

# La tramitación legislativa en lectura única

Yolanda Gómez Lugo

Facultad de Derecho  
Universidad Carlos III de Madrid

### *Abstract*

*El método de lectura única es uno de los diferentes procedimientos legislativos especiales existentes en nuestro ordenamiento. Constituye una técnica de agilización del iter legis que el Parlamento puede utilizar cuando las circunstancias políticas exigen una respuesta legislativa urgente, como por ejemplo la disolución de las Cámaras por finalización de su mandato.*

*Su particularidad consiste en que todos los actos parlamentarios necesarios para la aprobación de la ley se celebran en el Pleno de la Cámara; es decir, la iniciativa legislativa se somete a una única deliberación parlamentaria, suprimiéndose la intervención de la Comisión en el iter legis. De este modo se produce un acortamiento de la tramitación y un ahorro de trámites parlamentarios.*

*El presente trabajo tiene por objeto el análisis del régimen jurídico del procedimiento legislativo especial de lectura única en Derecho parlamentario español; primero se examina pormenorizadamente la normativa aplicable en las Cortes Generales, y a continuación se añade una perspectiva genérica del tema en los Parlamentos autonómicos.*

*The lectura única methode is one of the several special legislative procedures in the Spanish legal system. It constitutes a technique to speed up the iter legis that the Parliament could use in political circumstances that demands an urgent legislative solution. For example, in the House's dissolution at the end of their mandate.*

*Its main particularity involves in that all parliamentary stages necessary to pass the bill, take place in the sitting of the Whole House; that is, the legislative proposal is submitted to one parliamentary deliberation and the Commission's intervention in the iter legis is removed. And, in that order, it saves time and produces a reduction of the legislative procedure.*

*This paper examines the lectura única special legislative procedure in the Spanish Parliamentary law. In first place, we will analyse in detail the rules applicable in the National Parliament (Cortes Generales), and then we will include a general view of this matter in the Regional Parliaments.*

*Title: Lectura única legislative procedure*

*Keywords: Parliament, Legislation, Legislative procedure*

## *Sumario*

1. Introducción
2. El procedimiento de lectura única en las Cortes Generales
  - 2.1. Órgano facultado para activar el procedimiento
  - 2.2. Ámbito de aplicación del procedimiento
  - 2.3. Limitación del derecho de enmienda de la minoría
3. El procedimiento de lectura única en los Parlamentos autonómicos
4. Consideraciones finales
5. Jurisprudencia citada
6. Bibliografía

## 1. Introducción

En estos últimos meses de la Legislatura asistimos a un incremento notable de la actividad legislativa de las Cámaras. Se trata de una situación en la que el Parlamento acelera su ritmo de trabajo exacerbadamente con el objetivo de evitar la caducidad de los asuntos en curso y pendientes de resolución. Desde esta perspectiva, se observa como la proximidad a la finalización del mandato parlamentario constituye un factor influyente en el uso de los procedimientos legislativos especiales. En este contexto las técnicas legislativas de agilización procedimental o procedimientos legislativos especiales por razón temporal tendrán un papel fundamental, en la medida en que su aplicación permitirá la aceleración de la tramitación legislativa cuando el tiempo apremia. Pues bien, una de estas técnicas es la de *lectura única*, cuyo régimen jurídico será objeto de análisis en el presente trabajo.

El número de lecturas seguidas por las iniciativas legislativas durante su tramitación parlamentaria ha sido utilizado tradicionalmente como criterio de catalogación de los procedimientos legislativos. Las diferentes modalidades que se han articulado en Derecho parlamentario son fundamentalmente tres, dependiendo del número de deliberaciones parlamentarias al que se someten las propuestas legislativas<sup>1</sup>. De este modo, es posible distinguir entre los siguientes modelos: el de tres lecturas, el de dos y el de lectura única. El modelo británico constituye el prototipo de tres lecturas, mientras que el francés se convierte en el arquetipo de dos lecturas<sup>2</sup>. El sistema de una única lectura tiene acogida en sistemas parlamentarios como el italiano, el francés o el español, si bien su reconocimiento tiene carácter totalmente excepcional configurándose por las normas procedimentales como un procedimiento legislativo especial.

La técnica de lectura única se caracteriza por la supresión de determinados trámites de la fase central del *iter legis* común. Como su propio nombre indica la especialidad procedimental consiste en la omisión de las lecturas sucesivas a las que se somete el texto durante la tramitación parlamentaria para realizar una única deliberación que se llevará a cabo en el Pleno de la Cámara. En este supuesto se suprimen los trámites parlamentarios que se desarrollan en sede de Comisión; es decir, la aplicación de este procedimiento implica que todos los actos que lo integran van tener lugar en sede plenaria, suprimiendo aquellos que en el *iter* ordinario se celebran en Comisión y Ponencia -elaboración del dictamen e informe-. Esta eliminación de algunos de los momentos procesales de la fase constitutiva conlleva lógicamente una serie de

---

<sup>1</sup> Para el análisis exhaustivo de los diferentes modelos de procedimientos en atención al número de deliberaciones o lecturas a que se somete el texto, consúltase GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción, *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, págs.60-66.

<sup>2</sup> Como bien señala la profesora GARCÍA MARTÍNEZ "lo cierto es que la clasificación de los procedimientos como de tres, dos o una lectura responde a una elaboración tradicional en la que la primera lectura ha ido perdiendo su significado original y ha sido de hecho sustituida por la simple publicación del proyecto de ley. Si esto es así en el procedimiento típicamente inglés de las tres lecturas, y a pesar de ello se le sigue denominando de tres lecturas, no parece haber razón para negar al procedimiento legislativo español su inclusión en el de dos lecturas, aunque como tal no haya más que la parte final ante el Pleno y se haya sustituido la primera por la publicación del proyecto, y ello incluso con independencia del debate de totalidad previsto en algunos supuestos", *op.cit.*, pág. 230.

consecuencias. De una parte, supone la imposibilidad de presentación, debate y votación de enmiendas que habitualmente tiene lugar en Comisión; limitación, que se traduce concretamente en la imposibilidad de presentar propuestas de modificación al articulado. Y de otra, y como consecuencia de esta consideración, se produce una restricción en el ejercicio del derecho de participación de las minorías parlamentarias. Desaparece la posibilidad de negociación y transacción política sobre el texto originario, así como la eventualidad de proponer alternativas al mismo durante el transcurso de la iniciativa por la Comisión. En consecuencia, y esta es la característica principal de esta modalidad, el desarrollo de la secuencia procedimental que constituye la fase central estará comprendido por dos únicos momentos: de una parte, *el debate de totalidad ante el Pleno de la Cámara*, y de otra, *la votación única a la que será sometido el texto también por el plenario*, por lo que éste pasa a asumir todo el protagonismo en la gestación parlamentaria de la ley, sin intervención de otros órganos de funcionamiento como la Comisión o la Ponencia.

Se trata de una técnica procedimental a través de la cual se pretende conseguir una respuesta rápida del Parlamento ante propuestas legislativas que no presentan grandes dificultades para consensuar o acordar su aprobación, agilizando los trámites procedimentales. Con ello, se produce una transformación del modelo de procedimiento legislativo que deja de someter la iniciativa a dos o tres lecturas, para canalizar el curso de la tramitación por una única deliberación parlamentaria; esto es, un solo examen y votación del texto. Se trata del supuesto inverso a la modalidad de delegación de competencia legislativa en Comisión previsto por el artículo 75.2 CE<sup>3</sup>, cuya especialidad consiste en la supresión de la intervención del Pleno, que deja de ejercer las potestades resolutorias que originariamente le corresponden, y en la asunción de las mismas por la Comisión parlamentaria que examina, discute y aprueba directamente la propuesta legislativa en tramitación.

En el caso que nos ocupa, nos encontramos con una variedad particular del *iter legis* no reconocida directamente por la Constitución, sino que ha sido creada directamente por los Reglamentos parlamentarios<sup>4</sup>. El Reglamento del Congreso (artículo 150) regula la "tramitación de un proyecto de ley en lectura única" en la Sección sexta del Capítulo III dedicado a las *especialidades en el procedimiento legislativo*, mientras que el del Senado (artículo 129) lo incorpora en la Sección primera del Capítulo II sobre los *procedimientos legislativos especiales*<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> "Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación".

<sup>4</sup> Entre los rasgos propios de los procedimientos legislativos especiales por razón del tiempo de tramitación se encuentra la posibilidad de ser creados directamente por los reglamentos parlamentarios, a diferencia de aquellas otras modalidades procedimentales especiales *ratione materiae* que se caracterizan por ser creados directamente por normas constitucionales.

<sup>5</sup> Una mirada hacia los textos de nuestro Constitucionalismo histórico nos muestra algunas normas cuyo contenido se asemeja al procedimiento que nos ocupa y que se caracteriza por la supresión de la fase de Comisión. En esta línea el artículo 70 del Reglamento interino de las Cortes Constituyentes de 5 de agosto de 1873, disponía que "los proyectos de ley del Gobierno pasarán a la Comisión permanente respectiva. Exceptuándose aquellos que las Cortes declaren en votación nominal de grande urgencia. *Estos se discutirán sin dictamen previo de la Comisión*". También se establecía un procedimiento similar para las proposiciones de ley, que

## 2. El procedimiento de lectura única en las Cortes Generales

Realizadas estas consideraciones previas pasamos a analizar el régimen jurídico de este procedimiento legislativo especial en el ordenamiento jurídico español.

### 2.1. Órgano facultado para activar el procedimiento

La activación de este mecanismo procedimental no se atribuye a ninguno de los órganos de dirección de la Cámara -Presidencia o Mesa-, sino al Pleno de la Asamblea, lo que pudiera interpretarse como una manifestación del predominio de la mayoría parlamentaria en la selección del procedimiento aplicable.

El método de lectura única puede ser acordado por el Pleno del Congreso de los Diputados, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces (artículo 150.1 RCD); es decir, el Plenario es el órgano que determina la tramitación de un proyecto o proposición de ley a través de este procedimiento.

La aplicación del método de lectura única en la Cámara Alta no depende de que el Congreso haya seguido esta modalidad para la tramitación de la misma iniciativa legislativa, es decir, la Cámara dispone libremente la activación de esta técnica procedimental<sup>6</sup>. De este modo, será también el Pleno del Senado el órgano encargado de acordar este procedimiento, siempre a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces (artículo 129.1).

Ahora bien, es necesario realizar algunas precisiones sobre esta regulación del papel del Pleno en la tramitación legislativa de lectura única. En primer lugar, se observa que éste no puede actuar de oficio, sino siempre a instancia de otro órgano parlamentario, la Mesa de la Cámara. En segundo término, se requiere también la previa audiencia a la Junta de Portavoces, que se pronunciará acerca de la modalidad de tramitación, si bien en ningún caso se exige que su decisión tenga que ser favorable. Por otro lado, la Mesa tampoco goza de disponibilidad absoluta sobre la tramitación de lectura única. No se le reconoce una competencia en sentido pleno, sino que sólo tiene atribuida la capacidad de proponer al Pleno, siendo éste quien decide en última instancia sobre el tipo de tramitación. Esto es lo que se deduce de la redacción de los Reglamentos parlamentarios que optan por una fórmula facultativa al prever que el Pleno “*podrá acordar...*” esta modalidad procedimental, a propuesta de la Mesa y con el requisito añadido de la audiencia a la Junta de Portavoces. El acuerdo de la Mesa irá precedido de una valoración sobre la existencia de consenso suficiente entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, que justifique la agilización procedimental. En conclusión, para la activación de este

---

una vez tomadas en consideración pasaban a la Comisión respectiva, salvo si las Cortes la declaraban en votación nominal de grande urgencia (artículo 76).

<sup>6</sup> En otros procedimientos legislativos especiales por razón del tiempo de tramitación, las normas parlamentarias prevén su aplicación forzosa en el Senado, cuando el Congreso ha aplicado previamente esta modalidad. Este es

procedimiento especial se requiere la concurrencia de varias voluntades, la del Pleno y la Mesa; o expresado en otros términos, es necesario que la Mesa lo proponga y el Pleno lo acuerde.

## 2.2. Ámbito de aplicación del procedimiento

Respecto al ámbito de aplicación del procedimiento de lectura única es necesario abordar dos cuestiones. En primer lugar, resulta imprescindible precisar los supuestos de hecho en que procede su activación, y en segundo término, debemos analizar si esta técnica puede emplearse simultáneamente junto a procedimientos legislativos especiales por razón material.

Comenzando por la primera de ellas, las normas parlamentarias reguladoras del supuesto de hecho que justifica la aplicación de este procedimiento se caracterizan por ser demasiado ambiguas, lo cual dificulta la determinación de las situaciones en que procede su activación y la de aquellos otros excluidos de esta modalidad.

El artículo 150.1 del Reglamento del Congreso prevé que se acordará este procedimiento "cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita...". En el mismo sentido el artículo 129.1 del Reglamento del Senado dispone que "Cuando la naturaleza de un proyecto o de una proposición de ley, remitidos por el Congreso de los Diputados, lo aconseje, o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única". De la dicción de ambas normas se deducen dos supuestos de hecho que permiten la elaboración de una ley a través de este cauce procedimental: de una parte, cuando la naturaleza del texto lo "aconseje", y de otra, cuando lo permita la "simplicidad de formulación". No puede negarse que nos encontramos ante dos fórmulas un tanto imprecisas, lo que permite, como ha señalado Fernando SANTAOLALLA, "...un uso indiscriminado..."<sup>7</sup> de esta facultad que los Reglamentos parlamentarios ofrecen al Legislador parlamentario. Esta ambigüedad "ha hecho que sea normalmente utilizado cuando existe un consenso tal sobre el contenido de un proyecto que hace prever que el texto no sea variado en el curso de la tramitación (sea o no simple su contenido), previo acuerdo de la Junta de Portavoces"<sup>8</sup>.

---

el supuesto de la modalidad de urgencia que resulta de aplicación obligada en la Cámara Alta para los "proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados" (artículo 133.1 RS).

<sup>7</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa, 1990, pág. 286.

<sup>8</sup> Véase GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, "El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 16, 2005, pág. 238. En opinión de la autora, son tres los casos a los que se está refiriendo la normativa vigente de los Reglamentos parlamentarios: 1º) "Para la tramitación de proyectos o proposiciones de ley muy breves y sencillos, básicamente consensuados, que sería la previsión reglamentaria", 2º) "Para la tramitación de proyectos o proposiciones sobre los que recaerá acuerdo unánime de tramitación particularmente acelerada por urgencia política en la promulgación de la ley. Estos proyectos o proposiciones han llegado a culminar su tramitación en una semana en cada Cámara, cuando existe una voluntad política en este sentido (por ejemplo, medidas para víctimas del terrorismo)", y 3º) "Cuando se opta por este procedimiento, o así lo impone una ley, por introducirse un elemento pactista en la elaboración del proyecto o proposición (por ejemplo, las modificaciones de la LORAFNA o los acuerdos sobre concierto y cupo económico vasco en las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco). Al menos el segundo caso (previsión legal) incide negativamente sobre la soberanía legislativa de las Cámaras", *ibidem*.

A nuestro modo de ver, resulta evidente que el primero de los supuestos, esto es, "...cuando la naturaleza de un proyecto o de una proposición, remitidos por el Congreso de los Diputados, lo aconseje...", está aludiendo a 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. En cuanto a la segunda hipótesis, la expresión "...simplicidad de formulación..." puede interpretarse referida a proyectos o proposiciones sobre cuyo contenido sólo se discute su aprobación o rechazo en bloque, sin entrar en grandes cuestiones de detalle, o bien a textos muy breves que aconsejan una agilización de los trámites. Sin embargo, entendemos que hubiera sido preferible una redacción más clara de los supuestos de hecho que justifican el empleo de este procedimiento, ya que de este modo se evitarían posibles abusos de su utilización.

De la práctica legislativa de las Cámaras y, concretamente, del análisis estadístico sobre el uso de los procedimientos legislativos<sup>9</sup> se deduce que la técnica de lectura única es empleada principalmente para la tramitación de iniciativas legislativas cuyo contenido ha sido previamente pactado fuera del Parlamento, como por ejemplo las leyes referentes a los acuerdos sobre el concierto y cupo económico en Comunidades Autónomas como el País Vasco y Navarra<sup>10</sup>. Resulta evidente que en estos supuestos concretos, Congreso y Senado se limitan a ejercer su faceta de órganos meramente ratificadores de decisiones adoptadas por instancias ajenas sin que esta intervención parlamentaria afecte materialmente a los acuerdos alcanzados; de ahí, que para la elaboración y aprobación de este tipo de propuestas legislativas se siga el

---

<sup>9</sup> Estos datos estadísticos pueden consultarse en las Memorias de Legislatura publicadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

<sup>10</sup> A modo de ejemplo, durante la VII Legislatura del Congreso de los Diputados (2000-2004) dos de las cinco iniciativas legislativas que se tramitaron mediante el procedimiento de lectura única se referían a textos pactados fuera de la Cámara (LO 1/2001, por la que se modifica la LO 13/1982, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y la Ley 25/2003, por la que se aprueba la modificación del convenio económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Navarra); las tres restantes eran leyes de modificación de textos preexistentes (LO 7/2002, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, Ley 10/2003, por la que se modifica la Disposición Final Primera de la LO 5/2001 complementaria de la Ley General de Estabilidad Económica, y Ley 5/2000, relativa a la derogación de la disposición Adicional Primera de la Ley 13/1986, de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica). Asimismo, se observa que cuatro de las once iniciativas legislativas, cuya tramitación siguió simultáneamente los procedimientos de lectura única y urgencia, reunían también la característica de tratarse de un texto pactado por instancias ajenas y en el que el Congreso se limita a ratificar su contenido (LO 4/2002, complementaria de la ley por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, Ley 25/2001 por la que se prorroga la vigencia del concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por la Ley 12/1981, Ley 12/2002, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, y Ley 13/2002 por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País vasco para el quinquenio 2002-2006). Las restantes iniciativas tramitadas simultáneamente mediante lectura única y urgencia corresponden a textos, bien que modifican normas vigentes (LO 2/2001, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la LO 6/1985, del Poder Judicial, LO 3/2002, por la que se modifica la LO 10/1995, del Código Penal y la LO 13/1995, del Código Penal Militar en materia de delitos relativos al servicio militar y a la prestación social sustitutoria, LO 6/2003, de modificación de la LO 1/1979, general penitenciaria, LO 16/2003, de modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, y Ley 7/2001, de modificación de la Ley del Patrimonio del Estado) o bien a propuestas referentes a asuntos cuya legislación urge por motivos sobrevenidos (LO 17/2003, de medidas para la celebración simultánea de las elecciones al Parlamento Europeo y del referéndum sobre el proyecto de Constitución Europea y Ley 27/2003, reguladora de la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica).



procedimiento de lectura única que permite agilizar la tramitación ahorrando trámites innecesarios cuando se trata de un texto consensuado ampliamente. La Jurisprudencia Constitucional ha ratificado esta tesis según la cual la justificación de la aplicación del procedimiento de lectura única reside precisamente en la naturaleza negociada y paccionada de los textos tramitados conforme a esta variante procedimental<sup>11</sup>.

Una segunda cuestión relacionada con el ámbito de aplicación de la técnica legislativa de lectura única es la relativa a su utilización simultánea junto a especialidades procedimentales por razón material. Las normas parlamentarias permiten el uso coetáneo de procedimientos legislativos especiales por razón temporal y aquellos otros cuya particularidad deriva por razón de la materia. Ahora bien, en el caso que nos ocupa nos cuestionamos si sería conveniente que los Reglamentos parlamentarios excluyesen la aplicación del método de lectura única a algunas materias sometidas a procedimientos especiales *ratione materiae* (Presupuestos Generales del Estado, Leyes Orgánicas, Estatutos de Autonomía, ...) <sup>12</sup>. Algunas de estas variantes del *iter legis* se caracterizan por incluir trámites agravados como las mayorías cualificadas que requieren de un mayor consenso político entre los grupos parlamentarios. De una parte, podría pensarse que la mayor notoriedad de las materias sometidas a estas reservas procedimentales desaconseja su simultaneidad con la técnica de lectura única por tener previsto un procedimiento tipificado constitucionalmente.

Sin embargo, el elemento determinante para la aplicación de esta variante procedimental especial no viene delimitado por el objeto material de la legislación, ni tampoco por la sencillez o brevedad de los textos. Estos rasgos no siempre implican que nos encontremos ante cuestiones insignificantes; en ocasiones una propuesta legislativa poco extensa puede implicar una modificación trascendental del ordenamiento jurídico. Un texto puede ser simple o breve y, sin embargo, requerir un amplio debate parlamentario que permita alcanzar acuerdos sólidos para lograr su aprobación por la Cámara. Igualmente carecería de sentido excluir a priori del ámbito

---

<sup>11</sup> En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en relación con la tramitación de leyes de naturaleza paccionada a través de la técnica de la Lectura única. "Las Leyes por las que se aprueban las aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco o las que fijan la metodología para su determinación son, como su propio título indica, "leyes de aprobación", es decir, leyes 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, esto es, el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales" (STC 27/2000, de 31 de enero, f.j.5º).

<sup>12</sup> Ninguna de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado aprobadas desde la entrada en vigor de la Constitución ha sido tramitada por la modalidad de lectura única. En cuanto a las Leyes Orgánicas, las estadísticas confirman que gran parte de ellas son tramitadas simultáneamente por el procedimiento de lectura única; a título de ejemplo, de las once iniciativas legislativas tramitadas conforme a esta técnica durante la VII Legislatura en el Congreso de los Diputados, siete de ellas correspondían a leyes orgánicas. Téngase en cuenta que la agilización procedimental en la tramitación de este tipo de normas sólo puede alcanzarse a través de esta vía o aplicando la urgencia, habida cuenta de la prohibición constitucional para aplicar el procedimiento de Comisión con competencia legislativa plena a las materias reservadas a Ley Orgánica (art.75.3 CE). Respecto a los Estatutos de Autonomía, pese a que su aprobación se llevó a cabo conforme al procedimiento legislativo ordinario (con la única excepción de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra que se tramitó por lectura única), las siete propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía que se tramitaron durante la IV Legislatura (1989-1993), siguieron el procedimiento de lectura única precisamente por tratarse de textos consensuados fuera de las Cortes Generales.

de actuación de esta técnica procedimental todas aquellas materias sometidas a reserva procedimental, puesto que esta medida privaría a las Cámaras de un instrumento fundamental para responder a demandas legislativas sobrevenidas. Piénsese por ejemplo en la necesidad de aprobar una ley demandada socialmente y apoyada mayoritariamente por las fuerzas políticas ante una inminente disolución de las Cámaras por finalización de la Legislatura o incluso ante terminación anticipada del mandato parlamentario. La aplicación de esta técnica procedimental evitaría la caducidad de las iniciativas legislativas en trámite y pendientes de resolución.

En consecuencia, estas consideraciones nos llevan a sostener que el factor clave para la fijación del supuesto de hecho del procedimiento de lectura única lo constituye *la existencia de consenso político suficiente para lograr el beneplácito de la Cámara*. Por tanto, en aquellas situaciones en que la coyuntura política permita el acuerdo necesario sobre las medidas legislativas en tramitación podrá aprobarse la propuesta en lectura única, por lo que este elemento deberá ser tenido en cuenta por la Mesa de la Cámara con carácter previo a su propuesta de tramitación. Por todo ello, entendemos que el método de lectura única puede aplicarse simultáneamente con otros procedimientos legislativos especiales *ratione materiae* para la tramitación de una misma iniciativa legislativa.

Un ejemplo claro de las consideraciones expuestas lo constituye el único supuesto de reforma constitucional habido hasta el presente, donde queda latente la idea del consenso como pieza clave para simultanear la tramitación de lectura única con otra modalidad especial por razón material. Efectivamente, la tramitación en el Congreso de los Diputados de la proposición de reforma del artículo 13.2 de la Constitución que tuvo lugar en 1992 se llevó a cabo simultaneando el procedimiento de revisión constitucional del artículo 167 CE con la técnica de la lectura única.

Se trataba de un texto de artículo único que daba una nueva redacción al precepto constitucional en cuestión. No puede dudarse que esta escasa extensión material facilitaría los acuerdos necesarios para su aprobación, si bien como hemos expuesto anteriormente, la brevedad de la proposición de ley por sí sola no hace viable la tramitación de lectura única junto a un procedimiento especial *ratione materiae*, fundamentalmente en un caso como este en que, pese a afectar a un texto brevísimo, no se trataba, sin embargo, de una modificación trivial, habida cuenta que el artículo afectado contenía una norma de reconocimiento de un derecho fundamental vital para el sistema democrático como el de sufragio, lo que puso de manifiesto la enorme trascendencia de la tramitación emprendida. En esta ocasión la celeridad venía impuesta por exigencias ajenas a las Cámaras, principalmente, por la necesidad de ratificar el Tratado de Maastricht y dar cumplimiento a la declaración vinculante del Tribunal Constitucional reconociendo la contrariedad entre la redacción de la norma convencional y el artículo 13.2 CE. Por tanto, ambos factores externos y sobrevenidos a la institución parlamentaria condicionaban la premura de la reforma constitucional; de ahí, que la Mesa del Congreso de los Diputados acordara simultanear el procedimiento de reforma constitucional del artículo 167 CE, que era el precedente por razón de la materia objeto de regulación con el de lectura única<sup>13</sup>. Mientras, el

---

<sup>13</sup> BOCG-CD, IV Legislatura, Serie B, nº147-2, 14 de julio de 1992.

Senado seguiría únicamente las reglas de la tramitación del artículo 167 CE separándose de la modalidad de lectura única seguida por la Cámara baja<sup>14</sup>.

La aplicación de esta simultaneidad dotó a las Cámaras de la flexibilidad necesaria para aprobar la reforma constitucional emprendida, que vería la luz en un periodo corto de 22 días, desde el 8 de julio de 1992, en que la proposición de ley tuvo entrada en el Congreso de los Diputados, hasta el día 30 del mismo mes que obtendría el beneplácito del Senado. En consecuencia, las Cortes Generales ofrecieron una respuesta ágil a la altura de las exigencias demandadas por las circunstancias políticas del momento, y ello fue posible gracias a la unanimidad existente entre las fuerzas políticas parlamentarias que demostraron una clara voluntad de facilitar la adaptación del texto constitucional al Tratado de Maastricht y permitir su ratificación, a lo cual contribuyó evidentemente la ausencia de presentación de enmiendas durante la tramitación en las Cámaras.

### 2.3. Limitación del derecho de enmienda de la minoría

Una vez acordada la tramitación de una propuesta legislativa conforme a las reglas del procedimiento de lectura única "...se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación" (artículo 151.2 RCD). Así pues, el texto no pasa a sede de Comisión, como sucede durante la tramitación del procedimiento común, sino directamente a Pleno donde se somete a un *debate de totalidad*<sup>15</sup>. La regulación en el Reglamento del Senado es prácticamente idéntica, e igualmente se procede a la misma modalidad de debate (artículo 129.2 RS)<sup>16</sup>.

Recordemos que este tipo de debate tiene lugar únicamente cuando se han presentado enmiendas de totalidad, por lo que debemos deducir que en este procedimiento quedan excluidas las enmiendas al articulado; es decir, aquellas que tienen un "...sentido claramente técnico y formal..."<sup>17</sup>. En esta línea restrictiva del ejercicio del derecho de enmienda, el artículo 129.3 RS prevé que "Antes de su debate en el Pleno, y dentro del plazo señalado por la Mesa de la Cámara, podrán presentarse únicamente propuestas de veto...". Esta circunstancia ha sido criticada de forma unánime por la doctrina; objeción, que compartimos en su totalidad, en la medida en que supone "...una severa restricción de las facultades legislativas de los Diputados y los Grupos, que tienen una de sus principales manifestaciones en la posibilidad de presentar

---

<sup>14</sup> DS-S, Diputación Permanente, IV Legislatura, nº2, 21 de julio de 1992.

<sup>15</sup> Recuérdese que esta modalidad de debate parlamentario, además de presentarse como un primer examen de la iniciativa, "constituye un acto de control en toda regla, en el que la oposición reprocha al Gobierno su opción legislativa, la compara en su caso con las promesas electorales, ofrece a la Cámara -pero, obviamente, dirigiéndose al electorado- su propia opción, que alcanza así publicidad, y fuerza una votación de la Cámara, en la que la mayoría deberá pronunciarse públicamente sobre las alternativas que se han presentado ante la opinión pública". Véase GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, "El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: notas y bases para una reforma", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº74, 2005, pág.238.

<sup>16</sup> "A tal efecto, se procederá a un debate de totalidad, en el que los turnos a favor y en contra serán de quince minutos, y tras ellos los Grupos parlamentarios podrán fijar su posición en intervenciones que no excedan de diez minutos"(art.129.2 RCD).

<sup>17</sup> GARCÍA MARTÍNEZ, *op. cit.*, pág. 250.

enmiendas, con su consiguiente discusión y votación<sup>18</sup>. Ante esta situación la minoría ve disminuidas sus facultades de enmendar el texto propuesto; derecho, a través del cual interviene activamente en la tramitación del procedimiento legislativo, bien sea con la pretensión de censurar el contenido del texto propuesto, o bien para formular propuestas alternativas al mismo. La aplicación de esta modalidad de aceleración del *iter legis*, que conlleva la supresión de la fase de Comisión, no sólo repercute sobre los derechos de los parlamentarios que se ven notablemente afectados, sino que, además, redundante en el ejercicio de la función legislativa de la Asamblea. En este sentido, la actividad de la Cámara se limita a someter a un único examen y votación la iniciativa tramitada, por lo que la afeción sobre la facultad de debate y discusión parlamentaria es clara, hasta tal extremo que algunos autores sostienen que la conversión de la Cámara en un mero órgano de ratificación o rechazo<sup>19</sup>.

No podemos olvidar que las enmiendas constituyen un instrumento de canalización y expresión de demandas políticas a través de los grupos parlamentarios, por medio del cual se reconoce la capacidad de presentar *propuestas subsidiarias*<sup>20</sup> al asunto en tramitación. En consecuencia, resulta evidente que la elaboración de normas a través de este procedimiento especial producirá una reducción de las posibilidades de participación de la minoría en la tramitación legislativa, sobre todo de su capacidad para manifestar públicamente sus discrepancias respecto a la legislación propuesta, de ahí que su aplicación deba reservarse a materias o textos de escasa trascendencia política, o ampliamente consensuados por las fuerzas políticas.

Ahora bien, la previsión de la prohibición de presentar enmiendas al articulado no debe interpretarse como una medida ilegítima con respecto al derecho de participación de los parlamentarios en la discusión y aprobación legislativa (artículo 23 CE). Como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, se trata de una posibilidad arbitrada por los Reglamentos parlamentarios, y que permite al parlamentario seguir ejerciendo sus derechos del artículo 23 participando en los restantes actos y trámites anteriores al momento de la aprobación de la ley; en concreto, a través de la formulación de alegaciones por escrito, la exposición oral de su posición política y posibles discrepancias ante el Pleno, y la votación final de aprobación o rechazo<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario Español, op.cit.*, 1990, pág. 289. En el mismo sentido se pronuncia, REDONDO GARCÍA Ana María, *El derecho de Enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001, pág.260.

<sup>19</sup> “La utilización de este procedimiento convierte a la Cámara en un órgano de ratificación o rechazo, restringiendo la capacidad deliberativa que le es propia. De ahí que se presente como un procedimiento especial que, en nuestra opinión, debería ser utilizado excepcionalmente”. Véase, REDONDO GARCÍA, A.M., *op.cit.*, pág.260, nota a pie nº249.

<sup>20</sup> Sobre el carácter subsidiario de la enmienda, consúltese REDONDO GARCÍA, A.M. La enmienda se presenta como una propuesta subsidiaria en la medida en que “no es posible que se presenten enmiendas sin que previamente se haya depositado un texto de iniciativa. Así lo expresan los Reglamentos parlamentarios cuando exigen que la enmienda de totalidad verse sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto. Tal condición de subsidiariedad, no sólo en relación con el contenido, sino también, desde el punto de vista del procedimiento, implica que el destino de la propuesta alternativa va a correr parejo al del texto de referencia”, en *El derecho de Enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales, op.cit.*, págs.242-243.

<sup>21</sup> En la resolución del recurso de amparo contra la decisión de la Mesa del Parlamento Vasco de no admitir a trámite las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida/Ezker Batua/Berdeak al

### 3. El procedimiento de lectura única en los Parlamentos autonómicos

Los Parlamentos autonómicos han recogido en sus respectivos Reglamentos este procedimiento legislativo especial<sup>22</sup>. Las circunstancias fácticas que justifican la aplicación de este mecanismo han sido reguladas de un modo similar al que efectúan los Reglamentos del Congreso y Senado; es decir, procederá la tramitación conforme a esta variedad procedimental cuando la naturaleza del texto así lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita. Sin embargo, otros aspectos de la normativa incorporada en los Reglamentos de las Asambleas autonómicas se separan bastante de lo dispuesto por aquellos. Véase por ejemplo el rechazo explícito de algunos Reglamentos a la posibilidad de presentar todo tipo de enmiendas, como es el caso del Reglamento de la Junta de Andalucía que establece la "...imposibilidad de que pueda presentarse enmienda alguna al proyecto o proposición de ley de que se trate" (artículo 136). Este decaimiento del derecho de presentación de enmiendas está previsto igualmente en el artículo 167.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y 129 del Reglamento de Valencia. Sin embargo, otros Reglamentos admiten la facultad de presentar tanto enmiendas a la totalidad, como al articulado; esto es lo que sucede con los Reglamentos de los Parlamentos de Aragón, Canarias y Navarra.

Por otro lado, llama la atención la normativa de algunos Reglamentos que admiten la posibilidad de que el procedimiento de lectura única se tramite ante el "Pleno o ante una Comisión". Si lo que

---

Proyecto de Ley de adaptación de metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Tribunal Constitucional sostiene que "no puede admitirse que la prohibición de presentar enmiendas en el asunto que nos ocupa (justificada por la naturaleza paccionada y negociada del contenido del Proyecto de Ley de referencia, como se ha visto), suponga una limitación o restricción ilegítima y desproporcionada, desde la perspectiva del art. 23 CE, al derecho de participación de los parlamentarios en la discusión y aprobación del Proyecto de Ley de adaptación de metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por cuanto el procedimiento previsto al efecto en el art. 29.1 LTH y en las normas de procedimiento aprobadas por Resolución de la Mesa y Junta de Portavoces del Parlamento Vasco de 24 de octubre de 1984, que lo desarrollan, permite diferentes manifestaciones de participación y de iniciativa parlamentaria, tanto en los trámites preliminares como en el momento mismo de la decisión final sobre la aprobación o rechazo del Proyecto de Ley, suficientes para satisfacer el contenido esencial de los derechos tutelados por el art. 23 CE" (STC 27/2000, de 23 de enero, f.j. 6º).

<sup>22</sup> Véase Reglamento del Parlamento de Andalucía de 26 de abril de 1995 (art.136); el de las Cortes de Aragón de 26 de junio de 1997 (arts. 153 y 154); el de la Junta General de Asturias de 18 de junio de 1997 (art. 165); el del Parlamento de las Islas Baleares de 6 de junio de 1986, reformado por última vez el 20 de marzo de 1991 (art. 140); el del Parlamento de Canarias de 28 y 29 de marzo de 1995, reformado el 26 de mayo de 2003 (art. 147); el de la Asamblea Regional de Cantabria de 16 de mayo de 1984, reformado por última vez el 17 de septiembre de 2001 (art. 128); el de las Cortes de Castilla-La Mancha de 16 de octubre de 1997, reformado el 10 de octubre de 2002 (art. 168); el de las Cortes de Castilla-León de 11 de mayo de 2005 (art. 130) el del Parlamento de Cataluña de 22 de diciembre de 2005 (art.126); el de la Asamblea de Extremadura de 14 de septiembre de 1993, reformado por última vez el 11 de septiembre de 2003 (art.129); el del Parlamento de Galicia de 1 de septiembre de 1983, reformado el 4 de enero de 1995 (arts. 134); el de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997 (arts. 167-170); el de la Asamblea de Murcia de 14 de abril de 1988, reformado el 13 de junio de 2002 (art. 113); el del Parlamento de Navarra de 2 de febrero de 1995, reformado el 21 de junio de 2005 (art. 155 ); el del Parlamento Vasco de 11 de febrero de 1983 (art. 119); el de la Diputación General de la Rioja de 18 de abril de 2001 (art. 115) y el de las Cortes Valencianas de 30 de junio de 1994 (arts.129).

caracteriza a este procedimiento es la supresión de la fase de Comisión, no se comprende muy bien como en algunos Reglamentos se recoge la posibilidad de que se tramite esta modalidad procedimental en *Comisión*, ya que existe un procedimiento específico en el que la especialidad consiste precisamente en la supresión de las fases de debate y aprobación en el Pleno. Esta variante la encontramos en los Reglamentos de los Parlamentos de Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Valencia. Sirva de ejemplo sobre esta regulación, el Reglamento de las Cortes Valencianas cuyo artículo 129.1 dispone que “Cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley lo aconseje y su simplicidad de formulación lo permita, el pleno de las Cortes, a propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Síndics o a iniciativa de ésta, podrá acordar que dicho proyecto se tramite directamente y en lectura única *ante el pleno o una comisión*. Este acuerdo supondrá el decaimiento del derecho de presentación de enmiendas”.

Por último, queremos destacar la sistemática del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, la cual se aparta de la del resto de Parlamentos autonómicos. El procedimiento aparece en el Capítulo IX (De la declaración de Urgencia) del Título IV (Del funcionamiento de la Asamblea), y en él se reconocen diferentes métodos para tramitar el procedimiento de urgencia, entre las cuales aparece la tramitación de lectura única en el Pleno<sup>23</sup>. Se admite incluso la posibilidad de compatibilizar dos o más de estas medidas, siempre que la urgencia del tema o proyecto lo requiera. De este modo, nos encontramos con una regulación distinta de la que contienen los Reglamentos del Congreso y Senado.

Especialmente curiosa nos ha parecido la disciplina contenida en el Reglamento de la Asamblea de Madrid; y ello, porque se trata de una regulación enormemente detallada y precisa. Tras atribuir la facultad para aplicar el procedimiento de lectura única al Pleno de la Cámara, quien necesariamente actúa a petición de otros órganos, especifica los pormenores referentes a la propuesta de tramitación<sup>24</sup>, detallando el órgano encargado de la misma -la Mesa-, el momento

---

<sup>23</sup> Artículo 113 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia:

“1. Al decidir los aspectos concretos de la tramitación que deba darse a un asunto, el Consejo de Gobierno, la Mesa de la Asamblea y un Grupo Parlamentario de los constituidos al inicio de la legislatura, y en relación con un asunto que se tramite a instancias de éste, podrán sugerir, o la Junta de Portavoces directamente acordar, que dicha tramitación se realice por el procedimiento de urgencia. A tal efecto podrá optarse por alguno de los sistemas siguientes:

- a) Declaración de carácter prioritario sobre cualquier otro asunto que no tenga atribuida dicha cualidad.
- b) Reducción de plazos hasta un máximo de la mitad del término establecido.
- c) Debate a término fijo, de tal modo que, transcurrido el tiempo señalado de antemano, se pase a efectuar las votaciones que queden pendientes.
- d) *Lectura única directamente en el Pleno, sujeta a un solo debate de totalidad sin discusión de enmiendas y concluida con una sola votación sobre el proyecto o documento considerado en su conjunto.*

2. Cuando dos o más medidas de las contempladas en el apartado anterior sean compatibles, la Junta de Portavoces podrá acordarlas con carácter complementario, siempre que la urgencia del tema o proyecto lo requiera.”

<sup>24</sup> Artículo 167 Reglamento de la Asamblea de Madrid:

“1. Cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno, a propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite en lectura única. La propuesta de la Mesa podrá realizarse a iniciativa propia o a petición del sujeto de la iniciativa legislativa, con ocasión del acto de calificación, resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite y decisión de la tramitación del proyecto o proposición de ley.

procedimental en el que debe tener lugar -esto es, durante el acto de calificación, el juicio de admisibilidad o la decisión sobre la tramitación de la iniciativa- y los efectos que produce tanto su aprobación -decaimiento del derecho de enmienda y supresión de la fase de Comisión-, como su rechazo -reconducción de la tramitación conforme a las reglas del procedimiento legislativo ordinario-. Asimismo, en el supuesto de las proposiciones de ley, el acuerdo de tramitación en lectura única conlleva implícitamente la toma en consideración de la misma, por lo que no habrá necesidad de someter la iniciativa a dicho trámite para que siga su curso en la Asamblea<sup>25</sup>. Otra norma que nos parece bastante acertada es la referente a los límites materiales que el Reglamento impone a la Asamblea para aplicar este procedimiento; límite, constituido por aquellas materias que no son susceptibles de ser tramitadas conforme a esta variante procedimental<sup>26</sup>.

#### 4. Consideraciones finales

Como se ha expuesto el procedimiento de lectura única constituye un expediente técnico de carácter facultativo tendente a la agilización de los trámites legislativos necesarios para la aprobación de las leyes. Desde esta óptica, constituye una solución para afrontar las necesidades del Parlamento que no pueden esperar el tiempo ordinario de resolución. Al mismo tiempo se convierte en una vía alternativa para la tramitación de textos suficientemente negociados, cuyo contenido no suscita problemas entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, y que cuentan con un apoyo político amplio para alcanzar la aprobación de las Cámaras.

Del análisis realizado se deduce que las circunstancias políticas que aconsejan la aplicación de esta modalidad especial del *iter legis* son variadas, como se desprende de la práctica parlamentaria. Como acertadamente ha reconocido Asunción GARCÍA MARTÍNEZ con este

---

2. La propuesta de tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley se someterá a votación en el Pleno, sin debate previo, y su aprobación comportará el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas.

3. Adoptado el acuerdo de tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley, se procederá a un debate en el Pleno durante el que intervendrán los Grupos Parlamentarios para fijar su posición sobre el contenido del proyecto o proposición de ley por tiempo máximo de quince minutos cada uno. Según se trate de un proyecto de ley o de una proposición de ley, el debate comenzará con la presentación de la iniciativa legislativa por el Consejo de Gobierno o por uno de los Diputados proponentes o un Diputado del Grupo Parlamentario autor de la misma. Finalmente, el conjunto del proyecto o proposición de ley se someterá a una sola votación.

4. Si el Pleno no aceptara la propuesta de tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley, la Mesa ordenará la apertura de los plazos para la presentación de enmiendas y su envío a la Comisión competente, continuando su tramitación por el procedimiento legislativo común.”

<sup>25</sup> Artículo 168 Reglamento de la Asamblea de Madrid:

“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.”

<sup>26</sup> Artículo 169.1 Reglamento de la Asamblea de Madrid

“No podrán ser objeto de tramitación en lectura única:

- a) Las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular y las de los Ayuntamientos.
- b) Los proyectos y proposiciones de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid
- c) El proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.”

procedimiento se gana tiempo "... pero al mismo tiempo se pierden buena parte de las garantías que las minorías pueden tener respecto de su participación en aquél en cuanto que ven claramente restringidas sus posibilidades de incidencia en la regulación concreta del proyecto así debatido"<sup>27</sup>. Esto nos lleva a insistir en la precaución para activar este procedimiento, de manera que sólo se aplique cuando se trate de textos tan sencillos que no levanten grandes polémicas entre los grupos parlamentarios y cuyo contenido afecte a materias poco relevantes, o al menos sobradamente consensuadas. De no ser así, ello repercutiría negativamente en los grupos de la oposición parlamentaria que verían limitado su derecho de enmienda al restringirse su capacidad no sólo para proponer versiones alternativas al contenido de la iniciativa, sino sobre todo para exponer ante la opinión pública las discrepancias que mantiene frente al texto en tramitación y las razones de su disconformidad.

En cuanto a la regulación de este procedimiento por los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos, consideramos que su previsión normativa resulta positiva, aunque debe utilizarse preferentemente en circunstancias extraordinarias. En consecuencia, y por las razones anteriormente apuntadas, el problema de las técnicas de agilización procedimental o, si se quiere, las dificultades inherentes a los procedimientos legislativos especiales por razón temporal no se sitúan en la esfera del reconocimiento normativo, sino en el ámbito de la praxis parlamentaria, esto es, del uso que el Legislador parlamentario hace de ellos.

## 5. *Jurisprudencia citada*

<i>Tribunal, Sala y Fecha</i>	<i>Ref.</i>	<i>Magistrado Ponente</i>
Tribunal Constitucional, 1ª, 31.1.2000	27/2000	Fernando Garrido Falla

## 6. *Bibliografía*

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, "El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 16, 2005.

GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción, *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.

REDONDO GARCÍA, Ana María, *El derecho de Enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa, 1990.

<sup>27</sup> GARCÍA MARTÍNEZ, *op. cit.*, pág 299.