

RESUMEN DESCRIPTIVO

Todas y cada una de las fases del procedimiento legislativo responden a la finalidad de garantizar la correcta articulación de la voluntad política de los ciudadanos a través de sus representantes. Es por ello que la omisión de alguna de estas fases debe venir siempre justificada por un motivo excepcional, no en vano, está en juego algo tan crucial como es la correcta formación de la voluntad parlamentaria.

Así, pues, tanto el legislador cuando regula este tipo de procedimiento, los órganos rectores de las Cámaras cuando optan por este tipo de tramitación, y el juzgador cuando controla la constitucionalidad de su regulación y aplicación, deben realizar siempre su labor atendiendo a la excepcionalidad de estas figuras, y por tanto, a la interpretación necesariamente restrictiva de su contenido y alcance, premisa ésta que también debe tener en cuenta la doctrina cuando aborde la delimitación de las categorías jurídicas que allí se encuentran implicadas.

Lo que se pretende con este trabajo no es una mera revisión de los aspectos adjetivos de un concreto tipo procedimental. En este estudio se reformula de forma completa esta categoría de nuestro Derecho Parlamentario, examinando el riesgo en el que se sitúa a la actividad legislativa del Parlamento, pilar esencial del sistema democrático, cuando no se aplica correctamente el procedimiento legislativo en lectura única.

Si esta delicada tarea no se lleva a cabo con rigor y con acierto, si se introducen limitaciones excesivamente abiertas y, sobre todo, si esas limitaciones se aplican de un modo laxo y expansivo estaremos facilitando la quiebra *del ius in officum* del parlamentario, y con ella, el fracaso del modelo político que nos hemos dado. Por el contrario, si la supresión de las fases responde a un interés legítimo compatible con la garantía de aquel derecho, no solo no estaremos alterando la voluntad parlamentaria, sino que la estaremos articulando correctamente en virtud del principio democrático.

Además, la atención que despierta esta cuestión se duplica al advertir que la práctica defectuosa y abusiva de este procedimiento se está proyectando no

sobre cuestiones menores, sino que muchas leyes orgánicas de extrema relevancia como las relativas al Tribunal Constitucional, al Código Penal, o las reformas de la Constitución efectuadas hasta la fecha han sido elaboradas en lectura única. Su envergadura, por tanto, dentro de nuestro sistema institucional es, pues, incuestionable.

Como se puede apreciar en el anexo de la tesis, se ha llevado a cabo un análisis exhaustivo de todas las iniciativas legislativas elaboradas en lectura única desde la primera Legislatura hasta el 31 de diciembre de 2019, y en este estudio se ha podido comprobar que el recurso a este procedimiento ha sido cada vez más frecuente y que no siempre se ha desarrollado de forma correcta.

Y es que no solo es importante poner de manifiesto el elevado volumen de leyes que han sido tramitadas en lectura única sin motivación alguna que lo justifique, también es necesario resaltar que la temática que en ellas se aborda es crucial para el desarrollo de la política de un país, por ello se hacía cada vez más necesario un estudio doctrinal que intentara resolver el problema planteado.

Aunque pudiera parecer que todas las cuestiones en este ámbito estuvieran ya solventadas, advertimos que esta temática no estaba suficientemente trabajada ni resuelta. Se abría entonces la oportunidad de investigar sobre una materia de suma relevancia en la que todavía quedaban muchas páginas por escribir. Y es que no se ha elaborado hasta la fecha un estudio monográfico sobre el procedimiento de lectura única, y cuando la doctrina ha tratado la tramitación de algunas de las normas que acabamos de mencionar, normalmente ha sido para realizar una crítica superficial al uso abusivo de este procedimiento, pero sin acometer un análisis completo y sistemático de los supuestos de hecho, de su régimen jurídico, o de la quiebra del *ius in officium* de los parlamentarios.

Sobre esa premisa y de forma estructurada vamos cuestionando en este trabajo cada uno de los elementos del procedimiento. Nos apoyamos para ello no sólo en un exhaustivo análisis de la norma, la práctica, la jurisprudencia y las escasas aportaciones doctrinales, sino también en relevantes y seleccionados materiales históricos y de Derecho comparado traídos de forma pertinente a la investigación para aportar nuevos enfoques y soluciones a cada ítem fundamental del régimen jurídico del procedimiento en lectura única.

Se aborda, de inicio, la capacidad misma de los Reglamentos Parlamentarios para establecer variantes abreviadas al procedimiento legislativo sin habilitación constitucional expresa para ello; se profundiza en el análisis del carácter *autodispositivo* que para el Pleno pudieran tener las estipulaciones reglamentarias que rigen esta materia; se reformula el contenido y alcance de los dos presupuestos habilitantes que establece el Reglamento Parlamentario para poder acudir a esta cauce procedimental; se cuestionan los tradicionales roles que, hasta ahora, se le han atribuido a la Mesa y al Pleno de las Cámaras en relación con la decisión de acudir o no a esta vía, así como el momento del procedimiento en la que la misma debe adoptarse; se presta especial atención a la posible afectación de *ius in officium* de los parlamentarios en sus dos dimensiones: derecho al procedimiento adecuado y derecho a presentar enmiendas; y se resuelven diversas controversias relacionadas con los mecanismos de control de estas decisiones tanto en sede parlamentaria como jurisdiccional.

En definitiva, se realiza una revisión integral del régimen jurídico y de la aplicación práctica de este procedimiento legislativo, prestando especial atención y custodia a la, hasta ahora, desatendida salvaguarda de los derechos de participación política de representantes -y ciudadanos- en la adopción de las decisiones normativas con rango de ley del Parlamento.

Finalmente, en la resolución de estas cuestiones, nos separamos con frecuencia del sentir mayoritario de la doctrina. Ejemplo de ello es la tesis que sostenemos en el trabajo, absolutamente minoritaria, sobre la potestad de la Mesa de la Cámara para no proponer al Pleno la tramitación de una iniciativa en lectura única, pese a que haya amplio consenso político para ello, en el caso de que entienda que, a su juicio técnico, no concurren los presupuestos reglamentarios que habilitan a la Cámara para abrir esta variante abreviada del procedimiento legislativo. Tesis que el propio Tribunal Constitucional ha hecho suya, varios meses después de que la versión original de esta tesis ya fuera pública, en su novedosa STC 110/2019, de 2 de octubre, donde desestima el recurso de amparo interpuesto contra la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de no proponer al Pleno este tipo de tramitación en relación con una reforma de la Ley Orgánica 2/2010, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.