

# LA TRAMITACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL MEDIANTE PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ABREVIADOS: ¿UN PROBLEMA DE LÍMITES PROCEDIMENTALES?<sup>1</sup>

Yolanda Gómez Lugo  
Profesora Titular acreditada de Derecho Constitucional, UC3M  
[yolanda.gomez@uc3m.es](mailto:yolanda.gomez@uc3m.es)

**RESUMEN:** ¿Pueden las Cámaras tramitar las iniciativas de reforma constitucional aplicando simultáneamente los procedimientos parlamentarios de reforma constitucional y procedimientos legislativos abreviados? Más específicamente, ¿puede considerarse que los métodos de lectura única y urgencia son procedimientos adecuados para tramitar la revisión de la Constitución? En el Auto 9/2012 el Tribunal Constitucional parece haberse decantado por la tesis de la simultaneidad procedimental, conforme a la cual los procedimientos de reforma constitucional podrían aplicarse transversalmente junto a las técnicas procedimentales de lectura única y de urgencia. Sin embargo, haciendo una interpretación sistemática de las normas constitucionales y parlamentarias que regulan el modo de producción legislativa, es posible deducir que dichas modalidades abreviadas actúan como límites procedimentales en la tramitación parlamentaria de la revisión de la Constitución.

**SUMARIO:** 1. El debate sobre el método y la forma de tramitación de las reformas constitucionales. 2. Procedimientos legislativos abreviados y simultaneidad procedimental. 2.1. Fundamento de los procedimientos legislativos abreviados; 2.2. Singularidades de los procedimientos legislativos abreviados: a) Procedimiento de lectura única; b) Procedimiento de urgencia. 2.3. La aplicación simultánea de procedimientos parlamentarios. 3. La doctrina constitucional sobre la simultaneidad procedimental para tramitar reformas constitucionales (ATC 9/2012). 4. Procedimientos abreviados como límites procedimentales a la reforma. 4.1. Límites procedimentales explícitos; 4.2. Límites procedimentales implícitos: procedimientos de lectura única y de urgencia. 4.3. Las facultades de la Mesa en la selección del procedimiento aplicable. 5. Inobservancia de los límites procedimentales en la reforma constitucional: *vicio in procedendo* y lesión de un derecho fundamental

## 1. El debate sobre el método y la forma de las reformas constitucionales

Aunque el debate sobre la reforma de la Constitución se ha centrado principalmente en las cuestiones de orden sustantivo, no son pocas las incertidumbres procedimentales que plantea su tramitación parlamentaria. Y si bien no faltan estudios sobre los problemas interpretativos que plantea el Título X de la Constitución<sup>2</sup>, se echa en falta una reflexión sobre cómo –y cómo no– deben tramitarse parlamentariamente las reformas constitucionales. Y en concreto, sobre la utilización simultánea de procedimientos legislativos abreviados para tramitar las proposiciones o los proyectos de reforma constitucional<sup>3</sup>.

El debate político y académico suscitado en torno al método y a la forma en que se tramitó la modificación del artículo 135 CE ha puesto de manifiesto las serias discrepancias existentes sobre este asunto, lo que justifica la necesidad de analizar ciertas cuestiones

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido elaborado en el marco del proyecto I+D+I “Reforma constitucional: problemas filosóficos y jurídicos” (DER2015-69217-C2-2-R), 2016-2019 del Ministerio de Economía y Competitividad.

<sup>2</sup> ALÁEZ CORRAL, B., *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, Madrid, CEPC, 2000; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *El procedimiento agravado de la reforma de la Constitución de 1978*, Madrid, CEPC, 2007; JIMÉNEZ CAMPO, J., “Algunos problemas de interpretación en trono al Título X de la Constitución”, *Revista de Derecho Político*, nº7, 1980; OTTO, I. *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, PEREZ ROYO, J., *La reforma de la Constitución*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987; VEGA GARCÍA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1988 (1ª reimpresión); VERA SANTOS, J.M., *La reforma constitucional en España*, Madrid, La Ley, 2007

<sup>3</sup> Sobre este tema, véase: GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, P., “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución (Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional)”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 2012; VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., “El control de constitucionalidad de las reformas constitucionales. ¿Un oximorón constitucional? Comentario al ATC 9/2012”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº30, 2012.

procedimentales, así como sobre las repercusiones jurídicas y políticas que este *modus operandi* ocasiona.

Los artículos 167 y 168 CE prevén sendas reservas procedimentales para la revisión de la Constitución. Ambos preceptos regulan los modos de producción de la reforma constitucional. Se trata de normas de obligada observancia para los órganos parlamentarios intervinientes en la tramitación de las proposiciones o de los proyectos de reforma constitucional. Al tratarse de una reserva procedimental fijada por la Constitución, aquéllos no podrán tramitar las propuestas reformadoras por otra vía procedimental *ratione materiae*. Técnicamente, la tramitación parlamentaria de la reforma constitucional se caracteriza por su mayor rigorismo y complejidad procedimental, que deriva del agravamiento de los trámites que conforman el *iter legis*.

Sin embargo, llama poderosamente la atención que, pese a esta rigidez procedimental, las dos únicas reformas constitucionales que han prosperado hasta ahora hayan sido aprobadas por el Parlamento en un plazo de tiempo realmente corto: 22 días en 1992 y 13 días en 2011. En este sentido, se ha afirmado de forma acertada que esta rapidez “sorprende aún más si se contrasta con las cautelas que siempre se han alegado por los dos partidos mayoritarios a la hora de modificar el texto de 1978”<sup>4</sup>. Esta excesiva aceleración de la tramitación es consecuencia de la aplicación simultánea de dos procedimientos legislativos especiales junto a las normas reguladoras de la reforma previstas en el art. 167 CE, que fue el cauce seguido para modificar los artículos 13.2 y 135 CE. Y si bien ambos procesos de revisión constitucional fueron tramitados en las Cámaras de una forma similar, responden a razones y contextos diferentes.

En la reforma aprobada en 1992 quedó clara la idea del consenso como factor clave para simultanear la tramitación de lectura única con otra modalidad procedimental del art. 167 CE. Efectivamente, la tramitación en el Congreso de los Diputados de la proposición de reforma del artículo 13.2 de la Constitución 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. No puede dudarse que esta escasa extensión material facilitó los acuerdos necesarios para su aprobación, si bien la brevedad de la proposición de ley por sí sola no justifica la viabilidad de la tramitación de lectura única junto a un procedimiento legislativo especial *ratione materiae*<sup>5</sup>, fundamentalmente en un caso en que, pese a afectar a un texto brevísimo, no se trataba precisamente de una modificación trivial. Por el contrario, el precepto modificado contenía una norma de reconocimiento de un derecho fundamental indispensable para el funcionamiento del sistema democrático como el de sufragio, lo que pone de manifiesto la enorme trascendencia de esta revisión. En aquella 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. Ambos factores, externos y sobrevenidos a la institución parlamentaria, condicionaron la premura de la reforma constitucional; de ahí, que los órganos parlamentarios, Pleno y Mesa del Congreso de los Diputados, acordaran simultanear el procedimiento de reforma

---

<sup>4</sup> Véase, ESCUDERO ALDAY, R., “Texto y contexto de la reforma exprés de agosto de 2011”, *Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*, nº2, 2012, pág.88.

<sup>5</sup> Los procedimientos legislativos especiales constituyen modalidades de emanación de la ley sometidas a un régimen particular de tramitación y aprobación parlamentaria por razón del contenido material de la iniciativa. En estos supuestos nos encontramos ante reservas procedimentales que derivan directamente de la Constitución. A través de estos mandatos constitucionales se establece que un determinado procedimiento, distinto del *iter legis* común, sea de obligada observancia para las Cámaras legislativas cuando pretendan tramitar iniciativas que contengan materias tipificadas. Sobre esta materia, consúltese GÓMEZ LUGO, Y., *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los diputados, 2008.

constitucional del artículo 167 CE, que era el procedente por razón de la materia, con los procedimientos de lectura única y de urgencia<sup>6</sup>. Sin embargo, en el Senado se siguieron únicamente las reglas de la tramitación del artículo 167 CE separándose de las modalidades legislativas abreviadas aplicadas por la Cámara baja<sup>7</sup>.

Esta aplicación simultánea de procedimientos parlamentarios dotó a las Cámaras de la flexibilidad necesaria para aprobar la reforma constitucional proyectada, 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<sup>8</sup>. 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.

En el supuesto de la modificación constitucional de 2011, el texto de la iniciativa fue negociado exclusivamente entre el Presidente del Gobierno y el líder de la oposición, excluyendo de dicha decisión a las restantes fuerzas parlamentarias<sup>9</sup>. Como es sabido, las razones que invocaron los proponentes de la iniciativa para acometer la revisión del artículo 135 fueron “garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social”<sup>10</sup>. Con la pretensión política de cumplir a la mayor celeridad con dichos objetivos, la proposición fue tramitada en el Congreso conforme a los requisitos establecidos en el procedimiento ordinario del art.167 y, simultáneamente, en las modalidades abreviadas de lectura única y urgencia. Por el contrario, en el Senado la iniciativa de reforma siguió el cauce ordinario previsto por el artículo 167 CE y los preceptos del Reglamento del Senado que lo desarrollan.

En este contexto, la polémica suscitada trae causa de la tramitación parlamentaria seguida para la proposición de reforma del art. 135 CE en el Congreso de los diputados, donde dicha propuesta se tramitó aplicando simultáneamente los procedimientos de urgencia y lectura única. Las críticas doctrinales sobre el método observado en esta tramitación, calificada como impropia<sup>11</sup> para una reforma constitucional, han sido unánimes. Así, el procedimiento observado en la modificación constitucional de 2011 ha sido considerado inadecuado<sup>12</sup>, inapropiado<sup>13</sup>, lamentable<sup>14</sup>. Se trata de una reforma mal tramitada<sup>15</sup> que, como

<sup>6</sup> BOCG-CD, IV Legislatura, Serie B, nº147-2, 14 de julio de 1992.

<sup>7</sup> DS-S, Diputación Permanente, IV Legislatura, nº2, 21 de julio de 1992.

<sup>8</sup> Recuérdese que la proposición de reforma constitucional del art. 13.2 fue suscrita conjuntamente por todos los grupos parlamentarios respetando “el principio de consenso que presidió la elaboración constitucional”. [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L4/CONG/BOCG/B/B\\_147-01.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/B/B_147-01.PDF)

<sup>9</sup> Para un examen detallado de la tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 CE, puede consultarse GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, P., “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución (Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional)”, *op.cit.*, págs.165 a 172. También de la misma autora, “La reforma del artículo 135: ¿son suficientes trece días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional?”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº38, 2009.

<sup>10</sup> [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=pw9&DOCS=1-1&DOCORDER=LIFO&QUERY=%28CDB20110826032901.CODI.%29#\(Página1\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=pw9&DOCS=1-1&DOCORDER=LIFO&QUERY=%28CDB20110826032901.CODI.%29#(Página1))

<sup>11</sup> Véase, GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, P., “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución...”, *op. cit.*, pág.179.

<sup>12</sup> BASTIDA, F., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 93, 2011, pag.175. También se ha pronunciado en este sentido CARRERAS, F. de, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 93, 2011, pág.190.

<sup>13</sup> ARANDA ALVAREZ, E., “La sustancialidad del procedimiento para la reforma constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 2012.

<sup>14</sup> CASCAJO CASTRO, J.L., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 93, 2011, pág.194.

<sup>15</sup> CARRERAS, F. de: [http://idpbarcelona.net/docs/blog/carreras\\_castellano.pdf](http://idpbarcelona.net/docs/blog/carreras_castellano.pdf)

afirmara el profesor Rubio, “además inopinada, presentada sin estudios previos conocidos, sin discusión pública y tramitada para colmo por el procedimiento de urgencia”<sup>16</sup>. A este respecto, son muy significativas las palabras de Enoch Albertí al afirmar que el apresuramiento y la celeridad contrastan “con los dos años que llevó la reforma de 2009 de la *Grundgesetz* en un sentido muy similar, en un contexto constitucional, además, en el que la reforma de la Ley Fundamental no es nada extraordinario, como prueba el hecho de que tal modificación sea la quincuagésima séptima desde su entrada en vigor en 1949”<sup>17</sup>.

Resulta evidente que las tramitaciones aceleradas de estas dos reformas constitucionales han marcado un mal precedente para las modificaciones del texto constitucional que, tarde o temprano, deberemos emprender. Y si bien es cierto que ni la Constitución, ni los Reglamentos parlamentarios contienen una prohibición expresa que impida la tramitación parlamentaria de las propuestas de reforma constitucional conforme al método de lectura única y/o de urgencia, parece que hay suficientes razones para sostener que la utilización de estos procedimientos legislativos especiales constituye un límite procedimental implícito para las Cámaras cuando actúan como poder de reforma constitucional.

Precisamente, el objeto de la presente comunicación es analizar si el Parlamento, en el ejercicio de la función reformadora de la Constitución (o poder reformador) que le confieren los artículos 167 y 168 CE, puede aplicar simultáneamente procedimientos legislativos abreviados para agilizar la tramitación de la iniciativa de reforma; o si, por el contrario, estas modalidades procedimentales actúan como límites procedimentales en la tramitación de la reforma constitucional.

## **2. Procedimientos legislativos abreviados y simultaneidad procedimental**

Para responder al interrogante suscitado resulta ineludible tener presente el fundamento y las singularidades de los denominados procedimientos legislativos abreviados. Una adecuada comprensión de estas técnicas parlamentarias permitirá valorar la viabilidad de su aplicación simultánea junto a los procedimientos de reforma constitucional. En concreto, me centraré en las técnicas de lectura única y urgencia, ya que el art.75.3 prohíbe la aplicación del procedimiento de delegación de competencia legislativa plena en Comisión para la reforma constitucional.

### **2.2. Fundamento de los procedimientos abreviados**

Los procedimientos legislativos abreviados, o especiales por razón del tiempo de tramitación, constituyen un conjunto de técnicas procedimentales de aplicación facultativa tendente a la aceleración de los actos parlamentarios y la tramitación legislativa. En esta línea, nuestro ordenamiento contempla diferentes modalidades, cuya singularidad reside en la capacidad para atenuar los trámites previstos para el *iter legis* común, pudiendo afectar bien a fases completas del procedimiento (la técnica de lectura única o delegación de competencia legislativa plena en Comisión), o bien a plazos del mismo (procedimiento de urgencia)<sup>18</sup>.

Estos tres procedimientos parlamentarios se caracterizan por una serie de notas que, expuestas de forma sintética, serían las siguientes. En primer lugar, la especialidad de estas

---

<sup>16</sup> RUBIO LLORENTE, F., “La reforma del artículo 135 CE”, REDC *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 93, 2011, pág.203.

<sup>17</sup> ALBERTI ROVIRA, E., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 93, 2011, pág.167.

<sup>18</sup> Para un análisis exhaustivo de estas técnicas procedimentales, consúltese GÓMEZ LUGO, Y., *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, op.cit.. Sobre la posibilidad de creación *ex novo* de procedimientos abreviados a través de los Reglamentos parlamentarios, véase también RUIZ ROBLEDO, A., “Sobre los tipos de procedimientos legislativos” en *V Jornadas de Derecho Parlamentario. El Procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pág. 661.

técnicas adopta la forma de atenuante procedimental, lo que significa que sobre los trámites que forman el procedimiento tipo, el *iter legis* común, se aplican reglas específicas conducentes a un acortamiento de la tramitación parlamentaria. Este objetivo se logra a través de la simplificación de actos, trámites o actuaciones que se desarrollan en las Cámaras; esto es, bien a través de la reducción de los plazos ordinarios, o bien mediante la restricción temporal de fases o trámites integrantes del procedimiento base. En segundo término, se trata de cauces procedimentales de aplicación facultativa o potestativa para los órganos parlamentarios encargados de decidir sobre la tramitación. Por ello, ofrecen un amplio margen de maniobra a los órganos parlamentarios para seleccionarlos y aplicarlos. En unos casos, la Mesa podrá activarlos de oficio, mientras que en otros, la mayoría, únicamente podrá ponerlos en marcha a petición de determinados sujetos, generalmente el Gobierno y/o la mayoría parlamentaria. Y por último, pueden aplicarse simultáneamente con otras variedades procedimentales; es decir, se admite la “aplicación transversal”<sup>19</sup> de diferentes procedimientos legislativos para la tramitación de una misma iniciativa legislativa, salvo cuando las normas parlamentarias excluyan expresamente esta posibilidad.

El fundamento común de estos procedimientos abreviados es lograr la celeridad de la actividad legislativa, además de combatir la lentitud propia de los procedimientos parlamentarios. Por tanto, su objetivo es simplificar los trámites y actos propios del *iter legis* con la pretensión de que la Cámara adopte una decisión adecuada a las circunstancias que se reclaman y en el menor tiempo posible<sup>20</sup>.

Al mismo tiempo a través de estos cauces procedimentales se dota de una mayor flexibilidad a la actividad de la Cámara permitiendo la adaptación a las eventualidades que reclamen la intervención legislativa. Resulta evidente que la aplicación de estas variedades transmite mayor dinamismo al Parlamento al facilitar instrumentos aptos para ofrecer una respuesta legislativa ágil a los problemas planteados, pero al mismo tiempo otorga al Ejecutivo las condiciones y mecanismos necesarios para favorecer el cumplimiento de su programa político, ya que no puede omitirse que la mayor parte de estas técnicas se activan a instancia del Gobierno y la mayoría parlamentaria que lo sustenta. Téngase en cuenta que la aplicación de estas técnicas procedimentales son de carácter facultativo.

Asimismo, estas técnicas parlamentarias tienen como función mejorar el rendimiento de la actividad legislativa, racionalizando el uso de los tiempos y permitiendo una mayor eficiencia en los trabajos. Desde esta perspectiva, resulta indudable la relevancia que el factor temporal tiene en el desarrollo del quehacer parlamentario, convirtiéndose en un aspecto esencial en aras de la funcionalidad de la institución. Cómo se regulen los tiempos por los Reglamentos parlamentarios será fundamental a estos efectos; téngase en cuenta que el establecimiento de plazos temporales demasiados rígidos podría dar lugar a decisiones parlamentarias discutidas insuficientemente y ocasionar dificultades para alcanzar los acuerdos necesarios para la formación de la voluntad de la Cámara.

Por último, en cuanto a las razones que justifican su aplicación, éstas son variadas y de naturaleza política. La premura de la actividad legislativa puede venir motivada por la necesidad de resolver asuntos sobrevenidos, para dar curso a un texto sobre el que existe consenso político suficiente que hace innecesaria la celebración de todos los actos integrantes del *iter legis*, o por el deseo de cumplir el programa político del Gobierno ante el final de una legislatura y la consiguiente disolución de las Cámaras.

---

<sup>19</sup> Véase en GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, P., *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pág. 110.

<sup>20</sup> En esta línea, se ha afirmado de forma acertada que estas técnicas “tienen como objeto hacer más ágiles los procedimientos, convirtiendo a nuestras Cortes Generales en uno de los Parlamentos más rápidos de Occidente”. Véase, TORRES MUÑOZ, I., “El obstruccionismo, un arma de las minorías”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº83 (anuario), pág. 370.

## 2.3. Las singularidades de los procedimientos abreviados

### a) Procedimiento de Lectura única

La técnica de lectura única, como su propio nombre indica, conlleva la omisión de las lecturas sucesivas a las que se somete el texto durante la tramitación parlamentaria para realizar un único examen y votación que se celebrarán en el Pleno de la Cámara. De este modo, se suprimen los trámites parlamentarios que se desarrollan en sede de Comisión y Ponencia; es decir, la aplicación de este procedimiento implica que todos los actos que lo integran van a tener lugar en sede plenaria. Esta eliminación de momentos procesales durante la fase constitutiva conlleva lógicamente una serie de consecuencias. De una parte, en teoría supone la imposibilidad de presentación, debate y votación de enmiendas que habitualmente tiene lugar en Comisión; limitación, que se traduce concretamente en la renuncia a la propuesta de modificaciones al articulado. Y de otra, y como consecuencia de ello, se produce una restricción en el ejercicio de los derechos de participación de las minorías parlamentarias. En consecuencia, el desarrollo de la secuencia procedimental que constituye la fase central estará comprendido por dos trámites unificados en un mismo acto: 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, pues, de una técnica procedimental tendente a facilitar respuestas rápidas 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 lectura, esto es, un solo examen y votación del texto.

Nótese que se trata de una variedad particular del *iter legis* no reconocida directamente por la Constitución, sino que son los Reglamentos parlamentarios los que reconocen esta modalidad procedimental. Tanto en el Congreso como en el Senado, su activación queda atribuida al Plenario, lo que puede 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). Por lo que respecta a su aplicación en el Senado, debe precisarse que esta decisión no depende de que el Congreso haya seguido esta modalidad para tramitación de la misma iniciativa; es decir, la Cámara dispone libremente la activación de esta técnica procedimental. 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 RS), pero en ningún caso el órgano rector de la Cámara puede activar de oficio este procedimiento.

En cuanto a su ámbito de aplicación las normas parlamentarias que regulan este procedimiento son excesivamente ambiguas, lo que dificulta determinar la concurrencia de los elementos que justifican la tramitación parlamentaria de un proyecto o de una proposición de ley por la modalidad de lectura única y, en el caso que nos ocupa, su idoneidad para tramitar las iniciativas de reforma constitucional. Asimismo, y aunque dichas reglas no establecen materias vedadas, ello no significa que esta técnica no esté sometida a otro tipo de condicionantes. Por el contrario, la normativa parlamentaria supedita la utilización de este cauce procedimental a la concurrencia de supuestos tasados (STC 27/2000, FJ 6).

Los Reglamentos parlamentarios prevén que este procedimiento se acordará "cuando la naturaleza del proyecto o proposición aconsejen" o "su simplicidad de formulación lo permita" (arts. 150.1 RCD y 129.1 RS). De este modo, se desprende que los supuestos que

permiten la elaboración de una ley a través de este cauce procedimental son dos: 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. Esta ambigüedad ha llevado a que normalmente sea 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>21</sup>. A mayor abundamiento, recientemente el Tribunal Constitucional ha venido a sostener que se trata de “[r]equisitos ambos definidos «mediante cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación o de interpretación en su aplicación» (STC 215/2016, FJ 5).

El primero de los supuestos, esto es, *cuando la naturaleza de un proyecto o de una proposición lo aconseje*, parece referirse 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 al segundo elemento, 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 duda, sería aconsejable una modificación de los Reglamentos para facilitar una redacción más clara de las circunstancias que justifican el empleo de este procedimiento y evitar una utilización inadecuada.

Como puede constatarse, el elemento determinante para la aplicación de este procedimiento no viene delimitado por el objeto material de la iniciativa, pero tampoco por la sencillez o brevedad de los textos. Y ello, porque una propuesta legislativa puede ser breve e implicar una modificación relevante del ordenamiento jurídico y, por ello, requerir un amplio debate parlamentario que permita alcanzar acuerdos sólidos para lograr su aprobación. Igualmente carecería de sentido excluir a priori del ámbito de actuación de esta técnica procedimental todas aquellas materias sometidas a reserva procedimental, ya que ello privaría a las Cámaras de un instrumento fundamental para responder a demandas legislativas sobrevenidas. Piénsese por ejemplo en la necesidad de aprobar una serie de medidas relativas a materias reservadas a ley orgánica, demandadas socialmente y respaldadas mayoritariamente por las fuerzas políticas ante una inminente disolución de las Cámaras, ya sea natural o anticipada. En estas circunstancias la aplicación de esta técnica procedimental evitaría la caducidad de las iniciativas legislativas en curso y pendientes de resolución. Sin embargo, esto es aplicable a la elaboración de la ley, pero no a la tramitación de la reforma constitucional.

Realizadas estas consideraciones, puede afirmarse que el factor clave para la concurrencia del supuesto de hecho del procedimiento de lectura única lo constituye la existencia de consenso político suficiente para lograr el beneplácito de la Cámara. Sobre esto, quiero precisar que me refiero al consenso político como coyuntura acuerdo generalizado amplio, no en sentido técnico como regla jurídica de la unanimidad, ya que eso sería contrario al art.79 CE. 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

---

<sup>21</sup> Véase GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, P., “El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº16, 2005, pág. 238. Así, son tres los casos a los que se refiere 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 recae 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*..

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.

Sin embargo, desde el ATC 9/2012 –que acoge la tesis de la simultaneidad procedimental para tramitar la reforma constitucional-, el Tribunal Constitucional viene sosteniendo que el consenso político que pueda suscitar un proyecto o una proposición de ley es algo ajeno a la concurrencia de los requisitos que permitan su tramitación por el procedimiento de urgencia (por todas, STC 215/2016, FJ 5 e)<sup>22</sup>. En esta línea, considera que la especial relevancia o la trascendencia constitucional de un texto normativo “no es incompatible con su tramitación por el procedimiento en lectura única,... al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional (STC 238/2012, FJ 4, que reproduce la doctrina del ATC 9/2012, de 13 de enero)” (STC 185/2016, FJ 5 c).

### **b) Procedimiento de urgencia**

Por lo que respecta al procedimiento de urgencia, la Constitución no regula esta abreviación de la tramitación parlamentaria como un procedimiento legislativo aplicable por igual en ambas Cámaras, sino que únicamente incorpora dos breves referencias en su articulado, dirigidas a cada una de las Cámaras por separado. De una parte, en el artículo 86.3, y al hilo de la intervención parlamentaria en la tramitación del decreto-ley. Y de otra, prevé la simplificación procedimental aplicable en la Cámara Alta al disponer que “el plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados” (art.90.3). Este modo de abordar la regulación de la declaración de urgencia, ha suscitado un debate doctrinal en torno a la consideración de esta figura como un procedimiento legislativo especial autónomo, o bien como una mera regla de funcionamiento de las Cámaras<sup>23</sup>. No obstante, se trata de un procedimiento con apoyatura constitucional cuyo reconocimiento deriva de los artículos 90.3 y 86.3 CE<sup>24</sup>

La principal característica de esta técnica en la Cámara baja consiste en la reducción a la mitad de los plazos establecidos para el procedimiento legislativo ordinario (art. 94 RCD), manteniendo todas las fases previstas para éste. Ello implica una disminución del tiempo destinado al examen de la iniciativa, a la presentación y votación de las enmiendas, así como una reducción de la duración de las intervenciones, discusión y votación del texto definitivo; limitaciones, que afectan directamente a los derechos de los parlamentarios en la tramitación del *iter legis* y que en el caso del Senado producirá unos efectos más drásticos dada la rigidez de los plazos fijados. Efectivamente, en el caso del Senado las previsiones constitucionales y parlamentarias establecen que la duración de la tramitación quedará reducida a veinte días naturales, frente a los dos meses que dura en el procedimiento ordinario, como se desprende del artículo 90.2 de la Constitución (art.133 RS). Además, debe tenerse en cuenta que en ambas Cámaras el acortamiento de la tramitación que implica el procedimiento de urgencia es perfectamente compatible con la aplicación de la regla general de ampliación o reducción de tiempos<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> En relación con el requisito de la “simplicidad de su formulación”, el Tribunal ha sostenido que este concepto jurídico indeterminado es totalmente ajeno “al consenso político que pudiera suscitar el proyecto de ley, a la repercusión pública que éste pueda tener, o a la complejidad material “ intrínseca que supone la función administrativa de aplicación del ordenamiento jurídico, que no se ha trasladado en modo alguno a la formulación de la ley.” (STC 129/2013, FJ 10).

<sup>23</sup> Para un análisis detallado de este debate, véase GÓMEZ LUGO, Y., “La urgencia del *iter legis*: una técnica procedimental de agilización procedimental a disposición del Gobierno”, *Revista de Derecho Político*, nº 71-72, 2008.

<sup>24</sup> Véase en GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad, “El procedimiento legislativo en las Cortes Generales. Regulación, fases y tipos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº16, 2005, pág.236.

<sup>25</sup> Efectivamente, la aplicación de esta atenuación procedimental es perfectamente compatible con la regla general de reducción de tiempos prevista por los Reglamentos parlamentarios, como se desprende de los artículos 94 RCD, al prever que “sin perjuicio de lo establecido en el artículo 91 del presente Reglamento, los plazos tendrán una duración de la mitad de los



La decisión sobre la tramitación conforme al procedimiento de urgencia puede adoptarse tanto a petición de determinados órganos parlamentarios, como por iniciativa de sujetos ajenos a las Cámaras. El Reglamento del Congreso atribuye esta capacidad a órganos exclusivamente parlamentarios, al señalar como sujeto legitimado para instar la activación de esta modalidad a la *Mesa de la Cámara*, a propuesta del Gobierno, dos Grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados (art.93.1 RCD). La normativa del Reglamento del Senado admite no sólo el origen parlamentario de la decisión sobre la urgencia, sino también la activación procedimental mediante la declaración procedente de órganos ajenos a la Cámara Alta. Efectivamente, en este supuesto son dos grupos los sujetos legitimados para poner en marcha este cauce procedimental. De una parte, se atribuye a la Mesa del Senado la potestad de activarlo de oficio, o bien a propuesta de un Grupo parlamentario o veinticinco senadores (art.133.2 RS). Y de otra, se reconoce al *Gobierno y Congreso de los Diputados* la capacidad para declarar la urgencia; instancias, ajenas a la Cámara en la que se tramita el texto.

Tanto la normativa constitucional como las previsiones de los Reglamentos parlamentarios supeditan la aplicación de esta modalidad procedimental a la *declaración de urgencia*, por lo que ésta se presenta como el acto de naturaleza política que impulsa la activación de la especialidad y cuya adopción corresponde a los sujetos legitimados por las fuentes parlamentarias. Desde este modo, la declaración se convierte en el presupuesto habilitante de este mecanismo procedimental, y cuya concurrencia deberá verificar la Mesa de la Cámara antes de iniciar los trámites propios del procedimiento de urgencia. Lo que parece indudable es que esta "declaración de urgencia" sólo puede acordarse ante circunstancias que requieren de cierta celeridad en su resolución legislativa, o situaciones que necesitan una actuación legislativa del Parlamento en un plazo inferior a cualquiera de los que ofrece el resto de modalidades procedimentales, incluyendo tanto el *iter legis* ordinario, como los restantes procedimientos abreviados. De este modo, quedaría justificada la idoneidad de este cauce procedimental, cuando se requiriera la adopción de medidas normativas de forma inmediata por parte del Parlamento por excepcionales circunstancias políticas que no pudieran esperar al normal desarrollo legislativo, que habitualmente se caracteriza por su lentitud. Parece deducirse que la voluntad de declarar la urgencia, como acto que activa el mecanismo procedimental, constituye en realidad una valoración estrictamente política por parte de los sujetos legitimados por el ordenamiento a tal efecto.

### **2.3. La aplicación simultánea de procedimientos parlamentarios**

Resulta indudable que la complejidad propia de la vida política y parlamentaria condiciona el uso de los procedimientos parlamentarios, llegando incluso a forzar la aplicación sincrónica de diferentes modalidades especiales. La praxis parlamentaria pone de manifiesto cómo la simultaneidad procedimental constituye una práctica habitual en las Cámaras. Precisamente, esta realidad obliga a cuestionarse la idoneidad de esta técnica desde la perspectiva de los procedimientos parlamentarios de reforma constitucional.

Los supuestos de aplicación transversal<sup>26</sup> de procedimientos legislativos especiales son múltiples en la actividad de las Cámaras. Algunos supuestos resultan admisibles conforme a la legalidad parlamentaria, sin embargo otros suscitan ciertas dudas de constitucionalidad, como es el caso que nos ocupa.

La constitucionalización de determinadas reservas procedimentales permite reconocer cierta preferencia en la tramitación a los procedimientos legislativos especiales *ratione*

---

establecidos con carácter ordinario"; y del 135.6 RS al disponer que "La Mesa podrá acordar modificaciones en los plazos cuando así lo aconsejen las circunstancias".

<sup>26</sup> Entre los términos utilizados por la doctrina para referirse a esta posibilidad de combinación de varios procedimientos legislativos, P. García-Escudero emplea la expresión "aplicación transversal". Consúltese GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales, op.cit.*, pág.110.

*materiae* frente al *iter legis* común y a los especiales abreviados. El carácter obligatorio o imperativo de la primera modalidad impone a las Cámaras un modo concreto de actuación; ahora bien, esta aparente preferencia se difumina desde el momento en que se admite la posibilidad de simultanearlos con las modalidades abreviadas. La aplicación de procedimientos *ratione materiae* no impide que los órganos parlamentarios puedan disponer el uso concurrente de especificidades de carácter temporal, a excepción de las exclusiones previstas constitucionalmente, como la prevista por el art.75.3 CE.

Asimismo, debe advertirse que los procedimientos abreviados son un cauce alternativo al *iter legis* ordinario cuando las circunstancias políticas requieren de una rápida intervención legislativa por parte del Parlamento. Ahora bien, en el supuesto de la reforma constitucional su aplicación, en caso de admitirse, no tendrá carácter alternativo, sino necesariamente simultáneo; y ello, como consecuencia de las reservas procedimentales que derivan de los artículos 167 y 168 CE.

Por lo que respecta a la técnica legislativa de lectura única, las normas parlamentarias permiten su utilización simultánea o transversal tanto con procedimientos legislativos especiales por razón de la materia, como con las otras dos modalidades legislativas abreviadas. Sin embargo, en el caso que nos ocupa y pese a la ausencia de límites materiales para su aplicación, nos cuestionamos si sería conveniente que los Reglamentos parlamentarios exceptuasen la aplicación del método de lectura única a algunas materias sometidas a procedimientos particularizados por razón material (Presupuestos Generales del Estado, Leyes Orgánicas, Estatutos de Autonomía, ...)<sup>27</sup>. principio, podría argüirse que la mayor notoriedad de las materias sometidas a dichas reservas procedimentales desaconseja su simultaneidad con la técnica de lectura única. En cuanto al procedimiento de urgencia, los Reglamentos parlamentarios permiten su aplicación simultánea junto a otras modalidades procedimentales abreviadas o por razón material. Este dato queda corroborado por la práctica parlamentaria que refleja el uso coetáneo de esta técnica junto a la variante de Comisión con competencia legislativa plena y el método de lectura única. En cuanto a la simultaneidad de la urgencia con los procedimientos especiales por razón material, en principio, no suscita problema alguno habida cuenta de la ausencia de límites materiales excluidos del ámbito de su aplicación.

Por tanto, según las normas parlamentarias ni la modalidad de lectura única, ni el procedimiento de urgencia tienen previstos condicionantes materiales para su aplicación, por lo que estas formas de tramitación son de aplicación genérica a todos los proyectos o proposiciones de ley independientemente de su contenido. Sin embargo, existen dudas razonables sobre su idoneidad para tramitar proyectos o proposiciones de reforma constitucional.

### **3. La doctrina constitucional sobre la simultaneidad procedimental para tramitar reformas constitucionales (ATC 9/2012)**

En el ATC 9/2012 el Tribunal Constitucional ha tenido la ocasión de enfrentarse, por primera vez, al tema del control jurisdiccional de las reformas constitucionales. En dicho auto se pronuncia sobre algunas de las incertidumbres que plantea la tramitación parlamentaria de las reformas constitucionales, y en concreto, sobre la sustanciación de la reforma de la Constitución mediante procedimientos abreviados.

Con motivo de la tramitación parlamentaria de la modificación constitucional de art. 135 CE, varios diputados del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya Verds interpusieron recurso de amparo parlamentario contra varios

---

<sup>27</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, si bien es cierto que en este supuesto la intervención del Pleno está previsto con carácter preceptivo en el procedimiento presupuestario.

acuerdos de la Mesa y del Pleno del Congreso de los Diputados sobre la tramitación de la proposición de reforma por vulneración del art. 23 CE por dos motivos. En realidad, lo que plantearon los parlamentarios recurrentes fue una lesión del *ius in officium* por actos internos de las Cámaras, en su vertiente del derecho a tramitar las iniciativas por el procedimiento adecuado. El recurso impugnó varios actos parlamentarios sin valor de ley por la vía del art.42 LOTC por una doble inadecuación de los procedimientos legislativos observados para tramitar la proposición de reforma constitucional.

El primer motivo de inadecuación procedimental deriva la decisión de tramitar la proposición de reforma constitucional por el procedimiento ordinario del art.167, en lugar de hacerlo por la vía extraordinaria del art.168. En realidad, esta primera queja trae causa de la discrepancia con la calificación otorgada por la Mesa a la propuesta de reforma, con la consiguiente disconformidad con la decisión sobre el modo de su tramitación parlamentaria. A juicio de los recurrentes la reforma propuesta suponía una modificación encubierta del Título preliminar de la Constitución – en concreto, del art. 1.1 CE-, por lo que solicitaron la nulidad de los actos impugnados y la retrotracción de la tramitación al momento de publicación de la iniciativa, al objeto de reconducir su tramitación conforme al procedimiento agravado del art.168. La decisión parlamentaria de seguir este último cauce procedimental afectaba a los derechos de participación política de los diputados, y de los ciudadanos, al eliminar las preceptivas convocatorias electorales y del referéndum previstos por el art. 168.

Por otra parte, y con carácter subsidiario, alegaron una segunda inadecuación procedimental al cuestionar la idoneidad de los procedimientos legislativos observados (lectura única y urgencia) para la tramitación parlamentaria de la reforma constitucional conforme a la vía ordinaria del art.167 CE; y por ello, solicitaron, subsidiariamente, la tramitación de la reforma controvertida por el procedimiento ordinario del art.167 sin declaración de urgencia y sin aplicar el método de lectura única. De forma resumida, las razones esgrimidas para sustentar sus pretensiones fueron principalmente: reducción de las facultades de participación en sede de Comisión como consecuencia de la técnica procedimental aplicada a la reforma del art.135; falta de encaje de la reforma constitucional en los supuestos previstos para la aplicación de la modalidad de lectura única; y ausencia de motivación de los órganos parlamentarios al decidir sobre la tramitación por los procedimientos aplicados.

Sin duda, una de las cuestiones más sorprendentes de este pronunciamiento es que, pese a tratarse de un Auto de inadmisión a trámite de un recurso de amparo, el Tribunal efectúa un juicio de fondo sobre las cuestiones suscitadas en la demanda. Precisamente el tipo de resolución emitida por el Alto Tribunal en el presente caso ha sido un aspecto que ha producido cierto asombro y ha recibido justificadas críticas<sup>28</sup>. En su voto particular, el Magistrado Pablo Pérez Tremps criticó el fallo de inadmisión del Auto al no alcanzar el razonamiento sobre la lesión de la norma fundamental, que debiera haberse hecho mediante Sentencia, y no de forma liminar. A su juicio, “una cuestión técnicamente compleja, novedosa, de evidente interés constitucional, suscitada por parlamentarios representantes del pueblo español no debería haberse inadmitido a trámite sino que debería haber sido objeto de un pronunciamiento más reposado y tras un análisis procesalmente completo de las cuestiones planteadas.”.

Creo que el Tribunal debería haber admitido a trámite el recurso de amparo, ya que el asunto suscitado presentaba especial trascendencia constitucional por dos razones. Por un lado, porque planteaba un problema o faceta de un derecho fundamental sobre el que no existe doctrina constitucional (STC 155/2009, FJ 2 a): enjuiciar la función de calificación y admisión a trámite de la Mesa del Congreso en relación con las reformas constitucionales. Y por otro,

---

<sup>28</sup> En este sentido se ha pronunciado VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., *op.cit.*, págs.485 y ss.

porque el asunto suscitado trascendía del caso concreto al plantear una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social (STC 155/2009, FJ 2 g); en concreto, planteaba diversos problemas relativos a la tramitación parlamentaria de las reformas constitucionales, una cuestión con clara repercusión general y sobre la cual el Tribunal no se había pronunciado antes.

Respecto al primer motivo de inadecuación procedimental esgrimido, sobre la discrepancia suscitada por los recurrentes en torno a la calificación de la proposición de reforma constitucional controvertida dentro de los supuestos objeto del procedimiento previsto en el art. 167, el Tribunal se limita a acoger la interpretación literal y estricta del art.168, en virtud de la cual la Constitución “establece de manera precisa la finalidad de las dos vías de reforma que prevé, en función de los objetos sobre los que se puede proyectar” (FJ 2). Sobre ello, considera que acceder a la pretensión de los recurrentes de retrotraer la tramitación al momento de la publicación de la iniciativa al objeto de que se tramitase por la vía del art.168 implicaría “el riesgo de dejar a la discreción del órgano rector de la Cámara la determinación del procedimiento de reforma constitucional”. Esto no es totalmente cierto y debería haberse matizado a la luz de la doctrina constitucional, especialmente del ATC 85/2006. De una parte, el diputado tiene derecho a tramitar las iniciativas por el procedimiento adecuado conforme a las normas constitucionales y reglamentarias, y de darse un error o discrepancia en la calificación de la iniciativa puede solicitar la reconsideración de la calificación otorgada y solicitar la reconducción del procedimiento en función de la recalificación de la propuesta. A este respecto, para resolver los diferentes supuestos de recalificación de las iniciativas se ha propuesto, de forma muy acertada, aplicar por analogía la regulación y la práctica existentes respecto de las leyes orgánicas<sup>29</sup>. Por otro lado, el Tribunal olvida aquí que la aplicación del procedimiento agravado del 168 está sometida a un requisito material, cuya concurrencia debe verificar la Mesa en los trámites de calificación y decisión sobre la tramitación.

Por lo que respecta a la segunda queja relativa a la simultaneidad de la reforma del art.135 junto al procedimiento de lectura única, el Tribunal realiza, a mi juicio, un examen incompleto de este asunto y acude a un argumento meramente formalista limitándose a confirmar la inexistencia de límites materiales para la adopción de dicho procedimiento<sup>30</sup>. En este sentido, sostuvo que “[n]i de la lectura del texto constitucional en su conjunto, ni de modo especial del título X dedicado por la propia Constitución a su posible reforma, ni del art. 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) se advierte que la aprobación de la reforma constitucional haya quedado excluida del procedimiento de lectura única.” (ATC 9/2012, FJ 3). Aunque esta afirmación es cierta, no creo que el Tribunal ha enfocado correctamente la cuestión suscitada, ya que presupone que el criterio material es determinante y único para la aplicación del procedimiento de lectura única. Sin embargo, y como se expuso anteriormente, la viabilidad de esta variante procedimental no viene delimitada por el objeto material de la iniciativa, sino por una serie de supuestos tasados en los Reglamentos parlamentarios que, en ningún momento, el Tribunal tiene en cuenta<sup>31</sup>.

Por otro lado, el Tribunal considera que “no es un dato menor que la única especialidad procedimental vetada por la Norma Fundamental, en relación con la reforma constitucional es

---

<sup>29</sup> Sobre las diferentes posibilidades de solución, véase GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, P., “El procedimiento agravado de la reforma de la Constitución de 1978”, *Revista de Derecho Político*, nº 71-72, 2008, págs.. 181-182.

<sup>30</sup> En este sentido, no le faltan razones a Villaverde Menéndez cuando afirma que el Auto incurre en cierto “formalismo parlamentario enervante”. VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., *op.cit.*, págs..487.

<sup>31</sup> En el mismo sentido se pronuncia el Magistrado Eugeni Gay Montalvo, al sostener que la decisión mayoritaria debería haber analizado si la votación del Pleno de la Cámara que acuerda adoptar el procedimiento de lectura única observa o no el mandato normativo contenido en el art. 150 RCD. Igualmente, considera que la proposición de ley de reforma de la Constitución Española de 1978 “tenía tantas complicaciones que no puede decirse, a primera vista, que tuviese una formulación simple”; y tratándose de una reforma de un texto constitucional que “se gestó como fruto de un delicado consenso pareciera que también hubiera motivos para entender que su naturaleza requería de una tramitación tal que facilitara la participación más plural posible, con la cual no se compeadece el procedimiento de lectura única.”.

la eventual atribución de la aprobación de la misma a una comisión legislativa permanente (art.75.3 CE)”. Sin embargo, olvida el Tribunal que el procedimiento de lectura única no existía en 1978, ya que fue creado con la aprobación de los Reglamentos parlamentarios en 1982, y en consecuencia, esta cuestión debe ser analizada tomando como parámetro también las disposiciones previstas en los mismos.

En cuanto al cuestionamiento referente a la sustanciación de la reforma constitucional por la vía de urgencia, el Tribunal se limita a negar que la tramitación urgente haya impedido a los recurrentes las facultades que les corresponden en el seno del procedimiento legislativo (FJ 4). A este respecto, trae a colación su doctrina sobre la declaración de urgencia en relación con el procedimiento legislativo (STC 234/2000), si bien creo que no puede extrapolarse, sin mayores precisiones, al supuesto de la reforma constitucional. Aun tratándose del procedimiento abreviado de aplicación más genérica por ausencia de condicionamientos de ningún tipo, salvo la propia declaración de urgencia, creo que no puede abordarse esta cuestión sin tener en cuenta otros elementos como el propio fundamento y rasgos de los procedimientos parlamentarios de reforma constitucional. Da la sensación de que el Tribunal está equiparando los procedimientos de reforma constitucional a los procedimientos parlamentarios legislativos<sup>32</sup>, sin atender a las diferencias existente entre ambos y corriendo el riesgo de desnaturalizar la propia configuración jurídica de los procedimientos previstos para la modificación de la Constitución.

De este modo, y sin mayores precisiones de fondo, con este ATC 9/2012 el Tribunal acoge la tesis de la simultaneidad procedimental para tramitar la reforma de la Constitución, en virtud de la cual resulta admisible la aplicación transversal de los procedimientos parlamentarios de reforma constitucional y las modalidades abreviadas de lectura única y urgencia; tesis, que ha sido reiterada en varias resoluciones posteriores (SSTC 238/2012, FJ 4; 185/2016, y 215/2016, FJ 5). Sin embargo, el pronunciamiento adolece de algunas imprecisiones. Por ejemplo, cuando afirma que del texto constitucional no se desprende “que la aprobación de la reforma constitucional haya quedado excluida del procedimiento de lectura única”, lo hace de forma genérica sin especificar si se refiere solo a la vía ordinaria del art.167, o si por el contrario, esta doctrina sería extensible al procedimiento agravado de reforma. Tampoco las sentencias posteriores, en las que reproduce la doctrina de la simultaneidad procedimental de la reforma constitucional, resuelven este interrogante.

A mi juicio la resolución de la demanda amparo en el presente caso, requería un correcto enfoque de las cuestiones de fondo suscitadas. De este modo, se echa en falta que el Tribunal no hubiera analizado en profundidad los Acuerdos de la Mesa del Congreso sobre calificación, admisión y tramitación de la propuesta de reforma constitucional controvertida al objeto de comprobar si habían vulnerado el derecho de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las Leyes, en su vertiente del derecho a tramitar las iniciativas por el procedimiento adecuado (art. 23.2 CE). Ello hubiera requerido traer a colación la consolidada doctrina constitucional sobre dos cuestiones (a) el mencionado derecho fundamental en conexión con (b) la potestad de las Mesas de las Cámaras de calificar y admitir o no a trámite las iniciativas parlamentarias y su incidencia sobre el *ius in officium* del cargo parlamentario. Obviamente, ello hubiera requerido la admisión a trámite del recurso de amparo y su resolución mediante sentencia.

#### **4. Procedimientos abreviados como límites procedimentales a la reforma.**

Aunque la Constitución española, a diferencia de otros textos constitucionales como el

---

<sup>32</sup> En esta línea, el Magistrado Luis Ignacio Ortega Álvarez formula un voto particular en el que discrepa de la decisión mayoritaria, precisamente, que el Tribunal no estableciera distinción entre “los procedimientos parlamentarios legislativos, en los que las Cortes como institución y los representantes del pueblo actúan como órganos y poderes constituidos y los procedimientos parlamentarios de reforma constitucional, en los que actúan como poder constituyente”.

italiano o alemán, “no excluye de la posibilidad de reforma ninguno de sus preceptos ni somete el poder de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento”( STC 48/2003, FJ 7), es posible deducir algunos límites procedimentales derivados de sus preceptos.

En este sentido, la actuación de las Cámaras para tramitar la modificación de la Constitución no queda sometida únicamente a los requisitos procedimentales previstos por los artículos 167 y 168 CE, que actúan como límites formales o procedimentales. Junto a éstos, y haciendo una interpretación sistemática de las normas constitucionales y parlamentarias que regulan el modo de producción legislativa, y pueden deducirse otras limitaciones que condicionan la tramitación parlamentaria de la revisión de la Constitución<sup>33</sup>.

#### **4.1. Límite procedimental explícito**

En primer término, junto a los preceptos constitucionales del Título X que regulan los modos de producción de la reforma constitucional (artículos 167 y 168), pueden señalarse otros condicionantes formales o procedimentales que derivan directamente de la Constitución y entre los que cabe señalar los fijados en los artículos 166 y 75.3 CE<sup>34</sup>.

De una parte, el artículo 166 CE remite a los párrafos primero y segundo del artículo 87 CE, lo que excluye la posibilidad de iniciar cualquier revisión de la Constitución por iniciativa legislativa popular.

Por otra parte, el artículo 75.3 CE prohíbe la delegación de competencia legislativa a favor de las comisiones parlamentarias para la sustanciación de las reformas constitucionales, por lo que nos encontramos ante una limitación expresa que restringe la actuación del Parlamento cuando actúa en el ejercicio de las competencias atribuidas por los arts. 167 y 168 CE. En este supuesto, y aunque el precepto constitucional dispone un límite material para la aplicación del procedimiento abreviado previsto por el art. 75.2, desde la óptica de los procedimientos de reforma constitucional actúa como un auténtico límite procedimental, de tal suerte que impide que las Cámaras puedan agilizar la tramitación parlamentaria aplicando simultáneamente la modalidad fijada por el art. 75.2 CE junto a los procedimientos de los artículos 167 y 168 CE. No obstante, y aunque el constituyente no hubiera previsto esta prohibición, la aplicación de este procedimiento abreviado seguiría estando vedada para la tramitación de la reforma constitucional porque el objeto de la delegación es la aprobación de “proyectos o proposiciones de ley”, no reformas constitucionales. Y además, lo que se delega es el ejercicio de la función legislativa del art.66.2 CE, no de la función de reforma de la Constitución conforme a las previsiones del título X.

Esta tesis se ha visto confirmada por el Tribunal Constitucional al reconocer que “la única especialidad procedimental vetada por la Norma Fundamental, en relación con la reforma constitucional, es la eventual atribución de la aprobación de la misma a una comisión legislativa permanente (art. 75.3 CE)” (ATC 9/2012, FJ 3º). Si bien, debe advertirse un dato que el Alto Tribunal parece omitir en este pronunciamiento, y es que los procedimientos abreviados de lectura única y de urgencia no fueron creados por el constituyente, sino por las propias Cámaras. Efectivamente, como se expuso con anterioridad, los Reglamentos parlamentarios de 1982 crearon ambas modalidades en el ejercicio de su autonomía reglamentaria y de funcionamiento interno que tienen reconocida constitucionalmente, si bien en el caso del procedimiento de urgencia existía una base constitucional.

---

<sup>33</sup> Nótese que las normas del *iter legis* común son de aplicación supletoria para todo aquello no previsto por el régimen jurídico de los procedimientos legislativos especiales y también de los procedimientos parlamentarios de reforma constitucional.

<sup>34</sup> Dejo al margen el límite circunstancial previsto en el art.169 CE que prohíbe iniciar los procedimientos de reforma constitucional en las situaciones especificadas en el mismo.

## 4.2. Límites procedimentales implícitos: la tramitación por lectura única y procedimiento de urgencia

Teniendo en cuenta que la Constitución española carece de cláusulas de intangibilidad, ni reconoce la categoría de ley de reforma constitucional, y que las normas de producción de la reforma permiten la revisión total del texto constitucional, resulta cuestionable admitir un control material de la reforma constitucional, en la medida en que no existe un parámetro material de la constitucionalidad de la reforma. A este respecto, Villaverde Menéndez sostiene que la ausencia de parámetro imposibilita lógicamente y jurídicamente el control y la posible declaración de inconstitucionalidad; y para que exista este parámetro es necesaria una relación jerárquica entre la norma controlada y la que sirve de criterio para el juicio de constitucionalidad<sup>35</sup>. No obstante, ello no es óbice para admitir el control formal de las reformas constitucionales, ya que en este supuesto sí contamos con un parámetro formal en las normas de la Constitución y los Reglamentos parlamentarios que disciplinan los modos de producción legislativa y de la propia reforma constitucional.

En este orden de consideraciones, cabe cuestionarse si existen límites procedimentales no contemplados expresamente por la Constitución, pero que puedan derivarse implícitamente de otros preceptos constitucionales o de los Reglamentos parlamentarios. En este caso estaríamos hablando de límites procedimentales o de procedimiento de carácter implícito. A este respecto, quiero aclarar que no me estoy refiriendo a la expresión “límites implícitos formales” utilizada por Pedro de Vega, siguiendo la tesis de Merkl y A. Ross, para referirse al carácter irreformable de las normas que regulan el poder de reforma constitucional y que, desde esta perspectiva, serían auténticas cláusulas de intangibilidad<sup>36</sup>. Me refiero a límites procedimentales implícitos entendidos como condicionantes en sentido amplio, y no como mera prohibición o impedimento<sup>37</sup>. De esta perspectiva, este tipo de límites estará constituido por el conjunto de actos y trámites previstos por las normas constitucionales para la sustanciación de la reforma constitucional.

Mayores dificultades interpretativas se plantean en el caso de los procedimientos legislativos abreviados no creados directamente por la Constitución, como el método de lectura única y el procedimiento de urgencia. En ambos supuestos, ni la Constitución ni los Reglamentos parlamentarios prohíben su aplicación transversal o simultánea junto a los procedimientos parlamentarios de reforma constitucional. No obstante, creo hay razones que podrían justificar su no aplicación simultánea.

A los efectos de una mayor claridad expositiva, los motivos que podrían esgrimirse para sustentar la inadecuación de tramitar las reformas constitucionales aplicando simultáneamente los procedimientos de urgencia y de lectura única podrían sintetizarse del siguiente modo: (a) responden a fundamentos diferentes y contrapuestos (b) los límites que introducen en el debate parlamentario y en la posibilidad de presentar enmiendas –en lectura única–; (c) la falta de concurrencia en la reforma constitucional de los elementos de simplicidad de la norma o de una naturaleza que justifique la adopción del procedimiento de lectura única; (d) desaparecería la función técnica y política de la Comisión parlamentaria –en lectura única–.

---

<sup>35</sup> VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., “El control de constitucionalidad de las reformas constitucionales. ¿Un oximorón constitucional? Comentario al ATC 9/2012”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº30, 2012, pág.495.

<sup>36</sup> Sobre la noción de límites implícitos formales y la irreformabilidad de las normas de procedimiento, consúltese DE VEGA GARCÍA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, op.cit., pág. 277 y ss.

<sup>37</sup> Para una visión de los límites como *impedimentos*, puede verse en BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., “Los límites a la reforma constitucional ante propuestas más propias de una revolución”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº29, 2012. Para este autor, el artículo 169 no sería límite temporal o circunstancial porque no “impide” la reforma, solo su comienzo, pág. 266. Tampoco considera límites las condiciones exigidas en los arts. 167 y 168, puesto que “su finalidad no es delimitar ni dificultar la reforma, sino garantizar que el proceso de cambio se efectúa con sometimiento a la voluntad del constituyente”.

El primer inconveniente para admitir la simultaneidad de la tramitación de la reforma constitucional con los procedimientos abreviados viene determinado por el diferente fundamento de estos procedimientos parlamentarios. Como se expuso anteriormente, los procedimientos legislativos abreviados responden a la finalidad de combatir la lentitud propia de la actividad del Parlamento y lograr una aceleración la tramitación legislativa simplificando los actos del *iter legis* común. Desde esta óptica, atienden a razones de economía procedimental con la pretensión de economizar los tiempos y fases del *iter legis* para facilitar una respuesta legislativa rápida. Sin embargo, la revisión de la Constitución ésta sometida a una reserva procedimental, que deriva de los arts. 167 y 168 CE y que se caracteriza por una especial rigidez. De este modo, el fundamento de los procedimientos previstos para tramitar la reforma son garantizar la supremacía constitucional y permitir la adaptación de la Constitución a los cambios sociales y políticos. En mi opinión, los procedimientos parlamentarios de reforma constitucional y los legislativos abreviados responden a fundamentos no solo distintos, sino también incompatibles. Procedimentalmente, son técnicas contrapuestas, mientras que las normas que regulan la reforma constitucional se caracterizan por su especial rigidez, los procedimientos abreviados se definen por la simplificación procedimental. Por ello, no me parece adecuada la aplicación simultánea de las modalidades de urgencia y lectura única para tramitar reforma de las normas constitucionales.

Por otra parte, la tramitación legislativa conforme al método de lectura única implica que la iniciativa se somete a un debate de totalidad en el Pleno de la Cámara (arts. 151.2 RCD y 129.2 RS), y seguidamente a una sola votación. Como consecuencia de ello, quedan excluidas las enmiendas al articulado, es decir, aquellas que tienen un sentido claramente técnico y formal. Sin embargo, en el Congreso “se admite en la práctica la presentación de enmiendas al proyecto, aunque la regulación contenida en el artículo 150 podría no avalar esta situación”<sup>38</sup>. Por lo que respecta a la aplicación de este procedimiento en la Cámara Alta, el propio Reglamento prevé explícitamente la limitación del derecho de enmienda al establecer “podrán presentarse únicamente propuestas de veto” ( art. 129.3 RS), lo que ha sido criticado por la doctrina, ya que efectivamente restringe las facultades legislativas de los parlamentarios, en concreto la posibilidad de presentar enmiendas, con su consiguiente discusión y votación<sup>39</sup>. Ante esta situación la minoría ve disminuidas considerablemente 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. Asimismo la adopción de la modalidad de lectura única redundaría 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 afectación sobre la facultad de debate y discusión parlamentaria son claras, hasta tal extremo que se ha afirmado, y con razón, la Cámara se convierte en un mero órgano de ratificación o rechazo<sup>40</sup>.

A este respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que las limitaciones introducidas en el debate parlamentario, así como en la posibilidad de introducir enmiendas en el Senado no hurtan automáticamente a las Cámaras las posibilidades de debate posterior, sino que “habrán de analizarse, caso por caso, si se acredita que la adopción de este tipo de

---

<sup>38</sup> Véase GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, P., *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, CEPC, 2006, pág. 521.

<sup>39</sup> SANTAOLALLA LOPEZ, F., *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Espasa Universidad, 1990, pág. 289. En el mismo sentido se pronuncia, REDONDO GARCIA, A.M., *El derecho de Enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, op.cit., pág.260.

<sup>40</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 GARCIA, A.M., *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Madrid, Congreso, 2001, pág.260, nota a pie n°249.



procedimiento alteró de algún modo el proceso de formación de la voluntad parlamentaria (STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 5).” (STC 238/2012, FJ 4). Ahora bien, en relación con la reforma constitucional, creo que no resulta admisible la simultaneidad procedimental con la lectura única, no sólo porque las circunstancias *ad casum* no encajen en ninguno de los supuestos tasados previstos para dicha modalidad, sino también porque ello afectaría a las posibilidades reales de participación de la minoría en el debate y mermaría su capacidad de enmendar la propuesta de reforma.

Por otro lado, resulta difícil admitir que una reforma constitucional reúna las nota de simplicidad o naturaleza que aconsejan el recurso al procedimiento legislativo de lectura única. No obstante, la concurrencia de estos supuestos habría que valorarla caso por caso. En esta línea, se ha afirmado que la modificación del art. 135 no respondió a ninguno de los supuestos tasados, ya que “ni su naturaleza lo aconseja, ni su simplicidad lo permite, como sucedió en el caso de la anterior reforma constitucional de 1992 que intercaló el término «y pasivo» en el artículo 13.2 CE y también fue aprobada en lectura única tras previa consulta al TC y su posterior dictamen. En el presente caso, las circunstancias requerían otro procedimiento que permitiera un detenido estudio técnico-jurídico y un debate amplio y reposado.”<sup>41</sup>. Sin embargo, a mi juicio, ninguna de estas dos reformas constitucionales tenían cabida entre los supuestos fijados. En el caso de la primera, fue la concurrencia del consenso sobre la modificación del art. 13.2 lo que justificó la adopción de este procedimiento abreviado. Es cierto que técnicamente se trataba de una modificación muy breve y simple, pero no por ello carecía de relevancia, ni justificaba un cierto debate sosegado ante la opinión pública.

Precisamente, la aprobación de la reforma del artículo 135 creó un mal precedente que puso de manifiesto las consecuencias negativas que, para el desarrollo del debate parlamentario, ocasionó la aplicación de los procedimientos de urgencia y lectura única. El acortamiento de los tiempos excluyó la posibilidad de celebrar en sede parlamentaria una discusión sosegada y suficiente sobre el alcance de la reforma proyectada. Como consecuencia de ello, los principios parlamentarios de publicidad y respeto a las minorías se vieron afectados, en la medida en que la oposición vio reducidas sus posibilidades de actuación y enmienda en dicho proceso. En esta línea, se ha afirmado que en “democracia la decisión por mayoría es importante, pero más fundamental aún es la preservación de las formas y el respeto a la minoría e incluso a una mayoría que se topó con un acuerdo al que no le quedó más remedio que respaldar, pues careció de tiempo para deliberar y enmendar. El ejercicio de la soberanía popular requiere una liturgia democrática que escenifique un proceso constituyente o revisión constitucional, aunque sea parcial.”<sup>42</sup>

La adopción del procedimiento de lectura única conlleva la supresión de los actos y trámites que se celebran en las comisiones parlamentarias (y en las ponencias) durante el proceso de creación de la norma. A este respecto, debe recordarse la importante labor que desempeña la Comisión no sólo como en su función dictaminadora de carácter técnico y auxiliar para la Cámara, sino también en su función política como órgano de transacción y negociación. De esta suerte, su intervención en la fase central del *iter legis* resulta fundamental para que la Cámara pueda debatir y, en su caso, aprobar la propuesta legislativa. Asimismo, un rasgo que caracteriza la tramitación en esta sede es su carácter informal frente a la rigidez y formalidad inherente al debate y votación en el Pleno. Al tratarse de un órgano más restringido tiene una vocación técnica que permite un mejor desarrollo de los trabajos de la Cámara. De este modo, resulta bastante cuestionable que pueda renunciarse a las facultades dictaminadora y política de la Comisión en la reforma constitucional. Ahora bien, estas consideraciones son aplicables sólo para la tramitación de la reforma en el Congreso, puesto que las disposiciones

---

<sup>41</sup> CARRERAS, F. de, *op.cit.*, pág.190.

<sup>42</sup> BASTIDA, *op.cit.*, pág. 175.

del Reglamento del Senado que regulan la tramitación de la reforma constitucional si que prevé la intervención de la Comisión de Constitución con función dictaminadora (art.154.2 RS).

Por último, y en relación con el procedimiento de urgencia, el Tribunal Constitucional ha sostenido que “una reducción del tiempo de tramitación no priva a las Cámaras del ejercicio de su función legislativa, ya que incide sólo sobre su cronología, ni tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de voluntad del órgano” (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 13). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que un exceso en la agilización procedimental puede ocasionar consecuencias negativas, como la adopción de decisiones parlamentarias discutidas insuficientemente o dificultar los acuerdos necesarios para la formación de la voluntad de la Cámara. Por otro lado, el Tribunal ha admitido que la modalidad de urgencia “es «un procedimiento en el cual resultan notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma» (FJ 5).” (215/2016, FJ 5). Efectivamente, un exceso en la aceleración del procedimiento conlleva ciertas limitaciones sobre los derechos de los parlamentarios y afecta notablemente a algunos de los principios parlamentarios clásicos, como la participación de las minorías en el proceso de adopción de decisiones parlamentarias, especialmente, su capacidad de incidir en la resolución final a través del ejercicio del derecho de enmienda. Por ello, creo que el anterior pronunciamiento no puede extrapolarse, sin más, a la tramitación parlamentaria de las reformas constitucionales precisamente por los riesgos que podría ocasionar. Como advirtiera Bentham, el fin de la discusión parlamentaria no es la celeridad, por lo que no ha de temerse la demasía en materia de examen, ya que “las malas leyes son únicamente efectos de la precipitación y falta de atención”<sup>43</sup>. Asimismo, y como apunta Rubio Llorente, la lentitud es el precio a pagar por una mayor eficacia en el procedimiento de reforma<sup>44</sup>.

#### **4.3. Las facultades de la Mesa en la selección del procedimiento**

Para garantizar que las propuestas de reformas constitucionales sean tramitadas conforme al procedimiento constitucionalmente adecuado, es necesario que previamente la Mesa califique, admita a trámite y decida sobre su tramitación. En el ejercicio de estas potestades, el órgano rector desempeña un rol fundamental en la fijación del procedimiento aplicable, garantizando un correcto cumplimiento de las normas procedimentales y contribuyendo con ello al perfeccionamiento técnico y calidad del texto. Precisamente estos tres actos parlamentarios serán determinantes para que la Mesa de curso al procedimiento concreto conforme al cual se sustanciará la reforma y, en su caso, si se aplica simultáneamente con alguna de las modalidades legislativas abreviadas. Por lo tanto, será importante conocer el alcance de estas facultades de la Mesa en la fijación del procedimiento aplicable.

Asimismo, para garantizar la efectividad de los derechos de los parlamentarios debe llevarse a cabo un correcto desempeño en el juicio de calificación y admisibilidad. No puede olvidarse que las irregularidades en el desarrollo de estos actos (como puede ser una calificación o inadmisión incorrectas, o la tramitación de la iniciativa por un procedimiento diferente al instado por el autor) pueden lesionar los derechos consagrados por el artículo 23.2

---

<sup>43</sup> Véase en BENTHAM, J., *Tácticas parlamentarias*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1991, pág. 183.

<sup>44</sup> En relación con las razones y la conveniencia de tramitar el procedimiento agravado de reforma en dos legislaturas consecutivas, RUBIO LLORENTE afirma que puesto que el poder de reforma es poder constituyente “su configuración constitucional ha de asegurar en la mayor medida posible que la voluntad del órgano que lleva a cabo la reforma coincida con la del pueblo soberano al que ésta se imputa”; y “el precio a pagar por esa mayor eficacia es el de su considerable lentitud. Una lentitud que puede parecer deseable en la mayor parte de las ocasiones”. Véase, “Rigidez y apertura constitucional”, *La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente? Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, CEPC, 2009, pág. 34.

CE. Esta idea fue confirmada por el Tribunal Constitucional al sostener que al decidir la Mesa sobre la admisión no puede desconocer que estos actos constituyen una “manifestación del ejercicio de un derecho del parlamentario que los formula, y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho” (STC 78/2006, FJ 3). Precisamente porque la inadmisión de las iniciativas legislativas puede implicar una limitación del derecho de diputados y senadores a ejercer la función parlamentaria, y con ello, el derecho de los ciudadanos, la jurisprudencia constitucional ha exigido un requisito añadido: la necesidad de la motivación de las decisiones de la Mesa “a fin de tras ellas no se esconda un juicio sobre la oportunidad política” que escaparía por completo a sus potestades (STC 242/2006, FJ 4).

Si bien el alcance de estas facultades varía de unos procedimientos parlamentarios a otros, existe una consolidada doctrina constitucional conforme a la cual la calificación y admisión a trámite se efectúa “en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad (que es el que en cambio tiene lugar en el trámite de toma en consideración” (ATC 428/1989, FJ 3). En esta misma línea, el Tribunal ha precisado en reiteradas ocasiones que estos actos no constituyen un juicio de oportunidad política, ya que este tipo de decisiones quedan reservadas al Pleno de la Cámara, no a sus Mesas, que cumplen “la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de la Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente como tal foro de debate y participación en la cosa pública” (STC 208/2003, FJ 4 c).

Por lo que respecta a los juicios de admisibilidad y calificación de iniciativas legislativas, el Tribunal ha admitido que los Reglamentos parlamentarios pueden establecer que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la mera verificación de los requisitos formales, siempre que vengan delimitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario. Sin embargo, si la legalidad aplicable no prevé límites materiales a las iniciativas, la verificación en el juicio de admisibilidad debe ser siempre formal. Conforme a la doctrina constitucional, excedería del ámbito de la facultad de las Mesas “calificar y admitir a trámite las iniciativas parlamentarias el control, siquiera liminar, de su constitucionalidad. Lo que no excluye, sin embargo, que el control de las Mesas de las Cámaras, además de verificar el cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos en cada caso, pueda extenderse a “una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido” (SSTC 89/2005 y 90/2005 FJ 3, por todas). Ahora bien, tal verificación liminar de la conformidad a Derecho de la iniciativa parlamentaria la hemos circunscrito a aquellos casos en los que la calificación de la iniciativa —y su correspondiente tramitación— se define en atención a criterios de orden material” (ATC 85/2006, FJ 4).

## **5. Inobservancia de los límites procedimentales en la reforma constitucional: *vicio in procedendo* y lesión de un derecho fundamental**

El tema de la justiciabilidad de las infracciones formales y de procedimiento en que pueda incurrir las Cámaras en el ejercicio de su poder reformador, y en concreto, las relacionadas con la selección del procedimiento observado por parte de los órganos parlamentarios intervinientes, presenta dos vertientes.

Efectivamente, la inobservancia de los límites procedimentales, en general, y del procedimiento adecuado establecido, en particular, puede ser constitutiva de un vicio *in procedendo*, pero también de una lesión del derecho de acceso a cargo representativo del artículo 23.2 CE en su vertiente del derecho a tramitar las iniciativas conforme al procedimiento previsto por las normas constitucionales y el Reglamento parlamentario.

Respecto a esto último, debe tenerse presente que el Tribunal Constitucional incorporó el denominado *derecho al procedimiento*<sup>45</sup> como contenido del derecho reconocido en el artículo 23.2. CE, al sostener que la participación de los grupos parlamentarios y de los Diputados que lo integran, “en el ejercicio de la función legislativa a través del procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido para la concreta iniciativa objeto de tramitación y el desempeño en el mismo de los derechos y facultades que lo acompañan constituye, en principio, una manifestación relevante del *ius in officium* de representante (en este sentido, STC 118/1999, de 28 de junio, FJ 2). En concreto, puede considerarse que *pertenece al núcleo de su función representativa que los proyectos y proposiciones legislativas, sean en lo que aquí interesan de reforma estatutaria o de reforma constitucional, se tramiten con los requisitos y a través de los procedimientos establecidos en la Constitución española y en el Reglamento del Congreso de los Diputados*”<sup>46</sup> (ATC 85/2006, FJ 6).

Como consecuencia de ello, la inobservancia del procedimiento que afecte al núcleo de la función representativa podría vulnerar el *ius in officium* en su vertiente del derecho a tramitar la reforma constitucional por el procedimiento adecuado. Por ello, y puesto que las decisiones de las Cámaras sobre el procedimiento de tramitación de las reformas son actos parlamentarios sin valor de ley, el único mecanismo de impugnación sería el recurso de amparo por la vía del art.42 LOTC y por infracción del art. 23.2 CE.

Desde una segunda perspectiva, en la medida en que la tramitación parlamentaria de la reforma constitucional está sometida a diferentes límites procedimentales, la decisión parlamentaria de tramitar las propuestas de reformas a través de un procedimiento inadecuado podrá dar lugar a un vicio *in procedendo*<sup>47</sup>. La desviación procedimental puede producirse en el supuesto de la tramitación parlamentaria de las reformas constitucionales de dos modos. De un parte, por inobservancia del procedimiento establecido conforme al criterio material que distingue las vías ordinaria y agravada previstas en los artículos 167 y 168, respectivamente. De otra, por una tramitación inadecuada de la iniciativa de reforma cuando los órganos parlamentarios intervinientes deciden sustanciarla simultáneamente por alguno de los procedimientos legislativos abreviados. Además, debe precisarse que este tipo de vicio se produce siempre que se vulnere una norma de procedimiento con independencia de la naturaleza de la norma infringida, esto es, independientemente de que ésta se ubique en la Constitución o en un Reglamento parlamentario. A este respecto, es doctrina reiterada en nuestra jurisprudencia constitucional que “«[a]unque el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los Reglamentos parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a].” (STC 103/2008, FJ 5º).

Llegados a este punto, resulta obligado cuestionarse, aunque sea muy brevemente, por la competencia para controlar la adecuación procedimental de la reforma constitucional, y en su caso, por las vías de impugnación a tal efecto. La posibilidad de controlar la constitucionalidad de los límites procedimentales a la reforma constitucional es una exigencia derivada de la dualidad de procedimientos previstos para su tramitación parlamentaria. En

---

<sup>45</sup> Sobre esta manifestación del *ius in officium*, me remito a mi trabajo: “El derecho a tramitar las iniciativas legislativas por el procedimiento adecuado”, *INDRET (Revista para el análisis del Derecho)*, nº 4, 2009.

<sup>46</sup> La cursiva es mía.

<sup>47</sup> Sobre los tipos de vicios en el procedimiento legislativo, y los diferentes usos de las categorías de vicio formal y vicio procedimentales, véase BIGLINO CAMPOS, P., *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pág. 101.

cierto modo, esta cuestión ha quedado indirectamente resuelta con motivo del ATC 9/2012, del que se desprende que el Tribunal reconoce implícitamente su competencia para resolver la inobservancia de los límites procedimentales en que pueda incurrir el poder de reforma, si bien desde la óptica de la lesión de los derechos afectados y a través del mecanismo procesal del recurso de amparo parlamentario. Aunque ninguna norma lo prevé expresamente, se ha admitido doctrinalmente que esta competencia quedaría atribuida al Tribunal Constitucional. En este sentido, Aragón Reyes ha afirmado que dicha competencia no se apoyaría “en una atribución explícita, sino implícita, derivada del carácter mismo de la Constitución (que obliga, jurídicamente, claro está, a todos los poderes públicos, art. 9.1 CE) y de la posición y naturaleza del propio Tribunal Constitucional”<sup>48</sup>. Ahora bien, esta intervención del Tribunal Constitucional resulta más problemática en el supuesto de que la reforma fuera ratificada mediante referéndum. En este sentido, coincido con Jiménez Campo cuando afirma que “políticamente la adopción de la revisión constitucional por el cuerpo electoral debe admitirse que sana cualquier irregularidad en el proceso que a aquélla llevó”<sup>49</sup>.

En cuanto a los mecanismos de impugnación, ni la Constitución, ni la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional han previsto procedimientos que permitan enjuiciar la regularidad del procedimiento de reforma. Además, teniendo en cuenta que en nuestro ordenamiento no existe la categoría de ley de reforma constitucional (existente en otras Constituciones, como la italiana), sería cuestionable la utilización de los instrumentos de control previstos en los artículos 161 (recurso de inconstitucionalidad) y 163 (cuestión de inconstitucionalidad). Sobre esta cuestión, existe cierto acuerdo doctrinal para proponer el recurso previo de inconstitucionalidad como la opción más adecuada, o al menos, menos problemática, para impugnar la reforma y que podría incorporarse mediante una modificación de la LOTC<sup>50</sup>. En estos supuestos, el parámetro de control vendría constituido por los preceptos de la Constitución y los Reglamentos parlamentarios que ordenan y articulan el proceso de revisión constitucional, y en concreto, los límites procedimentales. Por otro lado, los actos susceptibles de control lo conformarían el conjunto de actos y trámites parlamentarios conducentes a la elaboración de la reforma constitucional.

---

<sup>48</sup> ARAGON REYES, M., *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, CEPC, 2013, pág.242.

<sup>49</sup> Véase JIMÉNEZ CAMPO, J., “Algunos problemas de interpretación en trono al Título X de la Constitución”, *op.cit.*, pág. 102.

<sup>50</sup> En este sentido se han pronunciado, entre otros, ARAGON REYES, *op.cit.*, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *El procedimiento agravado de la reforma de la Constitución de 1978*, Madrid, CEPC, 2007, pág. 138. También para el control de constitucionalidad de los límites materiales, se ha sugerido este mecanismo de impugnación; ALÁEZ CORRAL, B., *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, Madrid, CEPC, 2000, pág.400.