos estamos ante un supuesto de supresión de fases, mientras que en la competencia legislativa plena se elimina la fase última, es decir, la fase plenaria, que, recordemos una vez más, es la que reúne a todos los representantes populares, en la lectura única es esta fase plenaria la que se mantiene. Pero podemos ir más allá, pues, en el día a día parlamentario, esta tesis puede verse incluso reforzada por la dinámica propia del funcionamiento de las sesiones de comisión. Así, en ocasiones, la simultánea convocatoria de diferentes comisiones legislativas —incluso similares *ratione materiae*, p. ej., la Comisión de Justicia, la Comisión de Interior o la Comisión Constitucional— en las que los grupos parlamentarios más reducidos tan solo tienen un miembro impide, con frecuencia, que un mismo diputado que fuera portavoz de su grupo parlamentario en varias comisiones pudiera asistir a todas aquellas comisiones cuyas sesiones tienen lugar de forma simultánea. Más compleja puede ser la situación, incluso, para aquellas formaciones políticas que integran el Grupo Mixto, que no pueden formar parte de todas las comisiones. El hecho

de tener dicho grupo parlamentario un único miembro en las comisiones obliga a que la participación en las comisiones se vea limitada. Por el contrario, el funcionamiento y convocatoria del Pleno garantizan la posibilidad de presencia de todos los diputados, incluso de aquellas formaciones políticas con un solo miembro, al garantizarse que no habrá sesión alguna de ningún otro órgano cuya convocatoria sea simultánea a la del Pleno, y porque la composición del Pleno supone que la adopción del acto parlamentario de aprobación legislativa recoge el parecer del conjunto de los representantes populares, a diferencia de la competencia legislativa plena. Adicionalmente, y a modo de reflexión final sobre esta cuestión, podemos destacar la relevancia mediática de uno y otro órgano. Dicho de otro modo, en fin, y asumiendo que la deliberación y el debate son en sí uno de los rasgos más asociables al acervo parlamentario, resulta muy positivo que ciertos debates gocen de una mayor publicidad, como es la predicable del Pleno, frente a la escasa relevancia mediática que atraen ciertas sesiones parlamentarias de comisión.

Es también compleja la relación entre el procedimiento de tramitación directa y en lectura única y el procedimiento de urgencia. Es frecuente, y en parte es por la sistemática de los reglamentos parlamentarios, que la urgencia no sea concebida *strictu sensu* como un procedimiento especial y, en ocasiones, los términos *urgente* o *urgencia* invitan a equívocos. Tal es el caso del Reglamento del Congreso, que sitúa dentro de las disposiciones generales de funcionamiento la posibilidad de declarar la urgencia de un procedimiento, lo cual permite combinar procedimientos especiales con dicha declaración de urgencia. En realidad, por urgencia, en el ámbito parlamentario, ha de entenderse aquella cualidad o necesidad de rápida aprobación o tramitación de una iniciativa. Ello, por tanto, puede alcanzarse mediante una reducción de los plazos o una reducción de las fases que seguir en el procedimiento. Es evidente, y ello no tiene por qué contaminar la categorización de los distintos procedimientos, que una reducción de las fases puede implicar una reducción del tiempo total de tramitación. Por tanto, si concurre una necesidad de un menor tiempo de tramitación, ello puede alcanzarse por ambas vías, lo que permite concluir un similar origen, en términos de finalidad, de ambos procedimientos. La crítica —más o menos velada— que se vierte en la página 178 a la instrumentalización de la lectura única como un modo más de acortamiento del tiempo de tramitación no deja de ser, a nuestro juicio, una valoración de una consecuencia inherente a una supresión de fases e, insistimos, no hay problema alguno en vincular, por su finalidad, ambos procedimientos sin que ello suponga una laxitud a la hora de concebir los supuestos habilitantes de la lectura única.

La propia autora, en el recorrido de los antecedentes históricos de la lectura única a lo largo de los distintos textos constitucionales y reglamentos,

confirma un mismo —no idéntico, pero sí muy similar— origen de ambos procedimientos. Así, como ejemplo, el Reglamento Parlamentario de 1813 regula el procedimiento en caso de que un «negocio fuere urgente» y cuando se tramite una iniciativa que tenga «escasa importancia» de forma sucesiva en los arts. 99 a 101. Asimismo, como se especifica en la página 105, el art. 70 del Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes Constituyentes de 1873 prevé que la vía para exceptuar el paso de un proyecto de ley del Gobierno por la correspondiente comisión permanente es que lo hubiera declarado de *grande urgencia*. De forma adicional, y refrendando nuestra tesis, en el caso del derecho parlamentario vasco y murciano, este último tan solo hasta 2019, esa vinculación se hace muy estrecha, al preverse, en el caso del Parlamento Vasco, que cuando se den «razones de urgente necesidad» —terminología que no deja de recordar al supuesto habilitante para que el Gobierno dicte reales decretos leyes en virtud del art. 86.3 de la Constitución—, aun sin concurrir los supuestos habituales, una iniciativa pueda ser tramitada en lectura única.

Todos esos supuestos, en consecuencia, no hacen sino dificultar la distinción entre la urgencia y los procedimientos que suprimen fases del procedimiento legislativo en sede parlamentaria.

El núcleo de la tesis doctoral, como principal labor de investigación de la autora, se encuentra en los capítulos 5 y 6. El primero de ellos, a lo largo de casi cincuenta páginas, gira en torno a los supuestos habilitantes: su origen jurídico, los distintos sistemas por los que optan las Cámaras autonómicas, el debate doctrinal sobre la concurrencia de estos, la práctica parlamentaria y la jurisprudencia constitucional sobre la materia. A modo de colofón, García Rocha hace un esfuerzo sintetizador y propone una delimitación de los supuestos habilitantes. Por el contrario, el capítulo 6 plantea la vertiente procedimental de la lectura única, es decir, quién propone y quién acuerda la tramitación directa y en lectura única, la tramitación en sí y, por último, la garantía del *ius in officium* a lo largo del procedimiento. Son varias las cuestiones que suscitan los dos últimos capítulos y que pasamos a desarrollar en las siguientes líneas.

Resulta muy ilustrativo el repaso de la regulación de los Parlamentos autonómicos sobre la lectura única y acierta García Rocha al calificarla como «oportunidad perdida». Además de los supuestos ya mencionados de País Vasco y Murcia, que vinculan urgencia y lectura única, solo Extremadura y Madrid se alejan del mimetismo habitual del derecho parlamentario autonómico respecto del nacional. En el caso extremeño, normativizando lo que es un uso a nivel nacional, se reconoce en el Reglamento de la Asamblea de Extremadura la posibilidad de tramitación en lectura única siempre que el Pleno lo considere conveniente. En el polo contrario, el supuesto de la Asamblea de Madrid, que

excluye de la lectura única tres tipos de proyectos o proposiciones: los que sean de iniciativa popular o municipal, los que tengan como objeto reformar el Estatuto de Autonomía y el proyecto de ley de presupuestos. Entre ambos extremos, una regulación que se caracteriza por esa falta de concreción de los supuestos.

Precisamente es en el apartado VI del capítulo 5 de este libro donde se concentra el núcleo de la investigación, y que consiste en el intento personal de categorización por parte de la autora, donde se sintetiza la diferencia entre la previsión reglamentaria y la práctica parlamentaria.

Por último, del conjunto de la jurisprudencia incluida en los capítulos 5 y 6 del libro objeto de esta reseña, merecen varios apuntes rápidos ciertas sentencias del Tribunal Constitucional que son objeto de reflexión y comentario por parte de la autora.

En el apartado VI del último capítulo, la autora esquematiza las dos posibles vulneraciones del *ius in officium* en caso de una indebida tramitación parlamentaria en lectura única: el posible derecho al procedimiento adecuado (y si existe un derecho a que la iniciativa se tramite por el procedimiento ordinario si no concurren los supuestos para acordar la tramitación en lectura única) y el derecho a presentar enmiendas al articulado en la tramitación directa y en lectura única. Presentadas estas dos posibles vulneraciones, García Rocha analiza en profundidad la STC 139/2017, de 29 de noviembre, que valida una —a su juicio— improcedente vinculación entre unanimidad en la votación del acuerdo de tramitación en lectura única y supresión de la apertura de un plazo de enmiendas. La sentencia incorpora una novedad jurisprudencial, alineándose con la doctrina mayoritaria, que entiende que la tramitación de iniciativas en lectura única puede asociarse a que sobre esta pueda recaer un mayor consenso. La autora, sin embargo, reniega de esta opción e incluye en el último capítulo una crítica a esta tesis. Compartimos la visión de que los supuestos del art. 150 del Reglamento del Congreso y del 129 del Reglamento del Senado no asocian este procedimiento con la concurrencia de una mayoría, pero, sin embargo, entendemos excesiva la crítica a esta resolución del Tribunal Constitucional relativa al derecho de enmienda.

Así, sobre esta polémica pivota la cuestión de si la supresión de la posibilidad de presentar enmiendas al articulado cuando se alcanzara la unanimidad en la votación que decida sobre la adopción del procedimiento en lectura única supondría una vulneración del derecho de enmienda, como elemento inherente del *ius in officium* de los diputados. No es cierto, a diferencia de lo que se recoge en el libro, al menos en los supuestos más recientes del Congreso de los Diputados, que el asentimiento sea el método de votación para acordar la tramitación en lectura única, por lo que raras veces concurre dicha unanimidad.

A nuestro juicio, si una norma prevé como consecuencia jurídica de una votación unánime la imposibilidad de presentar enmiendas, resultaría sorprendente que el titular de ese *ius in officium* pudiera ver cercenado su derecho del art. 23 de la Constitución. Es decir, el diputado tiene como opción a la hora de emitir el voto la posibilidad de forzar la apertura de dicho plazo de enmiendas, oponiéndose a la tramitación directa y en lectura única, sin que la posibilidad de presentar enmiendas al articulado dependa de nadie más que de quién forma parte de la Cámara, a través de un voto negativo al acuerdo de tramitación en lectura única. Es cierto, como afirma la autora, que vincular un voto favorable a tramitar en lectura única una iniciativa, al creer que concurren los supuestos habilitantes, con una supresión del plazo de enmiendas, puede resultar capcioso y forzoso a adoptar una decisión excluyente, pero la norma, en el supuesto de la STC 139/2017, es clara a la hora de detallar el supuesto de hecho y las consecuencias jurídicas.

Además, a modo de conclusión sobre esta decisión del Tribunal Constitucional, el criterio de la unanimidad como requisito para perfeccionar algún acto parlamentario no es ajeno a la tradición parlamentaria. El art. 67.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que a «iniciativa de un Grupo Parlamentario o del Gobierno, la Junta de Portavoces podrá acordar, por razones de urgencia y unanimidad, la inclusión en el orden del día de un determinado asunto aunque no hubiere cumplido todavía los trámites reglamentarios», lo que permite que, mediando unanimidad, una iniciativa pueda incluirse como punto nuevo de un orden del día ya fijado, incluso cuando restasen trámites reglamentarios por cumplir. En este supuesto, como el caso anterior, basta que un grupo se oponga para impedir su inclusión, por lo que no cabría alegar que la inclusión de un asunto en el orden del día en las condiciones referidas podría vulnerar el *ius in officium* al residir en un solo grupo la llave para impedir tal modificación del orden del día.

Sin embargo, de entre toda la jurisprudencia, es la última de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la lectura única la que mayor atención requiere. La STC 110/2019, de 2 de octubre, desestima un recurso de amparo frente a los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que rechazaron la tramitación por el procedimiento de lectura única de una proposición de ley. En la resolución el Alto Tribunal dispone, primero, que en ningún caso la Mesa queda vinculada a la solicitud, y, en consecuencia, que puede no proponer al Pleno, dentro del margen de actuación que le da el art. 150 del Reglamento del Congreso. Segundo, confirma que, no cabiendo aplicar la doctrina de los usos parlamentarios, la Mesa no pierde una competencia que le es propia por el mero hecho de no ejercitarla, y que el Pleno no tiene una potestad para decidir, sin mediar acuerdo de la Mesa. Dicho de otro modo, respecto de esta

segunda cuestión, es que el carácter inédito de una actuación parlamentaria, como es la decisión de la Mesa de no proponer al Pleno, no la convierte en contraria al uso parlamentario, pues una marcada costumbre parlamentaria no implica, en ningún caso, que una previsión reglamentaria vigente —la del art. 150 RCD— pierda su eficacia.

La importancia de esta sentencia radica, en definitiva, en que es la primera vez que el máximo intérprete de la Constitución tiene la ocasión de pronunciarse sobre un supuesto de esta índole: el rechazo de la Mesa a proponer al Pleno la tramitación en lectura única de una iniciativa, que tiene en el diferente juego de mayorías de la Mesa y de la Cámara su causa. Y es que, hasta ahora, todos los litigios impetrados ante el Tribunal Constitucional eran la reacción jurídica de la minoría, por lo que se entendía como un uso abusivo de esta opción procedimental, lo que provocaba un cercenamiento del derecho fundamental del art. 23 de la Constitución. Esta sentencia marca el camino jurisprudencial sobre el papel de la Mesa en el complejo entramado orgánico que regula el art. 150. Podemos concluir que se empieza a dibujar, de entre el elenco de funciones de la Mesa, el deber de esta de entrar a valorar la concurrencia de los requisitos para que, eventualmente, el Pleno pudiera acordar la tramitación en lectura única. Es decir, la Mesa ha de erigirse como titular de una «potestad de examen y objetiva ponderación de circunstancias cuando considere la oportunidad de formular su propuesta al pleno», como específicamente dispone la STC 110/2019.

Cuestión diferente, y más discutible, es la posible extensión de la jurisprudencia de la STC 10/2018, de 5 de febrero. En esa resolución, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de una norma autonómica al existir un vicio *in procedendo* que lesionó el derecho fundamental del art. 23 de la Constitución en su vertiente del *ius in officium*. Entiende la autora que sería un hito relevante extender esta jurisprudencia para que hipotéticamente se pudiera declarar la inconstitucionalidad de una norma tramitada en lectura única sin reunir los requisitos exigidos, siempre y cuando el propio Tribunal apostara por una categorización de los presupuestos habilitantes. Si así se hiciera, la amplitud conceptual deseada por el legislador se vería muy limitada y la competencia de la Mesa, modulada, al no poder tener más que una valoración muy liminar, reduciendo el margen de interpretación que el Tribunal Constitucional siempre ha reconocido a los órganos de las Cámaras.

A modo de epítome, podemos afirmar que el libro da en la clave al identificar los mayores problemas que rodean esta opción procedimental: la extrema laxitud a la hora de concebir qué se entiende por «la naturaleza del proyecto o proposición de ley» o por «simplicidad de formulación» y la ausencia de una jurisprudencia que concretice esa amplitud conceptual, razones que son motivo,

con frecuencia, de conflicto político y jurídico. Ello se une a una práctica parlamentaria que retrata la naturaleza de la decisión que hay detrás de la lectura única, toda vez que, frente a unos presupuestos teóricamente técnicos, la decisión de tramitar un proyecto o una proposición de ley en lectura única posee un indudable calado político, al revelar —y así se transmite generalmente por el tiempo que transcurre entre la presentación de la iniciativa y la sustanciación del debate— la necesidad de una celeridad en la aprobación de la norma, que evite, ya sea por la materia o por las consecuencias políticas de esta, un debate más sosegado como el que deriva de residenciar en dos fases adicionales de ponencia y comisión la tramitación de una iniciativa legislativa. En definitiva, la tramitación directa y en lectura única se sitúa en ese pantanoso terreno donde las garantías jurídicas operan siempre en el límite, en ocasiones en favor de la flexibilidad, y donde con frecuencia son objeto de cierto abuso.

Bibliografía

- García Rocha, M.^a P. (2020a). 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*, 1 (107), 147-179. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.107.2020.27186>.
- (2020b). Diez claves para la correcta articulación del procedimiento legislativo en lectura única. *Revista de las Cortes Generales*, 0 (108), 177-222. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1485>.
- (2020c). La vulneración del *ius in officium* en la aplicación de los arts. 150 RCD y 129 RS. *Revista de Estudios Políticos*, 187, 209-231. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.187.08>.
- González García, I. y García Rocha, M. 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. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.123.05>.