

## EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ  
Letrada de las Cortes Generales  
Catedrática de Derecho Constitucional  
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 1. CARACTERES DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA 2. LÍMITES TEMPORALES A LA INICIATIVA DE REFORMA II EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE REFORMA. LÍMITES MATERIALES III TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE REFORMA 1. *Decisión sobre el procedimiento. Control* 1.1 *Admisión a trámite* 1.2 *Decisión sobre el procedimiento* 1.3 *Efectos del acuerdo de admisión a trámite* 2. *Toma en consideración de las proposiciones de reforma* 3. *Fases del procedimiento ordinario de reforma* 4. *Tramitación en el Congreso de los Diputados* 4.1 *Procedimiento aplicable: legislativo común* 4.2 *Presentación de enmiendas* 4.3 *Debate de totalidad en el Pleno* 4.4 *Deliberación en Comisión* 4.5 *Debate y votación en el Pleno. Mayoría requerida* 4.6 *Especialidades procedimentales aplicables: urgencia y lectura única* 5. *Tramitación en el Senado* 6. *Solución de discrepancias entre las Cámaras. Procedimiento de conciliación* 6.1 *Comisión de conciliación* 6.2 *El texto de la Comisión Mixta. Votación* 6.3 *Decisión final del Congreso de los Diputados* IV El referéndum facultativo V Promulgación de la reforma VI Retirada y caducidad de la iniciativa de reforma 1. *Retirada* 2. *Caducidad* VII REFORMAS CONSTITUCIONALES APROBADAS 1. *Reforma del artículo 13.2* 2. *Reforma del artículo 135*

## I. INTRODUCCIÓN. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

De los dos procedimientos de reforma previstos en el Título X de la Constitución española de 1978, en cuarenta años sólo se ha hecho uso del llamado ordinario, regulado en el artículo 167. He dedicado una monografía al estudio del procedimiento agravado<sup>1</sup>, que presenta mayor complejidad y plantea más problemas de ejecución. Pero no deja de tener importancia la reflexión sobre el mecanismo articulado en el artículo 167 CE, sobre todo a la luz de las reformas aprobadas por esta vía en 1992 y 2011.

Tomamos como reflexión inicial la importancia del procedimiento de reforma constitucional, subrayada por la distinción de Schmitt entre reformas constitucionales e inconstitucionales de la Constitución, verificadas con o sin observancia del procedimiento constitucionalmente prescrito para tales reformas, de forma que sólo las primeras son reformas o revisiones constitucionales en sentido propio<sup>2</sup>. Y debe asimismo tenerse en cuenta que, como pone de relieve López Guerra, las fórmulas empleadas por la Constitución de 1978 en su Título X no son caprichosas ni fruto de una ocurrencia del constituyente, sino que la exigencia de unos procedimientos especiales para la reforma del texto constitucional responde a experiencias derivadas tanto de nuestra historia como de la historia constitucional comparada<sup>3</sup>.

### 1. Caracteres del procedimiento de reforma

Podemos apuntar algunos caracteres que presentan el o los procedimientos establecidos en el Título X de la Constitución para su reforma, artículos 167 y 168.

En primer lugar, el constituyente optó por un sistema de *reformas expresas e insertas* en el articulado de la Constitución, aunque sea mediante adición. La doctrina entiende que, aunque no se prohíban expresamente las reformas tácitas, ello se deduce de la normativa constitucional que establece

---

<sup>1</sup> P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

<sup>2</sup> C. Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1982, pág. 115.

<sup>3</sup> L. López Guerra, “La reforma constitucional. Elementos formales y materiales”, en *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005, pág. 517.

unos determinados procedimientos. En todo caso, se aplicarían las reglas generales sobre la abrogación de las normas por otras posteriores, aunque la reforma no fuera expresa.

La regulación contenida en el Título X se caracteriza por establecer una *pluralidad en los titulares* de la iniciativa y en los procedimientos de reforma constitucional. La primera se materializa en el artículo 166 mediante una remisión a la iniciativa legislativa (87.1 y 2 CE) que a la vez supone una exclusión, la de la iniciativa popular (regulada en el 87.3 CE)<sup>4</sup>. La segunda resulta del establecimiento de *dos procedimientos* distintos –frente al único que suele aparecer en otros ordenamientos– en función de la materia a que afecte la reforma. La diferenciación entre los procedimientos supone acceder al ordinario por exclusión del agravado, en la medida que es el ámbito de éste el definido mediante la enumeración de las materias a las que ha de aplicarse. El ordinario regulado en el artículo 167 aparece, pues, como procedimiento subsidiario o residual, por más que sea considerado como el núcleo esencial del Título X<sup>5</sup>.

De los dos sistemas posibles que ofrece la experiencia histórica y comparada para dotar de rigidez a una Constitución, atribuir su reforma a órganos especiales distintos del legislativo ordinario (Asamblea constituyente o Convención creada al efecto, Asamblea formada por las dos Cámaras del Parlamento, apelación al poder constituyente mediante referéndum, intervención de los Estados miembros de un Estado federal), o bien al propio órgano legislativo ordinario, pero por *procedimientos especiales* diferentes del previsto para la elaboración de las leyes (aprobación por mayorías cua-

---

<sup>4</sup> Sobre la iniciativa de reforma constitucional, atribuida al Gobierno, a las Cámaras de acuerdo con lo que determinan sus Reglamentos (que atribuyen la presentación de propuestas de reforma a dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados -146 RC- o a 50 senadores que no pertenezcan a un mismo grupo parlamentario -152 RS- sin perjuicio de la necesidad de su toma en consideración) y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, véase P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, cit., págs. 27 y ss.

<sup>5</sup> J. Pérez Royo (“Artículo 167: La reforma parcial de la Constitución”, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por Oscar Alzaga Villamil, tomo XII, Edersa, Madrid, 1999, págs. 460-461), quien califica a este artículo de “núcleo esencial” del Título X, con el que hubiera bastado sin que se resintiera el edificio constitucional de la reforma. Esta afirmación coincide con la propuesta de supresión del artículo 168 CE formulada por J. Tajadura Tejada (“La reforma de la reforma”, *El Mundo*, 9 diciembre 2017), que debería tramitarse por el procedimiento agravado de reforma.

lificadas, doble aprobación en la misma o sucesivas legislaturas, adición de referéndum a la tramitación parlamentaria), el constituyente ha optado por el segundo, con exigencia de mayorías cualificadas y referéndum facultativo en el artículo 167 (además de establecer un sistema de resolución de conflictos entre las dos Cámaras diferente del que se produce en el procedimiento legislativo) y una combinación de casi todos los obstáculos posibles en el 168 (mayorías aún más cualificadas, aprobación en dos legislaturas, incluso doble en una de ella, referéndum obligatorio).

Los procedimientos establecidos otorgan a la Constitución de 1978 el carácter de *rígida*, sin que se considere en general por la doctrina especialmente dificultativo el procedimiento ordinario de reforma sentado por el artículo 167, pese a la posibilidad de que llegue a unirse la exigencia de mayorías cualificadas en el Parlamento con la celebración de un referéndum. Por el contrario, la suma de trámites que ha de superar una reforma prevista en el artículo 168, los cuales suelen encontrarse por separado en Derecho comparado, ha hecho que en ocasiones se haya calificado a la Constitución de pétrea, al menos en lo que a este procedimiento se refiere.

Esta rigidez extraordinaria ha de conectarse con el hecho de que la Constitución no contenga *cláusulas de intangibilidad*, a diferencia de otras Constituciones de nuestro entorno (Alemania, Francia, Italia, Portugal), de tal manera que las materias afectadas por el procedimiento agravado de reforma han sido calificadas de cláusulas de intangibilidad encubiertas o vergonzantes, en la medida en que el establecimiento de dicho procedimiento pretendía proteger aquellas hasta impedir su modificación en la práctica.

Desde el punto de vista político, la experiencia ha demostrado la existencia de un cierto temor o *prevención* hacia la reforma constitucional, cuyas causas no es el caso pormenorizar aquí, pero que pueden resumirse en la conciencia de la dificultad con la que se alcanzó el consenso en el periodo constituyente y en el deseo de no reabrir el debate. Sirve de prueba de este estado de opinión la primera reforma de las dos aprobadas, en 1992, al objeto de acomodar el artículo 13.2 a las exigencias del Tratado de Maastricht, considerada como un ajuste técnico más que como una reforma, que fue llevada a cabo apresuradamente, con eliminación de trámites (ausencia de enmiendas, procedimiento de lectura única en el Congreso), sin recurrir al referéndum posible y solventando la reforma mediante la adición de dos pa-

labras al texto constitucional; también la segunda reforma, pese a la extensión y complejidad del artículo 135 reformado, se tramitó en las Cámaras en trece días, asimismo por el procedimiento de lectura única en el Congreso y sin referéndum, esta vez solicitado, pero por un número insuficiente de firmas.

## 2. *Límites temporales a la iniciativa de reforma*

La iniciativa de reforma constitucional, que –como veremos– no tiene asignados límites materiales, está sujeta a un límite temporal establecido por el artículo 169, último de la Constitución.

Excluidas las cláusulas de intangibilidad, acoge la Constitución aquí el otro tipo de límites habitualmente fijados al poder constituyente constituido, el temporal, pero no en el mismo sentido que la Constitución de 1812<sup>6</sup>, la cual señalaba un plazo de ocho años “después de hallarse puesta en práctica la Constitución en todas sus partes” para que pudiera proponerse una reforma. La disposición transitoria segunda del Anteproyecto de Constitución de 1978 establecía la prohibición de reformar la Constitución durante sus primeros cinco años de vigencia por el mecanismo normal, sustituyéndolo por otro agravado y definitivo que desapareció en la Comisión Constitucional del Congreso<sup>7</sup>.

En Derecho comparado, cláusulas parecidas a la española vigente se hallan en la Constitución francesa de 1958, que prohíbe la iniciación o tramitación de ningún procedimiento de enmienda mientras esté menoscabada la integridad territorial; la belga de 1994, según la cual ninguna revisión de la Constitución podrá ser iniciada ni proseguida en tiempo de guerra o cuando las Cámaras se vieran impedidas de reunirse libremente en el territorio federal<sup>8</sup>; y la portuguesa de 1976, que prohíbe que sea practicado

---

<sup>6</sup> Constitución que se debatió y aprobó durante la guerra de la independencia.

<sup>7</sup> P. De Vega había abogado por la supresión de esta disposición, porque el Título X poseía las suficientes dosis de rigidez como para hacerla inexplicable lógicamente y peligrosa jurídicamente (“La reforma constitucional”, en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pág. 221). También M. Contreras entendía que esta disposición resultaba innecesaria, dada la rigidez del procedimiento de reforma previsto (“La reforma de la Constitución”, en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, ed. Manuel Ramírez, Pórtico, Zaragoza, 1979).

<sup>8</sup> Con una redacción (salvo “federal” que sustituye a “nacional”) que se había incorporado ya a la Constitución de 1831 en una reforma de 1971.

ningún acto de revisión constitucional durante la vigencia del estado de sitio o estado de emergencia<sup>9</sup>. La justificación de las reformas similares a la nuestra se ha situado en el deseo de evitar presiones o restricciones a la libertad de deliberación de las Asambleas<sup>10</sup>.

En el caso español, la incidencia más relevante en la redacción del artículo 169 se produjo en el debate por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso. Frente al tenor inicial en el Anteproyecto (“No procede la reforma constitucional ni trámite alguno de los indicados en tiempo de guerra o de declaración de alguno de los estados de excepción”), la aceptación de una enmienda *in voce* del Grupo PCE-PSUC restringe la limitación al inicio de la reforma, no a la tramitación de la ya iniciada<sup>11</sup>. Como expuso el diputado Solé Tura en la defensa de la enmienda<sup>12</sup>, aceptada con la oposición de Alianza Popular, la supresión de la referencia a la tramitación pretendía evitar que uno de los estados señalados fuera declarado para impedir una reforma en marcha.

La redacción definitiva ha sido en general objeto de crítica, llegando a ser calificado el precepto como “uno de los artículos más desafortunados

---

<sup>9</sup> Las Constituciones de Bélgica y Luxemburgo prohíben la reforma de determinados puntos de la Constitución durante una regencia. O. Alzaga afirma que la no inclusión de una cláusula similar en nuestra Constitución deriva de que la Corona, a diferencia de las monarquías constitucionales del siglo XIX, está al margen del proceso de reforma constitucional y, congruentemente, es indiferente en la práctica que la Jefatura del Estado esté desempeñada por el Rey o por la Regencia (*La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Del Foro, Madrid, 1978, pág. 973).

<sup>10</sup> R. Senelle, *La Constitution belge commentée*, Guyot, Bruselas, 1974, pág. 442; J. J. Gomes Canotilho y Vital Moreira, *Constituição da Republica Portuguesa anotada*, Coimbra, Coimbra, 1980, pág. 520.

<sup>11</sup> F. Santaolalla López (“Artículo 169”, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por F. Garrido Falla, 3ª ed., Madrid, 2001, pág. 2751) entiende que la finalidad de la norma es, a pesar de su defectuosa redacción, incompatibilizar la reforma constitucional con el tiempo de guerra o los estados de sitio, de excepción y de alarma, de tal forma que no sólo el inicio, sino también cualquiera de las fases de la reforma debe quedar excluida desde el momento que se produce una de dichas situaciones. Es evidente que tanto el tenor literal del precepto como su proceso de elaboración impiden admitir esta interpretación. Otra cosa es que no sea oportuno desarrollar la tramitación de una reforma constitucional en momentos políticamente delicados y que no deban las Cámaras, en consecuencia, continuar la tramitación de una reforma iniciada.

<sup>12</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 93, de 20 de junio de 1978, pág. 3477.

de toda la Constitución”<sup>13</sup>, o de “cláusula tan improcedente como inútil<sup>14</sup>”, dado que lo lógico es pensar que si las Cámaras optan por la declaración de situaciones de excepción no se decidan por la reforma y a la inversa. Por el contrario, Contreras entiende acertadamente que, si desde un punto de vista práctico la limitación contenida en el artículo 169 resulta efectivamente inútil o superflua, no por ello deja de cumplir una cierta función política y simbólica: la de dejar constancia de la resistencia del poder constitucionalizado a verse desplazado, e incluso posiblemente invertido, en una coyuntura de crisis aguda del sistema o de sus instituciones políticas<sup>15</sup>.

Téngase en cuenta, por otra parte, que el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, prohíbe la celebración de éste en ninguna de sus modalidades durante la vigencia de los estados de excepción y sitio o en los noventa días posteriores a su levantamiento, suspendiéndose la celebración del convocado si se declara uno de dichos estados, lo que podría impedir culminar una reforma ya iniciada.

La prohibición de la iniciativa de reforma, que afecta por igual al procedimiento simple y al agravado<sup>16</sup>, alcanza a cuatro *situaciones* excepcionales o de anomalía constitucional. De ellas, las tres últimas, los estados de alarma, excepción y sitio, están perfectamente delimitadas, en cuanto a su declaración y su duración, en el artículo 116. Más dificultades presenta la definición de qué debe entenderse por tiempo de guerra, dado que las únicas alusiones constitucionales hacen referencia a la pena de muerte en tiempos de guerra (art. 15) o a la competencia del Rey para “previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz” (art. 63.3). Una interpretación coherente de los artículos 169 y 63.3 llevaría a sostener que

---

<sup>13</sup> J. Pérez Royo, “Artículo 169: Límites a la iniciativa de reforma”, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por O. Alzaga Villamil, tomo XII, Edersa, Madrid, 1999, pág. 513.

<sup>14</sup> P. De Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 161-162.

<sup>15</sup> M. Contreras, “La reforma de la Constitución”, *cit.*, pág. 416.

<sup>16</sup> Y que hubiera debido incluirse como apartado 2 del artículo 166, como observa J. Pérez Royo, “Artículo 169: Límites a la iniciativa de reforma”, *cit.*, pág. 509. Su deficiente colocación sistemática procede, en nuestra opinión, de la propia génesis del precepto, que en el Anteproyecto de Constitución incluía un límite no sólo a la iniciativa, sino a toda la tramitación de la reforma constitucional.

la limitación afecta sólo a los supuestos de guerra declarada formalmente. Pero hoy en día, con la flexibilidad con que se producen los conflictos bélicos, cabría pensar en situaciones de guerra no declarada en las que no procediera iniciar una reforma constitucional, aunque esperemos que estas disquisiciones teóricas formen parte sólo de la política-ficción.

## II. EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE REFORMA. LÍMITES MATERIALES

El artículo 167 CE regula el *procedimiento ordinario* de reforma de la Constitución<sup>17</sup>, así calificado por contraposición al agravado en cuanto a los trámites a cumplir. Se trata de un procedimiento que no se considera excesivamente rígido –como se ha señalado– pese a sumar a las mayorías cualificadas un referéndum facultativo, dado que la mayoría reforzada de tres quintos exigida para la aprobación es inferior a la impuesta en el artículo 168 y que el referéndum facultativo es lo suficientemente dificultativo en su legitimación para que no haya sido precisa su celebración en las dos únicas ocasiones en que se ha reformado la Constitución, siempre por la vía ordinaria o simple.

Con ellas se confirmó la predicción de la doctrina de que sería difícil culminar una reforma por el procedimiento del artículo 168, lo que reafirma el carácter ordinario del regulado en el artículo anterior. Además, la agilidad con que se aprobaron estas reformas previo un amplio consenso (limitada la segunda en cuanto al número de fuerzas políticas, pero contando con los dos grandes partidos que durante cerca de cuarenta años han configurado un cuasibipartidismo) muestra que, siempre que aquél exista, solventar los trámites establecidos por el artículo 167 no plantea mayor dificultad.

El procedimiento regulado en este artículo se presenta como residual, en la medida en que las *materias* a que se aplica quedan delimitadas de forma negativa, por no estar incluidas en la enumeración contenida en el artículo 168 como objeto de la reforma agravada: revisión total o parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo Segundo, Sección primera del Título I, o al Título II. Si bien no parece plantear problemas la exclusión

---

<sup>17</sup> Artículo aprobado por unanimidad salvo el voto en contra de Alianza Popular por el carácter facultativo del referéndum, según declaró el Sr. Fraga Iribarne, considerado un nuevo tajo a la democracia semidirecta respecto del texto de la ponencia, que preveía su carácter obligatorio en todos los casos.

del procedimiento ordinario en las materias concretadas por este artículo citando partes específicas de la Constitución, más dudas suscita qué ha de entenderse por revisión total. Algunas Constituciones, como la austríaca y la suiza, diferencian también la reforma total de la parcial, pero resuelven a continuación el problema de determinar qué es una reforma total atribuyendo a determinados órganos su definición y la consecuente decisión sobre el procedimiento de reforma.

No utiliza este criterio el constituyente español, al haberse eliminado una doble determinación, formal y material, que figuraba en el informe de la ponencia constitucional, para entender aplicable el procedimiento agravado: “cuando la reforma afecte a un título completo de la Constitución o así lo determine el Tribunal Constitucional”. En consecuencia, el primer problema planteado es saber qué debe entenderse por “revisión total”. Más allá de la conexión con los límites a la reforma constitucional, para llegar a preguntarse si la Constitución admite su propia destrucción (en la terminología de Schmitt) o la subversión de los principios sobre los que se asienta<sup>18</sup>, en un terreno menos elevado, se cuestiona qué criterios han de utilizarse para entender que una reforma constitucional debe ser considerada revisión total. Parece evidente que no bastaría con aplicar un criterio exclusivamente formal, en el sentido de que se tratara de un texto comprensivo de una nueva Constitución completa. Aceptado, pues, que caben reformas parciales que deban calificarse de totales, la doctrina parece inclinarse por una combinación de criterios cuantitativos (número de artículos afectados, lo que implica también una ponderación del peso de los mismos sobre el conjunto del texto) con otros cualitativos, que a su vez conducirían en último término a las decisiones constitucionales fundamentales. Y dado que son éstas las contenidas en las partes de la Constitución a las que se aplica el

---

<sup>18</sup> C. Schmitt (*Teoría de la Constitución*, cit., pág. 115 y ss.) considera que los límites de la facultad de reformar la Constitución resultan del bien entendido concepto de reforma constitucional, que no alcanza a su destrucción, porque los órganos competentes para acordar una reforma no se convierten en titulares o sujetos del poder constituyente. Quedan también excluidas de su decisión las decisiones políticas fundamentales de la Constitución, porque son asuntos propios del poder constituyente y no pertenecen a la competencia de las instancias autorizadas para reformar y revisar las leyes constitucionales. Aquellas reformas dan lugar a un cambio de la Constitución, no a una revisión constitucional, distinción que ha de tenerse en cuenta incluso cuando se habla de (y se permite) una revisión total de la Constitución, ateniéndose a los límites de la facultad de revisar que de ella resulta, pese a la palabra “total” utilizada aun en el propio texto de las normas constitucionales.

procedimiento agravado por imperativo del artículo 168, la disquisición perdería parte de su importancia<sup>19</sup>. En todo caso, los problemas se plantearán y habrán de ser resueltos en el momento de calificación de las iniciativas de reforma por la Mesa de una de las Cámaras, como veremos a continuación.

En cuanto a los *límites materiales* a la reforma, la inclusión en la Constitución de la posibilidad de su reforma total se completa con la exclusión de límites expresos a la reforma (a diferencia de los numerosos límites contenidos, por ejemplo, en el artículo 288 de la Constitución portuguesa de 1976), lo que permitiría a la llamada revisión total llegar hasta el último extremo de destruir los principios y valores sobre los que se asienta la Constitución o la forma de Estado, que ordinariamente se explicitan como límites en Derecho comparado. Como en otros países, la doctrina se ha planteado si cabe entender que existen *límites implícitos* a la reforma de nuestra Constitución<sup>20</sup>. Creemos que el Tribunal Constitucional ha sido claro a este respecto en la sentencia 48/2003, de 12 de marzo, al declarar que “en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de ‘democracia militante’ en el sentido que él le confiere, esto es, un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución. Falta para ello el presupuesto inexcusable de la existencia de un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional que, por su intangibilidad misma, pudiera erigirse en parámetro autónomo de corrección jurídica, de manera que la sola pretensión de afectarlo convirtiera en antijurídica la conducta que, sin embargo, se atuviera escrupulosamente a los procedimientos normativos”(FJ 7)<sup>21</sup>. “El planteamiento de concepciones que pretendan

---

<sup>19</sup> Sobre la delimitación de la reforma total de la Constitución, puede verse J. Pérez Royo, quien aporta como criterio cualitativo que la reforma afecte a alguna institución que pueda ser definida como órgano inmediatamente constitucional, como el Tribunal Constitucional (*La reforma de la Constitución*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1977, pág. 196).

<sup>20</sup> Véase la polémica doctrinal al respecto en P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, cit., págs. 14 y ss.

<sup>21</sup> “La Constitución española, a diferencia de la francesa o la alemana, 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. Ciertamente, nuestra Constitución también proclama principios, debidamente acogidos en su articulado, que dan fundamento y razón de ser a sus normas concretas. Son los principios constitucionales, algunos de los cuales se mencionan en los arts. 6 y 9 de la Ley impugnada. Principios todos que vinculan y obligan, como la Constitución entera, a los ciudadanos y a los poderes públicos (art. 9.1 CE), incluso cuando se postule su reforma o revisión y hasta

modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, pero siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales y que el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a los procedimientos es siempre, y en todo caso, inexcusable” (STC 52/2017 FJ 5).

No existen pues, entendemos, límites materiales a la reforma, explícitos ni implícitos, sino sólo procedimentales. Obviamente, para el procedimiento del artículo 167 constituyen límites las materias cuya modificación debe tramitarse por el procedimiento agravado. Fueron razones políticas las que movieron en el momento constituyente a las distintas formaciones a insistir en la especial protección de los derechos fundamentales, de una parte, y de la institución monárquica, de otra, así como de la indisoluble unidad de la Nación española, contenida en el Título Preliminar.

Una última observación puede hacerse en relación con lo que Sánchez Ferriz califica de resquicios que ofrece el artículo 168 en cuanto a las amplias partes de la Constitución incluidas en él<sup>22</sup>. Dada la conexión de estas materias con otros preceptos constitucionales, cabría en ocasiones seleccionar de antemano el procedimiento de reforma (o descartar el agravado) simplemente eligiendo el precepto a reformar entre varios posibles (el artículo 2 o el 137, por ejemplo). Recuérdese la relevancia que habría tenido, en cuanto al procedimiento de reforma, que el Tribunal Constitucional hubiera entendido que la ratificación del Tratado de Maastricht afectaba al

---

tanto ésta no se verifique con éxito a través de los procedimientos establecido en su Título X”. Doctrina reiterada, entre otras, en las SSTC 5/2004, FJ 17; 235/2007, FJ 4; 12/2008, FJ 6, y 31/2009, FJ 13.

<sup>22</sup> R. Sánchez Ferriz (“El Título X de la Constitución. La reforma constitucional”, en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Universidad de Valencia, Valencia, 1980, pág. 508), que han de ponerse en relación con la ausencia de una prohibición expresa de las reformas constitucionales tácitas. Véase al respecto la intervención del senador Ollero Gómez en el debate constituyente, quien denunció el riesgo que podría suponer que, dada la existencia de un procedimiento agravado, “ante exigencias históricas ineludibles, en lugar de reformarse las materias contempladas en él por el método para ellas establecido, fueran modificadas por la introducción de estos artículos nuevos en otros lugares de la Constitución, a través del procedimiento del artículo 161 (actual art. 167), dejando inalterado el texto constitucional” (Diario de Sesiones de la Comisión de Constitución del Senado, nº 52, 8 septiembre 1978, pág. 2518).

artículo 23, y no al 13.2, como era el caso. En todo caso, como recuerda el ATC 9/2012, las partes de la Constitución reformables por el procedimiento agravado no pueden entenderse ampliadas por eventual conexión con otros preceptos constitucionales (véase el FJ 2).

### III. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE REFORMA

#### 1. *Decisión sobre el procedimiento. Control*

Con la presentación de la iniciativa de reforma constitucional en una de las Cámaras (el Congreso de los Diputados, si aquella procede del Gobierno, de diputados o grupos de esta Cámara o de las Asambleas autonómicas; el Senado, si procede de los miembros o grupos de la Cámara Alta), entran en juego las facultades de calificación de escritos de la Mesa respectiva, previstas en los artículos 31.1.4º y 5º RC y 36.1.c) RS.

La intervención de la Mesa no es intrascendente, puesto que ha de decidir, según disponen dichos preceptos, sobre la admisión a trámite de la iniciativa, así como sobre el procedimiento de tramitación de la misma.

#### 1.1 Admisión a trámite

En la calificación de la iniciativa y para su admisión a trámite, la Mesa ha de verificar el cumplimiento de los requisitos de legitimación, distintos para cada tipo de iniciativa (del Gobierno, parlamentaria o autonómica). La ausencia de límites materiales hace que no pueda entrar en su contenido para decidir la admisibilidad, aunque sí para determinar el procedimiento de tramitación, cuestión que examinamos a continuación<sup>23</sup>.

Comprobará asimismo la Mesa que acompañan a la iniciativa una exposición de motivos y los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ella, conforme a lo exigido por el artículo 88 CE para los proyectos de ley y con los preceptos reglamentarios relativos a la iniciativa legislativa.

---

<sup>23</sup> La forma de la iniciativa no es irrelevante a efectos de su calificación, pero sólo plantea dudas en caso de reforma agravada, pues la ordinaria ha de presentarse siempre como texto articulado.

Es también la Mesa de la Cámara ante la que se presenta la iniciativa la que ha de verificar la inexistencia de las circunstancias configuradas como límites por el artículo 169 de la Constitución. Será este órgano, en definitiva (sin perjuicio del eventual control, en caso de impugnación ante el Tribunal Constitucional de su decisión de inadmitir a trámite) el que determine la existencia o no de tiempo de guerra.

Las proposiciones de reforma procedentes del Senado, una vez tomadas en consideración por esta Cámara, son remitidas al Congreso para iniciar su tramitación. La Mesa de la Cámara Baja ha de tener en cuenta que no le corresponde en tal caso la calificación de la iniciativa originaria, cuyos requisitos de legitimación y forma han sido ya verificados por la Mesa del Senado o habrán sido convalidados por la toma en consideración. Mayores problemas presentaría una discrepancia entre los órganos rectores de las dos Cámaras en relación con el procedimiento a seguir. Tal vez quepa admitir que la Mesa del Congreso recalifique una decisión de la del Senado, prosiguiendo la tramitación por un procedimiento distinto.

## 1.2 Decisión sobre el procedimiento

Corresponde a las Mesas de las Cámaras decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento, según reza el artículo 31.1.5º RC.

En el tema que nos ocupa, y una vez admitida a trámite la iniciativa de reforma como tal, la decisión se centra en determinar si debe tramitarse por el procedimiento previsto en el artículo 167 o en el artículo 168 CE<sup>24</sup>. Dado el carácter subsidiario o residual con que se ha configurado el primero, la decisión vendría determinada por la apreciación de que la iniciativa supone, en los términos del segundo, la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte a las partes en él enumeradas. Como hemos señalado, serán, probablemente, elementos cuantitativos y cualitativos los manejados para entender que una revisión es total, de una parte; y, de otra, forzosamente habrán de estimarse como parciales que entran en el ámbito del artículo

---

<sup>24</sup> Sobre el control de esta decisión y, en general, del procedimiento utilizado para la reforma constitucional, véase P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución española de 1978*, cit., págs. 135 y ss.

168 cualesquiera propuestas de modificación de uno sólo de los artículos incluidos en las partes de la Constitución citadas en dicho precepto.

Se plantea en la doctrina la duda de si cabe el control de la inconstitucionalidad formal de las reformas constitucionales por el Tribunal Constitucional, competencia no prevista en la Constitución ni en su Ley Orgánica reguladora. Tal vez la única vía posible, salvo reforma de la LOTC para atribuirle esta competencia, sea el recurso de amparo interpuesto por un parlamentario alegando infracción del artículo 23 CE<sup>25</sup>.

La cuestión de la determinación del procedimiento por la Mesa de las Cámaras nos plantea la posibilidad de recalificación de una iniciativa, decidiendo su tramitación por procedimiento distinto al pretendido por la misma. El Tribunal Constitucional ha admitido que el control de las Mesas de las Cámaras 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 y 90/2005, FJ. 3), si bien circunscrita a los “casos en los que la calificación de la iniciativa –y su correspondiente tramitación– se define en atención a criterios de orden material, por lo que dicha calificación sólo puede llevarse a cabo analizando el contenido material de la iniciativa, por ser este determinante” “y a aquellos supuestos en los que la iniciativa parlamentaria se encuentra materialmente limitada por estarle constitucional o legalmente vedadas determinadas materias” (ATC 85/2006).

---

<sup>25</sup> De hecho, en el recurso de amparo promovido por el Sr. Llamazares y otro diputado de ER-IU-ICV contra varios acuerdos de la Mesa del Congreso sobre tramitación de la proposición de reforma del artículo 135 CE, se impugnaba en primer lugar la calificación de la proposición de reforma dentro de los supuestos del procedimiento ordinario contemplado en el artículo 167, sobre la base de que aquella suponía una reforma encubierta del título preliminar de la Constitución, afectaba a varios derechos fundamentales en cuanto mermaba su nivel de protección y menoscababa, en fin, las facultades de los diputados y de los propios ciudadanos. El ATC 9/2012, que inadmite a trámite el recurso, declara (FJ 2): “el texto constitucional 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, de tal modo que admitir la pretensión de los recurrentes [de conexión del art. 135 con otros preceptos constitucionales] alteraría el equilibrio buscado por el constituyente, corriendo el riesgo de dejar a la discreción del órgano rector de la Cámara la determinación del procedimiento de reforma constitucional”. Un comentario a este auto, en I. Villaverde Menéndez, “El control de constitucionalidad de las reformas constitucionales ¿un oximorón constitucional?”. Comentario al ATC 9/2012”, *Teoría y Realidad constitucional*, nº 30, 2012, págs. 483-498.

Siguiendo la argumentación de este auto, encontramos la clave que nos permite sostener la posibilidad de calificación material que permita incluso la recalificación de una iniciativa de reforma constitucional. “La facultad de la Mesa de determinar el tipo de procedimiento parlamentario que ha de seguir un proyecto o proposición de ley puede originar que, dentro de su común naturaleza (iniciativa de ley o de reforma legislativa), se indique la necesidad de que se tramite por uno o por otro procedimiento (el de la ley orgánica o el de la ley ordinaria, por ejemplo), pero lo que no podrá nunca determinar la Mesa es que se siga un procedimiento parlamentario previsto para iniciativas de naturaleza completamente distinta, como sería” (en el caso contemplado en la sentencia) “el de la reforma constitucional. Esa mutación de procedimiento le está vedada a la Mesa de la Cámara” (FJ 5).

De esta afirmación del Tribunal Constitucional podemos deducir que es lícita la recalificación del procedimiento en las iniciativas de ley orgánica u ordinaria, por distinguirse una de otra por criterios materiales establecidos por la Constitución, como de hecho se viene haciendo con normalidad<sup>26</sup>; y que, dado el carácter de procedimientos distintos para la misma naturaleza de iniciativa que tienen los previstos para la reforma constitucional por los artículos 167 y 168 CE, incluso sin precepto reglamentario que la habilite y sobre la base de la propia distinción material constitucionalmente establecida, empleando los términos del auto citado, “la facultad de la Mesa de determinar el tipo de procedimiento parlamentario que ha de seguir la iniciativa puede originar que, dentro de su común naturaleza” [iniciativa de reforma constitucional], “se indique la necesidad de que se tramite por uno

---

<sup>26</sup> La facultad de recalificación, aparte de entenderse comprendida en las competencias generales de la Mesa (lo que admite el Tribunal Constitucional en su sentencia 99/1987 y en el auto 85/2006, como hemos señalado), está expresamente prevista en el Reglamento del Congreso para las leyes orgánicas, cuya diferenciación procedimental respecto de las leyes ordinarias nos permite trazar un paralelismo con los artículos 167 y 168 de la Constitución. El artículo 130.1 RC dispone lo siguiente: “Se tramitarán como proyectos de Ley Orgánica los proyectos y proposiciones de ley a los que la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, otorgue tal calificación de acuerdo con lo previsto en el artículo 81.1 de la Constitución y a la vista del criterio razonado que al respecto exponga el Gobierno, el proponente o la correspondiente Ponencia en trámite de informe”. Este precepto faculta a la Mesa para recalificar los proyectos o proposiciones presentados como de ley ordinaria. La práctica al respecto es que sólo en caso de recalificación, esto es, de no seguirse el criterio adoptado por el autor de la iniciativa (o de modificación del criterio inicial), es oída la Junta de Portavoces; no se da audiencia a este órgano cuando se califican como orgánicas las iniciativas presentadas como tales e incluso tampoco en caso de recalificación obvia de proposiciones de ley.

u otro procedimiento”. No se trataría de la mutación del procedimiento a otro previsto para iniciativas de naturaleza completamente distinta, que es el que el Tribunal estima vedado a la Mesa de la Cámara.

Puede afirmarse, pues, que la Mesa de cualquiera de las Cámaras puede realizar una recalificación de una iniciativa de reforma constitucional presentada como ordinaria, decidiendo su tramitación por el procedimiento agravado previsto en el artículo 168 CE. Esta decisión sería revisable en amparo ante el Tribunal Constitucional, como supuesta violación del *ius in officium* comprendido en el artículo 23, si la iniciativa es de origen parlamentario, y cabría admitir que pudiera originar un conflicto de competencias entre órganos constitucionales, si el Gobierno no estuviera de acuerdo con la recalificación de su proyecto.

El segundo supuesto a analizar sería el contrario, esto es, que una iniciativa se presentara para su tramitación conforme al artículo 168, y la Mesa entendiera que este precepto no es aplicable. Aquí sería también posible la recalificación, que en la práctica sobre el carácter orgánico de las proposiciones de ley se realiza sin más trámite directamente por la Mesa, cuando califica como ordinaria una proposición de ley presentada como orgánica. En caso de proyectos de ley, se solicita criterio a la ponencia o se oye a la Junta de Portavoces.

Es el tercer supuesto el que puede plantear mayores problemas, como ocurre también respecto de las iniciativas de ley orgánica. Se trataría de que una iniciativa contuviera materias tramitables por el procedimiento simple junto a otras que requieren el procedimiento agravado para su aprobación.

Este supuesto no constituye una hipótesis de laboratorio, pues –aparte de que es relativamente frecuente en las leyes orgánicas– ha merecido la atención del Informe del Consejo de Estado de 2006 sobre modificaciones de la Constitución española, que le dedica el inicio de su epígrafe VI, sobre el procedimiento para la reforma, bajo la rúbrica “1. Consideraciones preliminares”. La importancia de esta cuestión deriva de que, en general, se considera poco conveniente un eventual referéndum cuyo objeto quedara reducido a la reforma del artículo 57 CE, circunstancia que podría llegar a convertirlo en un plebiscito sobre la monarquía<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Afirma el Consejo de Estado que, “una vez formalizada, la iniciativa de reforma constitucional, sea cual fuere la diversidad de los temas a los que se extienda, ha de ser entendida siempre como una decisión única. Lo es sin duda en la intención de quienes la proponen,

El Consejo de Estado afirma que la iniciativa de reforma constitucional formalizada ha de entenderse como decisión única, y que, en caso de que su contenido sea mixto, deberá seguirse el procedimiento agravado para su tramitación<sup>28</sup>.

Si aplicamos la experiencia en la aplicación de los preceptos reglamentarios sobre calificación de iniciativas en materia propia de ley orgánica<sup>29</sup> a las iniciativas mixtas de reforma constitucional, podemos confirmar

---

pero también por su objeto. El objeto de la reforma es, en efecto, la Constitución misma, no cada uno de los artículos cuyo texto se pretende modificar o derogar. De esa naturaleza unitaria de todo proyecto o proposición de reforma constitucional, se sigue la necesidad de tramitarla de acuerdo con un procedimiento único.” (...) “Cuando tal cosa sucede y la reforma afecta a preceptos que, aisladamente considerados, podrían ser reformados por el procedimiento más simple, junto a otros que solo pueden ser derogados o modificados siguiendo el procedimiento complejo, es este último el que se ha de seguir, pues de otro modo la reforma sería inválida en lo que a ellos respecta. Esa aplicación del procedimiento agravado a preceptos que en sí mismos podrían ser reformados por otra vía no cambia, por lo demás, la naturaleza de estos, ni impide en modo alguno que las sucesivas reformas de que en el futuro pudieran ser objeto hubieran de llevarse a cabo por un procedimiento que no sea el que la Constitución exige para cualquier cambio que les afecte sólo a ellos”.

<sup>28</sup> Continúa el Informe aplicando este argumento a la consulta del Gobierno, señalando que, si las proyectadas modificaciones constitucionales dieran lugar a una iniciativa de reforma que las abordase conjuntamente, como el Gobierno anuncia en la consulta, toda ella debería tramitarse en la forma prevista en el artículo 168 CE, ya que es este procedimiento agravado el que ha de aplicarse para la reforma del artículo 57, en el que se contiene la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión al trono. Necesidad que se haría más evidente, pero no más fuerte, si la iniciativa incluye también la modificación del Título Preliminar.

<sup>29</sup> Cuando una iniciativa presentada como de ley ordinaria incluye preceptos en materia propia de ley orgánica, la Mesa puede, si entiende que ello afecta en su conjunto al carácter de la ley, recalificarla toda ella como orgánica, en el sentido antes visto. Cuando la Mesa entiende que la materia propia de ley orgánica afecta sólo a determinados preceptos de la iniciativa presentada como ordinaria, solicita criterio a la ponencia que la tramita (que también puede informar por propia iniciativa), en aplicación de los artículos 130.1 y 2 RC y, en su caso, acuerda bien mantener la calificación inicial, bien recalificarla como orgánica, o bien desglosar en dos la iniciativa legislativa, que se tramitarán como ley ordinaria y orgánica respectivamente. El desglose es relativamente frecuente en materia penal (preceptos que tipifican delitos o imponen sanciones) o cuando una iniciativa incluye –o se incorpora a lo largo de la tramitación por vía de enmienda, como por otra parte prevé el apartado 3 del art. 130 RC– la modificación de alguna ley orgánica. La iniciativa desglosada recibe el nombre de “Proyecto o Proposición de Ley Orgánica complementaria de la Ley...” y se tramita conjuntamente con ella, pero con las especificidades de procedimiento que suponen, por ejemplo, que no puede ser objeto de aprobación por la Comisión con competencia legislativa plena. Finalmente, cuando una iniciativa que incluye materias propias de ley orgánica y ordinaria es presentada como de ley orgánica, la Mesa suele respetar esta calificación por su autor, en su caso solicitando informe a la

que la decisión sobre si la iniciativa es única o múltiple corresponde a su autor, facultado para presentar, a su discreción, uno o varios proyectos o proposiciones de reforma, que, en buena técnica normativa, deberían estar diferenciados atendiendo a su procedimiento de tramitación.

Si se optara por una iniciativa única y esta afectara a materias susceptibles de tramitación por ambos procedimientos, no habría razones para que la Mesa recalificara aquélla siempre que se presentara para su tramitación por el procedimiento agravado, porque no violaría las reglas constitucionales de rigidez el aplicar este procedimiento a materias que no lo requieren.

Ahora bien, en el supuesto contrario, esto es, de presentación de una iniciativa mixta de reforma para su tramitación conforme al artículo 167 CE, la Mesa no podría admitir este procedimiento y, de seguir un criterio similar al observado respecto de las leyes orgánicas, procedería al desglose de aquellas partes de la iniciativa que han de tramitarse por el procedimiento agravado, siempre que no afectaran al núcleo de la misma (por utilizar la terminología empleada por el Tribunal Constitucional respecto de las leyes orgánicas en la sentencia 76/1993), pues en este caso toda la iniciativa en bloque habría de ser recalificada para su tramitación por el procedimiento agravado.

### 1.3 Efectos del acuerdo de admisión a trámite

Admitida a trámite la iniciativa de reforma y determinada su tramitación por el procedimiento previsto en el artículo 167 o 168 CE, la Mesa ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

Si se trata de un proyecto de reforma, la Mesa acordará la apertura de un plazo de enmiendas. Las proposiciones de reforma son sometidas al trámite de toma en consideración, de conformidad con las normas que regulan la iniciativa legislativa. Previamente, serán trasladadas al Gobierno para que manifieste su criterio, en aplicación de lo dispuesto en el artículo

---

ponencia. Como es sabido, el Tribunal Constitucional (STC 5/1981) admite que en una misma ley orgánica concurren materias estrictas y materias conexas, debiendo especificar la ley qué preceptos tienen carácter ordinario, pero con un criterio restrictivo expuesto en la sentencia 76/1983, de manera que la normación de materias ajenas a aquellas no goza definitivamente de la fuerza pasiva inherente a dicha clase de ley, aunque se incluya en ella (SSTC 160/1987, 224/1993).

126.2 RC. Así se hizo con las proposiciones hasta ahora culminadas en reformas constitucionales.

## 2. *Toma en consideración de las proposiciones de reforma*

Admitida a trámite una proposición de reforma constitucional, parlamentaria o autonómica, el primer trámite al que habría de someterse, por tanto, es el de toma en consideración, que sólo podría plantear alguna duda respecto de las proposiciones de reforma conforme al artículo 168 CE, pero no para el artículo 167: la remisión que contiene el artículo 166 a los apartados 1 y 2 del 87, en cuanto al ejercicio de la iniciativa legislativa, y a su vez la segunda remisión contenida en dicho precepto a los Reglamentos de las Cámaras, reforzada por la expresa declaración del artículo 89 de que la tramitación de las proposiciones de ley se regulará por éstos, abonan la interpretación de que las proposiciones de reforma, como las de iniciativa legislativa, han de someterse al trámite de toma en consideración, impuesta por el artículo 146.1 RC, según el cual “los proyectos y proposiciones de reforma constitucional a que se refieren los artículos 166 y 167 de la Constitución se tramitarán conforme a las normas establecidas en este Reglamento para los proyectos y proposiciones de ley...”. En cuanto al Reglamento del Senado, su artículo 153 prevé expresamente la sumisión de las proposiciones “de ley” de reforma constitucional presentadas en esta Cámara al trámite de toma en consideración.

Para que el debate de toma en consideración pueda tener lugar, han de cumplirse dos *requisitos previos*: la emisión de criterio por el Gobierno y la inclusión de la toma en consideración en el orden del día del Pleno.

La *emisión de criterio* por el Gobierno resulta de la aplicación del artículo 126.2 RC. Este trámite, cuyo sentido en la reforma constitucional es dudoso, fue sin embargo observado en las dos reformas aprobadas, acordando la Mesa, al admitir a trámite la proposición de reforma, trasladarla al Gobierno para que manifestara su criterio respecto de la toma en consideración. Y aunque no es habitual la emisión de criterio, el Gobierno respondió por escrito en el mismo día, manifestando su criterio de conformidad respecto a la toma en consideración de la proposición. La razón de la emisión expresa de criterio se hallaba en el deseo de no detener la tramitación de la reforma durante los treinta días reglamentarios. No obstante, no se dio lectura, como

prescribe el artículo 126.4 RC, al citado criterio antes de iniciar el debate de toma en consideración.

Transcurridos treinta días sin que el Gobierno manifieste su criterio, o una vez expresado éste, la proposición de reforma está en condiciones de ser incluida en el *orden del día* del Pleno del Congreso para su toma en consideración. La inclusión de la toma en consideración en el orden del día del Pleno se realiza conforme a las reglas generales, esto es, por decisión del Presidente del Congreso, de acuerdo con la Junta de Portavoces (art. 67.1 RC). Queda sujeto al criterio de la mayoría decidir en qué momento ha de incluirse la proposición de reforma para su toma en consideración. Si ha sido suscrita por todos los grupos parlamentarios o, al menos, por los dos principales, es de suponer que se incluya en breve plazo. Otra cosa cabe pensar si la proposición emana de dos grupos minoritarios y carece del apoyo de los restantes. En todo caso, recordemos que el Gobierno dispone de la facultad que le otorga el artículo 67.3 RC para incluir un solo asunto con carácter prioritario, siempre que haya cumplido los trámites reglamentarios que le hagan estar en condiciones de ser incluido en el orden del día.

Incluida en el orden del día una proposición de reforma constitucional emanada del Congreso o de una Asamblea autonómica, se aplican al *debate* de toma en consideración las reglas generales contenidas en el Reglamento para las proposiciones de ley: lectura del criterio del Gobierno si lo hubiere; defensa de la proposición de reforma por uno de sus firmantes, por quince minutos<sup>30</sup>; y debate ajustado a las reglas del de totalidad, como dispone el artículo 126.4 RC, lo que significa que el debate versa sobre “la oportunidad, los principios o el espíritu” de la proposición (como describe el artículo 110.3 RC las enmiendas que dan lugar al debate de totalidad de los proyectos de ley), único documento objeto de debate<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> En el caso de las proposiciones emanadas de Asambleas autonómicas, la defensa se realiza, de conformidad con el artículo 87.2 CE, por un máximo de tres miembros designados por la Asamblea, que se distribuirán el tiempo de quince minutos. Los diputados autonómicos toman la palabra en el orden que asimismo comunique la Asamblea y permanecen en el lugar del hemiciclo que les haya sido asignado durante el resto del debate, aunque sin posibilidad de participar en el mismo, abandonándolo cuando vaya a procederse a la votación.

<sup>31</sup> El art. 73.1 y 2 RC prevé para los debates de totalidad un turno a favor y otro en contra, de quince minutos, a los que sigue la fijación de posición por los demás grupos parlamentarios, en intervenciones que no excedan de diez minutos.

Concluido el debate, se procede a la *votación* de la toma en consideración. Según el artículo 126.5, el Presidente preguntará si la Cámara toma o no en consideración la proposición de reforma, acuerdo que se adopta por mayoría simple, forma ordinaria de adopción de los acuerdos según los artículos 79.2 CE y 79.1 RC.

Si el resultado de la votación es afirmativo, la toma en consideración se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y en adelante el procedimiento de tramitación es el mismo para proyectos y proposiciones, distinto en función de que sea de aplicación el artículo 167 o el 168 CE. En la medida en que con la toma en consideración el Congreso o el Senado han asumido la proposición de reforma, se han convertido en dueños de la iniciativa, y –como veremos más adelante– ello afecta al régimen de la retirada de la proposición, que sólo será efectiva si la acepta el Pleno de la Cámara (129 RC; 109 RS les permite retirarla sólo antes de su toma en consideración), es decir, si, presentada la propuesta por el autor inicial, recae acuerdo favorable del Pleno.

En cuanto a los efectos del rechazo de la toma en consideración, si el resultado de la votación es negativo, termina con este acto la tramitación de la proposición de reforma o, lo que es lo mismo, no se inicia el procedimiento porque no ha llegado a constituir una auténtica iniciativa.

Como declara el auto del Tribunal Constitucional 659/1987, la resolución parlamentaria de toma en consideración es manifestación del libre ejercicio por cada asamblea de sus atribuciones constitucionales. No cabe recurso de amparo “en tanto se respeten los derechos de participación política de los diputados y grupos parlamentarios”.

Las proposiciones de reforma también pueden proceder de cincuenta senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario, en cuyo caso la toma en consideración corresponde al *Senado*. El artículo 153 RS remite la regulación de la toma en consideración de las reformas constitucionales a lo previsto en el artículo 108, que establece los requisitos de forma de las proposiciones de ley que se deban a senadores, su publicación y el plazo de presentación de proposiciones alternativas (que deberán versar sobre el mismo objeto o materia que la presentada en primer lugar), la inclusión en el orden del día y el debate y votación en pleno. No obstante, para las proposiciones de reforma el artículo 153 dispone que, en todo caso, los plazos

y el número y duración de los turnos de palabra serán los que determine el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de portavoces.

Como establece el artículo 108.5 y 6 RS, si se aprobara una proposición se entenderá efectuada su toma en consideración, y el Presidente la remitirá al Congreso de los Diputados para su trámite en éste como tal proposición (exenta del trámite de toma en consideración en la Cámara Baja –125 RC–, pero que puede ser objeto de enmiendas a la totalidad de devolución, 126.5 RC). Si sólo se aprobase un grupo de artículos, se procederá a votar las restantes proposiciones de ley, de modo que pueda completarse, sin contradicción con lo aprobado, el ámbito de las materias reguladas en la proposición originaria. En este supuesto, se procederá a una votación de totalidad del texto resultante, que caso de resultar afirmativa, supondrá la toma en consideración del mismo (y por tanto, la remisión al Congreso para su tramitación posterior).

### 3. *Fases del procedimiento ordinario de reforma*

De forma similar al artículo 168 CE, tras la determinación de los titulares de la iniciativa de reforma por el artículo 166, no existe en el 167 regulación alguna sobre el procedimiento de tramitación hasta la determinación de las mayorías requeridas y, en este caso, el procedimiento de solución de discrepancias entre las Cámaras. Como puede comprobarse, la actuación corresponde al órgano legislativo, al haber optado la Constitución por no otorgar el poder constituyente constituido a órganos especiales sino al legislativo ordinario, bien que con mayorías especiales y previendo la posibilidad de ratificación de la reforma por el pueblo.

Hemos visto los inicios de tramitación de la iniciativa, comunes a ambos procedimientos de reforma: su calificación, admisión a trámite y decisión sobre el procedimiento de tramitación, así como la toma en consideración de las proposiciones de reforma. Las fases siguientes a examinar son la tramitación en el Congreso de los Diputados, pues no cabe duda de que las reformas al amparo del artículo 167 inician su *iter* parlamentario en esta Cámara; la tramitación en el Senado; la eventual solución de discrepancias, teniendo el Congreso la última palabra tras el procedimiento de conciliación; en su caso, el referéndum facultativo sobre el texto de reforma aprobado o el transcurso del plazo durante el que puede solicitarse; la promulgación (previa sanción regia en los precedentes) de la reforma constitucional aprobada.

Obsérvese que el artículo 167 CE comienza con la mención a “los proyectos de reforma constitucional”, que ha de entenderse incorrecta por incompleta en la medida en que la iniciativa de la reforma puede presentarse por los titulares establecidos por el artículo 166 mediante proyectos o proposiciones de reforma, según proceda, y a ambos tipos de iniciativa (una vez tomadas en consideración las proposiciones) son de aplicación los trámites establecidos por el artículo 167.

#### 4. *Tramitación en el Congreso de los Diputados*

##### 4.1 Procedimiento aplicable: legislativo común

El vacío en la regulación constitucional entre la iniciativa y la mayoría requerida en cada Cámara ha de ser cubierta por los Reglamentos de las Cámaras.

El Reglamento del Congreso dedica a la revisión y la reforma constitucional la Sección 4ª del Capítulo Tercero (“De las especialidades en el procedimiento legislativo”) del Título V (“Del procedimiento legislativo”), artículos 146 y 147, es decir, configura el de reforma constitucional como un procedimiento legislativo especial, que toma como base la regulación del procedimiento legislativo común contenida en el Capítulo anterior, para determinar únicamente las especialidades.

La remisión a dicho procedimiento se establece expresamente en el artículo 146, referida a los proyectos y proposiciones de reforma a que se refieren los artículos 166 y 167 CE<sup>32</sup>, los cuales se tramitarán conforme a las reglas establecidas en el Reglamento para los proyectos y las proposiciones de ley.

Son de aplicación, en consecuencia, los artículos 109 a 129 RC, referidos al procedimiento legislativo común, cuyos trámites similares para proyectos y proposiciones, una vez que estas han sido tomadas en consideración, son los siguientes: presentación de enmiendas; debate de totalidad,

---

<sup>32</sup> La cita aquí del artículo 166 sobra, pues la iniciativa es idéntica para los procedimientos de reforma establecidos por los artículos 167 y 168, a los que se refieren, respectivamente, los artículos 146 y 147 RC. En consecuencia, la regulación de la iniciativa parlamentaria contenida en el artículo 146 in fine, atribuida a dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados, debía haber integrado un artículo independiente, previo a la regulación de los dos procedimientos, a los que es común.

en su caso; tramitación por la Comisión, con las subfases de informe de la ponencia y dictamen de la Comisión; presentación de votos particulares; debate y votación por el Pleno del Congreso<sup>33</sup>.

Ha de tenerse en cuenta asimismo la posibilidad de combinación de este procedimiento con otros especiales de abreviación temporal. No cabe la delegación de la competencia plena en la Comisión Constitucional (que es la competente para tramitar las reformas), vedada por el artículo 75.3 CE, pero sí la aplicación de los procedimientos de urgencia y lectura única, a los que luego nos referiremos, aplicados de hecho en las reformas aprobadas.

## 4.2 Presentación de enmiendas

Abierto el plazo de presentación de enmiendas (de quince días en el procedimiento legislativo común, sujeto a las posibles ampliaciones que acuerde la Mesa de la Cámara, conforme al artículo 91 RC), los proyectos inmediatamente tras la admisión a trámite y las proposiciones una vez tomadas en consideración, podrán presentarse enmiendas a la totalidad (tanto de devolución como de texto alternativo)<sup>34</sup> y al articulado. Las proposiciones de reforma que hayan sido tomadas en consideración no podrán ser objeto de enmiendas a la totalidad de devolución, salvo las procedentes del Senado (art. 126.5 RC).

Insistimos<sup>35</sup> en la necesidad de que las enmiendas sean homogéneas y congruentes con la iniciativa presentada, en el sentido confirmado a partir de la STC 119/2011, siendo de particular importancia la calificación de las enmiendas en las reformas constitucionales, pues admitir enmiendas sin conexión material permite obviar la legitimación reforzada requerida para presentar iniciativas de reforma, o introducir materias de necesaria tramitación por el artículo 168.

---

<sup>33</sup> Para el análisis detallado de estos trámites, puede verse P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

<sup>34</sup> Las enmiendas a la totalidad sólo pueden ser presentadas por los grupos parlamentarios (110.3 RC).

<sup>35</sup> Véase P. García-Escudero Márquez, “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, págs. 196-197.

De hecho, en la tramitación de la reforma del artículo 135 aprobada en 2011 se inadmitieron por las Mesas de ambas Cámaras varias enmiendas, bien por pretender que la reforma fuera sometida a referéndum (se inadmiten “por suponer una alteración del procedimiento de reforma constitucional contemplado en el Título X de la Constitución”), bien por pretender la reforma de preceptos de la Constitución para los que el artículo 168 exige procedimiento agravado, o por ser su contenido material de enmienda a la totalidad de devolución, no admisible –conforme al art. 126.5 RC– respecto de las proposiciones previamente tomadas en consideración por la Cámara.

Fue recurrida en amparo por dos diputados de ERC-IU-ICV la inadmisión por la Mesa del Congreso de una enmienda a la totalidad de devolución de la proposición de reforma del artículo 135, que pretendía la reforma de distintos preceptos y que habría exigido, además, la apertura del procedimiento del artículo 168. El ATC 9/2012, de inadmisión del recurso, se apoya en la STC 23/1990 (haciendo un paralelismo con una enmienda a la totalidad de un precepto de reforma de un Estatuto de Autonomía, que en realidad pretendía modificar otros preceptos y, al tiempo, intentar con ello una iniciativa de reforma sin los requisitos de legitimación precisos) y en la STC 119/2011, que confirma la necesidad de homogeneidad de las enmiendas con las iniciativas, incluso en los casos en que no se establezca una concreta previsión reglamentaria al respecto. El auto consideró suficientemente motivada la decisión de inadmisión de la Mesa de la Cámara.

### 4.3 Debate de totalidad en el Pleno

En caso de haberse presentado enmiendas a la totalidad, se celebrará un debate en el Pleno sobre el espíritu, los principios o el espíritu del proyecto de ley, como define el artículo 110.3 RC a las enmiendas de este carácter.

Cabría plantearse la duda de si se precisa un debate de totalidad en el procedimiento de reforma constitucional. La remisión del artículo 146 RC a las reglas del procedimiento legislativo no contiene ninguna excepción, así que entendemos que es aplicable en los mismos términos, es decir, sin requerirse mayoría cualificada alguna para el rechazo de las enmiendas. Los precedentes de 1992 y 2011 no introducen claridad alguna al respecto, al haberse tramitado ambos por el procedimiento de lectura única, que supone un único debate en el Pleno de la Cámara.

De aprobarse una enmienda a la totalidad de devolución, la reforma no seguirá adelante, concluyendo su tramitación; en caso contrario, se remitirá a la Comisión Constitucional para proseguir aquella. La aprobación de una enmienda de texto alternativo dará lugar a la apertura de un nuevo plazo de enmiendas, que sólo podrán formularse al articulado.

#### 4.4 Deliberación en Comisión

La tramitación de la reforma en la Comisión de Constitución del Congreso comienza con la actuación de una ponencia nombrada en su seno, para que redacte un informe a la vista del texto y de las enmiendas presentadas (art. 113.2 RC). La importancia de este informe, que en realidad es un texto nuevo al que se incorporan las enmiendas cuya aceptación propone la ponencia a la Comisión, es que constituirá el texto base del dictamen posterior, y probablemente anunciará, con pocas modificaciones, el que aprobará el Pleno, a salvo los pactos pendientes entre grupos parlamentarios en puntos concretos.

Del debate y votación en la Comisión, en el que podrán admitirse enmiendas transaccionales además de las originales, surge el dictamen que se eleva al Pleno.

#### 4.5. Debate y votación en el Pleno. Mayoría requerida.

Una vez presentados los votos particulares en el plazo de cuarenta y ocho horas, se celebra el debate en Pleno conforme a las reglas generales contenidas en el artículo 118 RC<sup>36</sup>.

Volviendo al artículo 146 RC (que desarrolla el procedimiento de reforma previsto en el artículo 167 CE), su apartado 2 aclara el objeto sobre el que debe recaer la mayoría exigida, una votación final sobre el conjunto del texto aprobado por el Pleno, de forma similar a lo previsto por el artículo 81 CE respecto de las leyes orgánicas. Aquí aparece, tras la legitimación

---

<sup>36</sup> Podría plantear alguna duda la aplicación a las reformas constitucionales del artículo 119, según el cual cabe devolver a Comisión el texto aprobado que resulte incongruente u oscuro como consecuencia de la aprobación de una enmienda o de la votación de los artículos, pero –dado que de este precepto no se hace uso en la práctica– no entramos en el tema, sobre el que probablemente habría que pronunciarse en contra.

reforzada exigida para la iniciativa parlamentaria, el primer obstáculo en la tramitación de la reforma, que la dota de rigidez.

La mayoría de tres quintos, que ha de referirse a los miembros de derecho y no a los presentes, se computa en la práctica sobre los miembros que en ese momento componen la Cámara, que pueden ser menos de 350 en función de que se haya producido alguna baja y el sustituto no haya perfeccionado aún su condición de diputado.

De obtenerse la mayoría de tres quintos en la votación final, el texto aprobado se remitirá al Senado para continuar el procedimiento. La no aprobación por esta mayoría entendemos supone el fin de la tramitación de la reforma por fracaso de la iniciativa. De nada serviría que se remitiera al Senado y en esta Cámara se aprobara por tres quintos; apoya también nuestra opinión la aplicación de las reglas del procedimiento legislativo.

#### 4.6 Especialidades procedimentales aplicables: urgencia y lectura única

La remisión contenida en el artículo 146 RC a las normas establecidas en el Reglamento para los proyectos y proposiciones de ley permite entender que los de reforma podrán tramitarse, además de por el procedimiento legislativo común, por otros procedimientos compatibles con el de reforma, lo que excluye a los especiales por razón de la materia y a la delegación de competencia plena en comisión, vedada por el artículo 75.3 CE.

Es, por tanto, posible la declaración de *urgencia*, regulada en los artículos 93 y 94 RC no como procedimiento legislativo especial, sino con carácter general para todos los procedimientos. La declaración se realiza a petición del Gobierno, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados, y el acuerdo de la Mesa del Congreso tiene como efecto que los plazos reglamentarios –escasos, por otra parte, en el procedimiento legislativo en esta Cámara– se reducen a la mitad, a salvo siempre las facultades de prórroga o reducción reconocidas a la Mesa por el artículo 91 RC, que son normalmente las que se utilizan en caso necesario, como ha podido comprobarse en las reformas aprobadas.

Mayor interés presenta el análisis del procedimiento de *lectura única*, también utilizado en la tramitación de las dos reformas aprobadas.

El artículo 150 RC lo regula como procedimiento legislativo especial, que podrá ser acordado por el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. Se requiere un primer acuerdo del Pleno sobre el procedimiento, a partir del cual se abre un plazo de enmiendas –introducido por el uso, puesto que a ellas no se refiere el artículo 150 RC- y una segunda sesión plenaria en la que, según el Reglamento, el debate se sujeta a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación, de cuyo resultado depende que quede aprobado y se remita al Senado o que sea rechazado.

La aplicación del procedimiento de lectura única es limitada por ambos Reglamentos (150 RC, 129 RS) a aquellos proyectos o proposiciones de ley cuya naturaleza lo aconseje o cuya simplicidad de formulación lo permita. La ambigüedad de esta determinación ha hecho que sea normalmente utilizado cuando existe un consenso tal sobre el texto legislativo que es previsible que no será variado en el curso de la tramitación (sea o no simple su contenido), previo acuerdo de la Junta de Portavoces<sup>37</sup>.

El procedimiento de lectura única suprime totalmente la fase de comisión (incluido el informe de la ponencia), de forma que, tras el plazo de enmiendas, se produce un debate y votación en el Pleno. Consigue por tanto abreviar el procedimiento de forma exactamente contraria al procedimiento descentralizado en comisión, pues éste suprime la fase final del mismo (la aprobación por el Pleno), mientras que en la lectura única se suprimen las fases anteriores. Se interpreta con mayor amplitud en la Cámara baja, donde se admite la presentación y votación de enmiendas, aunque el Reglamento sólo contempla una votación de conjunto.

Aplicado el procedimiento de lectura única a las dos reformas constitucionales aprobadas, frente a la sencillez que suponía incorporar dos palabras

---

<sup>37</sup> Se emplea, pues, básicamente en tres casos: para la tramitación de proyectos o proposiciones de ley muy breves y sencillos, básicamente consensuados, que sería la previsión reglamentaria; 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; 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 en las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco). Al menos el supuesto de previsión legal incide negativamente sobre la soberanía legislativa de las Cámaras.

al artículo 13 de la Constitución en 1992, es evidente que el texto de la reforma del artículo 135 no podía ser calificado de simple en su formulación, ni tampoco existía acuerdo unánime sobre su tramitación que augurara la no presentación de enmiendas, o en tan escaso número que no requiriera de un debate en Comisión. No parece, por tanto que la lectura única fuera el procedimiento más adecuado. De hecho, puede decirse que su rigidez resultó contraproducente para los autores de la iniciativa –en la medida que les impidió llevar a término algunas negociaciones políticas emprendidas entre los dos grupos mayoritarios y Convergencia i Unió– por ser más rigurosa la admisión de enmiendas transaccionales en Pleno que en Comisión<sup>38</sup>.

En efecto, en el curso de la sesión plenaria se dio lectura a dos enmiendas transaccionales presentadas por los Grupos Socialista y Popular, autores de la iniciativa de reforma, a la enmienda número 17 y a las enmiendas números 18 y 19, del Grupo CIU<sup>39</sup>. De conformidad con el artículo 118.3 RC, para la admisión a trámite de enmiendas de transacción entre las ya presentadas y el texto del dictamen en la sesión plenaria se requiere que ningún grupo parlamentario se oponga a su admisión y que esta comporte la retirada de las enmiendas respecto de las que se transige. El Sr. Llamazares, portavoz en ese momento de ERC-IU-ICV, manifestó su oposición a la tramitación de las mismas –como contrapartida, según sus declaraciones públicas, a la falta de consenso en la tramitación de la reforma–, con lo que las enmiendas transaccionales no fueron sometidas a votación<sup>40</sup>.

Impugnados en el recurso de amparo antes reseñado los acuerdos relativos a la tramitación de la reforma del artículo 135 por el procedimiento

---

<sup>38</sup> En tres puntos se endurece el régimen de admisión de enmiendas en Pleno –118.3 RC–, respecto de las de Comisión, previstas en el artículo 114.3 RC: exige la retirada de las enmiendas sobre las que se transige, un grupo puede oponerse a su admisión y no caben las enmiendas in voce, tanto en su acepción coloquial de enmiendas que no se apoyan en otra respecto de la que se transige para conseguir la aproximación al texto del dictamen, como en su acepción real de enmiendas formuladas de viva voz por los oradores en el curso del debate.

<sup>39</sup> Con estas enmiendas se pretendía alcanzar un acuerdo parcial con Convergencia.

<sup>40</sup> El texto de la Proposición se aprobó en sus términos con una “corrección lingüística formal”, propuesta por el Presidente del Congreso y consultada a la Real Academia de la Lengua, consistente en la sustitución de la expresión “en relación al” por “en relación con”. Ningún diputado se opone a la admisión de esta corrección, que se incorporó al texto de la reforma. Sobre la tramitación de la reforma del artículo 135 de la Constitución, puede verse P. García-Escudero Márquez, “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución”, *cit.*

de lectura única, la declaración de urgencia y la consiguiente reducción de los plazos para la presentación de enmiendas a dos días (entre la toma en consideración y el debate en Pleno), por considerarlos lesivos del derecho al ejercicio de las funciones parlamentarias, el ATC 9/2012 (FJ 4) no aprecia tal lesión en el proceder de la Mesa ni del Pleno del Congreso, por entender que ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso excluyen la reforma constitucional del procedimiento de lectura única, recordando que la única especialidad vetada por la CE para la reforma constitucional es la delegación de su aprobación en comisión (art. 75.3). Las sentencias 153/2016 FJ 3c y 139/2017 FJ 7 reiteran que a este procedimiento no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional<sup>41</sup>.

En cuanto a la tramitación urgente de la iniciativa de reforma y la consiguiente reducción del plazo para la presentación de enmiendas, el auto confirma que la Mesa se ha ajustado al procedimiento establecido en el Reglamento, entendiendo por otra parte que concurrían razones de excepcionalidad que habilitaban a la Mesa para reducir el plazo, dado que se había anunciado públicamente el fin de la legislatura mediante la convocatoria de elecciones anticipadas, y que la tramitación urgente no había no obstante impedido a los recurrentes las facultades que les corresponden como diputados en el seno del procedimiento legislativo, como ya había afirmado el Tribunal Constitucional en otras sentencias, así la 234/2000 FJ 13.

### 5. *Tramitación en el Senado*

Se aplica en el Senado para la tramitación de la reforma constitucional ordinaria el Capítulo Segundo (“De la revisión constitucional iniciada en

---

<sup>41</sup> Refiriendo la simplicidad de la formulación de la iniciativa legislativa no a su especial relevancia o trascendencia en el ordenamiento jurídico, sino a la comprensión, sencillez e inteligibilidad de su estructura, contenido y lenguaje (SSTC 129/2013 FJ 10, 153/2016 FJ 3c, 185/2016 FJ 5c). La sentencia 139/2017, no obstante, concluye que la exclusión de la posibilidad de presentar enmiendas a las proposiciones de ley (conforme a una reforma del art. 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña) tramitadas por el procedimiento de lectura única vulneraría el derecho de participación política de los miembros de la Cámara (art. 23.2 CE) y resultaría por consiguiente inconstitucional (FJ 7). Previamente, la sentencia 153/2016, en relación con la tramitación de una ley de las Cortes Valencianas, admite que el Reglamento excluya la presentación de enmiendas, siempre que se cumplan los supuestos para recurrir a este procedimiento excepcional.

el Congreso de los Diputados”) del Título Quinto (“Del procedimiento de revisión constitucional”) del Reglamento, artículos 154 a 157. No se produce aquí, a diferencia del RC, una remisión a la regulación del procedimiento legislativo, lo que no es obstáculo a su aplicación supletoria.

Las fases en el Senado son las siguientes:

a) Una vez recibido el proyecto (o proposición, ha de añadirse al texto del 154 RS) de reforma, presentado y aprobado previamente por el Congreso (aquí también podemos entender que se incluyen las proposiciones de reforma presentadas en y tomadas en consideración por el Senado, tramitadas y aprobadas en primer lugar por el Congreso), la Mesa ordena su inmediata publicación y fija el plazo de *presentación de enmiendas*.

Ello significa que la Mesa es libre en la determinación de dicho plazo, no estando sujeta a los fijados para el procedimiento legislativo, a su vez influidos por la limitación temporal que impone el artículo 90.2 para la tramitación por el Senado de los proyectos y proposiciones de ley –dos meses o veinte días naturales, en caso de declaración de urgencia-, que no rige para la reforma constitucional.

No cabe –entendemos- la presentación de propuestas de veto, sino sólo de enmiendas al articulado, no estando el veto previsto en el procedimiento del artículo 167 CE ni en el RS. Otro es el procedimiento de solución de expresión y solución de discrepancias que establece la Constitución.

b) En la tramitación por la *Comisión de Constitución* se observarán asimismo los plazos que se fijen por la Presidencia, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces. Es potestativa la designación de una ponencia encargada de informar el texto recibido y las enmiendas presentadas. La referencia contenida en el artículo 154.2 RS a la tramitación en Comisión implica –a diferencia del Congreso– la exclusión del recurso al procedimiento de lectura única, y así hubo dictamen en las reformas constitucionales aprobadas, pese a que en la del artículo 13.2 no se presentaron enmiendas al texto remitido por el Congreso.

c) El dictamen de la Comisión se eleva al *Pleno* de la Cámara para su debate y votación. El debate es regulado por el artículo 155 RS,

comenzando por la totalidad (“discusión sobre el conjunto del dictamen de la Comisión”) con dos turnos a favor y dos en contra expuestos de forma alternativa y la intervención de los portavoces de los grupos parlamentarios. La duración de los turnos se fija de antemano por el Presidente, de acuerdo con la Mesa. Después se discuten las enmiendas o votos particulares (no ya a cada artículo, como dice el 155.2 RS, pues en la práctica se ha impuesto la defensa conjunta en un turno para cada grupo parlamentario) en la misma forma.

Una vez discutidas y votadas las enmiendas y el texto del dictamen de la Comisión, según especifica el artículo 156.1 RS –como el 146.2 RC–, la mayoría de tres quintos exigida por el artículo 167 CE se requiere en una votación final sobre el conjunto. También en el Senado la mayoría se calcula sobre el número de senadores que en ese momento componen la Cámara, número que varía a lo largo del tiempo en función del incremento o disminución de la población de las Comunidades Autónomas que determina el número de senadores por ellas designados conforme al artículo 69.5 CE.

La mayoría constitucionalmente requerida puede no alcanzarse, en cuyo caso fracasa aquí la reforma<sup>42</sup>. No cabe admitir, a nuestro juicio, que baste aprobar un texto por mayoría simple o absoluta para que entre en juego la Comisión Mixta, como opina algún autor al que nos referimos a continuación. La mayoría requerida puede alcanzarse sobre el mismo texto aprobado por el Congreso, lo que se comunicará a esta Cámara (156.2 RS), o puede alcanzarse sobre un texto que difiera de aquél, con lo que se pondría en marcha el procedimiento de conciliación que examinamos en el epígrafe siguiente.

---

<sup>42</sup> Opinión distinta mantiene J. L. Requejo Pagés (“Artículo 167”, en M<sup>a</sup> Emilia Casas y M. Rodríguez Piñero dirs., *Comentarios a la Constitución española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pág. 2759), quien considera que todo lo que no sea aprobar en sus propios términos y por tres quintos el texto del Congreso o enmendarlo por idéntica mayoría supondrá un desacuerdo entre las Cámaras, a los efectos del artículo 167. Es decir, ni siquiera se exigiría, como opinan los autores que recogemos a continuación, mayoría absoluta, sino que bastaría con que no se alcanzaran los tres quintos en la Cámara Alta, porque –según este autor– la Constitución sólo exige tal mayoría del Senado en relación con el texto de la Comisión Mixta pero no para el pronunciamiento sobre el proyecto del Congreso.

Ante la cuestión planteada y dejada abierta por Pérez Royo<sup>43</sup>, Santaolalla<sup>44</sup> entiende que la respuesta sobre la mayoría requerida para poner en marcha el procedimiento de conciliación debe variar según que el Senado introduzca o no enmiendas en el texto recibido, para exigir tres quintos en el primer caso y la posibilidad de que, obtenida la mayoría absoluta sin introducir enmiendas, se pasara directamente a la decisión final por el Congreso, siendo ociosa la intervención de la Comisión Mixta. Este autor admite incluso dar por aprobada la reforma, si ésta obtuvo dos tercios en el Congreso.

Creemos que la regulación constitucional es lo suficientemente clara como para rechazar esta postura, de manera que el apartado 2 del artículo 167 CE sólo puede aplicarse cuando se agoten sucesivamente los supuestos previstos en el 1 (y no otros): aprobación por cada Cámara por mayoría de tres quintos, de lo que resulta un desacuerdo; constitución de la Comisión mixta paritaria; presentación a las Cámaras y votación de un texto, que debe ser aprobado por mayoría de tres quintos. Sólo al final de estos trámites, con la no obtención de tal mayoría en el Senado en esta segunda votación, es cuando puede aplicarse el artículo 167.2 y permitir, si en esa votación el Senado hubiera aprobado el texto por mayoría absoluta, que el Congreso apruebe la reforma por mayoría de dos tercios<sup>45</sup>.

## 6. *Solución de discrepancias entre las Cámaras. Procedimiento de conciliación*

Caso de producirse discrepancias entre las Cámaras, entendiendo que ello se produce cuando éstas aprueban por mayoría de tres quintos textos diferentes, entra en juego el procedimiento de conciliación previsto

---

<sup>43</sup> J. Pérez Royo, “Artículo 167: La reforma parcial de la Constitución”, cit., págs. 467 y ss.

<sup>44</sup> F. Santaolalla López, “Artículo 167” en *Comentarios a la Constitución*, dir. F. Garrido Falla, 3ª ed., Madrid, 2001, pág. 2734.

<sup>45</sup> Podría suscitar alguna duda sobre nuestra posición la reflexión de Santaolalla, según la cual sería absurdo que la reforma estuviera más obstaculizada en el supuesto de que el Senado coincidiese con el texto del Congreso que cuando lo enmendase, esto es, que en el primer caso se careciese de la alternativa procedimental que, en cambio, se reconoce al segundo. No obstante, creemos que no está más obstaculizado, puesto que al texto diferente se le exige también mayoría de tres quintos para que no fracase la reforma y pueda constituirse la Comisión Mixta.

en los apartados 1 y 2 del artículo 167, que a su vez regulan dos supuestos distintos, aplicables, en su caso, sucesivamente: en primer lugar, se crea una comisión paritaria mixta de las dos Cámaras, la cual elabora un texto que presentará a ambas Cámaras para su votación, que deberá obtener asimismo la mayoría de tres quintos; si esta mayoría no se obtiene (“de no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior”), y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.

### 6.1 Comisión de conciliación

Recorre la Constitución para resolver la discrepancia planteada al intento de su solución mediante una Comisión mixta, además paritaria, que no es el utilizado en el procedimiento legislativo, y que establece a las dos Cámaras en una situación de mayor paridad.

Este procedimiento de conciliación sólo está previsto en el artículo 74.2 CE para los supuestos en que no haya acuerdo en las decisiones de las Cortes Generales de autorización de convenios internacionales (art. 94.1) y de convenios entre Comunidades Autónomas (145.2), así como para la aprobación de la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (158.2). En los dos últimos casos, además, el procedimiento se inicia en el Senado. En los tres supuestos, la comisión mixta paritaria presentará un texto que será votado por ambas Cámaras, y si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta. Pueden apreciarse las diferencias con respecto al procedimiento legislativo, en que las discrepancias del Senado, bajo la forma de enmiendas o veto, se someten directamente a la votación del Congreso, sin procedimiento previo de aproximación que permita llegar a un acuerdo.

Como se recordará, el recurso a la Comisión Mixta para solventar discrepancias entre las Cámaras se produjo ya para la aprobación de la Constitución, estando previsto en el artículo 3.2 de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política. Esta Ley contenía una regulación más explícita, pues además de aclarar que la Comisión actuaría cuando el texto previamente aprobado por el Congreso no fuera aceptado por el Senado en sus propios términos, atribuía su presidencia al Presidente de las Cortes y

regulaba su composición: los Presidentes de las Cortes y de las dos Cámaras, cuatro diputados y cuatro senadores elegidos por las respectivas Cámaras.

No regula la Constitución la composición de la Comisión Mixta, aparte de que ha de ser paritaria: no establece el número de miembros ni la forma de elección. Tampoco el Reglamento del Congreso es más explícito. El artículo 156 RS se limita a establecer que la Cámara elegirá a los senadores que hayan de representarla en la Comisión mixta paritaria “encargada de elaborar un texto común”.

Ante la falta de Reglamento de las Cortes Generales, previsto en el artículo 74 CE, habrán de ser las Mesas de ambas Cámaras, conjunta o separadamente en términos idénticos, las que determinen el número de miembros de la Comisión Mixta y su distribución entre los grupos parlamentarios. Esta distribución no es baladí, pues viene encorsetada por el hecho de tratarse de una comisión paritaria y porque los grupos no siempre son los mismos en ambas Cámaras<sup>46</sup>.

Tampoco quedan claras las reglas de funcionamiento de la Comisión Mixta, en particular en lo que a la adopción de acuerdos se refiere. Su composición paritaria excluye que pueda aplicarse el voto ponderado por grupos, salvo que se refleje de forma exactamente proporcional la distribución partidaria del conjunto de las dos Cámaras.

Parece pues, que la Comisión –no dos delegaciones que deben llegar a un acuerdo, como establece el art. 151.2.2º CE para otro supuesto– adoptará sus acuerdos en la forma ordinaria prevista en el artículo 79 CE, esto es, por mayoría simple.

Ello nos lleva al siguiente problema a solventar. No contempla la Constitución, a diferencia de la Ley para la Reforma Política, la posibilidad de que la Comisión no llegara a un acuerdo. Pérez Royo<sup>47</sup> entiende que el

---

<sup>46</sup> La composición de las delegaciones de las Cortes Generales en Asambleas parlamentarias internacionales plantea problemas al inicio de cada legislatura, pese a que en ella se pondera el número de diputados y senadores en función del número de miembros de cada Cámara, y que el número no siempre es fijo, pudiendo aumentar o disminuir en función de la proporcionalidad a alcanzar o de los grupos que se quiere estén representados, que a veces no son todos en todas las delegaciones.

<sup>47</sup> J. Pérez Royo, “Artículo 167: La reforma parcial de la Constitución”, *cit.*, pág. 469.

problema de la mayoría o minoría en el seno de la Comisión Mixta es un falso problema, en la medida en que, una vez que se ha llegado a este estadio, la formación de una mayoría dentro de ella está garantizada, puesto que el texto ya ha sido aprobado por tres quintos por el Congreso y por la misma mayoría en el Senado, aunque sea con enmiendas.

No creemos que el resultado sea tan claro, y en todo caso parece que si la Comisión Mixta es incapaz de aprobar y presentar un texto, no podría avanzar el procedimiento de reforma, que por tanto fracasa<sup>48</sup>. Así se desprende también del artículo 146.3 RC: “Si ésta (la Comisión Mixta) llegase a un acuerdo...”.

## 6.2 El texto de la Comisión Mixta. Votación

La referencia al texto que ha de aprobar la Comisión Mixta nos plantea hasta dónde llega su ámbito de libertad. Entendemos que su función se circunscribe a lograr un acercamiento entre los textos aprobados por las dos Cámaras, lo que puede suponer transacciones que den lugar a una redacción distinta a aquéllos<sup>49</sup>. La Comisión puede, por tanto, optar por el texto de cualquiera de ellas o por un texto nuevo, que podría incluso afectar a puntos en los que no existiera divergencia, pero cuya nueva redacción derive del deseo de acuerdo.

No obstante, y dado que la labor de la Comisión Mixta constituyente sobrepasó los límites señalados, conviene advertir que todo el procedimiento anterior<sup>50</sup> e incluso la propia legitimación, impide a la Comisión Mixta excederse en su función de lo que no sea tratar de alcanzar un compromiso sobre los textos aprobados, el texto común a que alude el artículo 156.3 RS.

El texto que presente la Comisión Mixta a las dos Cámaras ha de ser aprobado por mayoría de tres quintos por ambas, siendo indiferente en

---

<sup>48</sup> En el mismo sentido, J. L. Requejo Pagés, “Artículo 167”, *cit.*, pág. 2759.

<sup>49</sup> Coincidimos en este punto con F. Santaolalla López, “Artículo 167”, *cit.*, pág. 2732.

<sup>50</sup> En el mismo sentido, J. Pérez Royo, “Artículo 167: la reforma parcial de la Constitución”, *cit.*, pág. 470: La garantía en que el procedimiento de reforma consiste no reside simplemente en la mayoría cualificada que se exige en cada uno de los momentos, sino en el procedimiento en su conjunto... No es simplemente el momento final el que cuenta, sino todo el *iter* parlamentario que tiene que recorrer el proyecto o proposición de reforma.

este caso el orden en que la votación se produzca. La determinación de la mayoría sólo aparece en la Constitución por remisión del apartado 2 al apartado 1 del artículo 167, pero es claramente establecida por los artículos 146.3 RC y 156.4 RS.

No regulan los Reglamentos debate alguno previo a la votación. Nada impide, no obstante, que se produzca la intervención de los grupos, en la forma que acuerde la Mesa oída la Junta de portavoces.

De la votación del texto presentado por la Comisión Mixta pueden resultar varios supuestos:

a) Obtención de la mayoría de tres quintos en cada Cámara, en cuyo caso la reforma constitucional ha sido aprobada y está pendiente del referéndum facultativo, si este es solicitado en el plazo constitucionalmente establecido

b) No obtención de la mayoría de tres quintos en el Congreso: se produce el fracaso de la reforma. Podría plantear alguna duda entender incluida esta circunstancia en el supuesto previsto en el artículo 167.2 (“De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior”), pero nos pronunciamos en contra, pues admitir la aplicación del procedimiento subsidiario previsto en este apartado parte de la hipótesis absurda de que el Congreso –Cámara en la que no ha alcanzado previamente la mayoría favorable de tres quintos– llegue a aprobar la reforma por mayoría de dos tercios.

c) Obtención de la mayoría de tres quintos en el Congreso y no obtención de la mayoría de tres quintos en el Senado, sin que se llegue a la mayoría absoluta: fracaso de la reforma.

d) Obtención de la mayoría de tres quintos en el Congreso y mayoría absoluta en el Senado: entra en juego el procedimiento subsidiario, en el que el Congreso tendrá la última palabra. Tal como dispone el artículo 156.4 RS, el Presidente del Senado lo comunicará al del Congreso a los efectos previstos en el apartado segundo del artículo 167 de la Constitución.

### 6.3 Decisión final del Congreso de los Diputados

De acuerdo con el artículo 167.2, de no lograrse la aprobación del texto presentado por la Comisión Mixta por la mayoría de tres quintos en cada Cámara, se permite un último intento en el que se restablece la supremacía del Congreso sobre la situación de paridad en que se encontraban ambas Cámaras en el procedimiento de aprobación y conciliación anterior.

En el supuesto de que el Senado aprobara por mayoría absoluta el texto presentado, el Congreso puede, por mayoría que se eleva a dos tercios, aprobar la reforma. Se exige, pues, la misma mayoría que para la reforma agravada del artículo 168. Con esta mayoría reforzada se supera la falta de aprobación del Senado, bien que en un procedimiento respetuoso con la voluntad de esta Cámara, puesto que previamente ha de haber aprobado el texto por mayoría absoluta: en otro caso su no aprobación no podrá ser superada.

#### IV. EL REFERÉNDUM FACULTATIVO

El referéndum previsto en el artículo 167 para la reforma ordinaria de la Constitución es facultativo, frente al obligatorio que impone el 168 a las reformas agravadas. Sólo se celebrará si lo solicitan, en los quince días siguientes a la aprobación, una décima parte de diputados o de senadores.

Como puede apreciarse, la legitimación no plantea en teoría una dificultad excesiva para ser alcanzada, a diferencia –por ejemplo– de lo que se exige en la Constitución italiana<sup>51</sup>. Ha sido, no obstante, un obstáculo suficiente, pues en la reforma del artículo 135 CE, pese a intentarlo, no fue posible para algunos grupos minoritarios reunir el número requerido.

Una vez culminado el procedimiento parlamentario, bien mediante la aprobación por mayoría de tres quintos por ambas Cámaras con o sin actuación de la Comisión Mixta, bien por la aprobación definitiva del Congreso por mayoría de dos tercios, se abre en cada Cámara el plazo para solicitar la celebración de referéndum sobre la reforma. Sólo el RS así lo

---

<sup>51</sup> Una quinta parte de los miembros de una Cámara, 500.000 electores o cinco Consejos Regionales, en el plazo de tres meses desde la publicación de la ley de revisión, salvo que la ley hubiera sido aprobada por mayoría de dos tercios en segunda votación en cada Cámara.

establece en su artículo 157: “Aprobada una reforma constitucional por las Cortes Generales, y dentro de los quince días siguientes, una décima parte de los miembros del Senado podrán requerir, mediante escrito dirigido al Presidente, la celebración de un referéndum para su ratificación. En este caso, el Presidente dará traslado de dicho escrito al del Gobierno para que se efectúe la oportuna convocatoria”.

El efecto, pues, inmediato de la aprobación de la reforma es detener el procedimiento durante quince días, a la espera de si existe alguna solicitud de referéndum en los términos constitucionalmente establecidos, y sólo cuando este plazo concluya podrá pasarse a la fase siguiente, de celebración del referéndum o de promulgación y publicación de la reforma<sup>52</sup>. El cómputo de los quince días, conforme a las disposiciones reglamentarias (90.1 RC, 69.2 RS), se realiza en días hábiles.

Remitida al Gobierno la comunicación del Presidente del Congreso o del Senado de que se ha recibido la solicitud prevista en el artículo 167.3 CE, se convocará el referéndum conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. Este artículo establece como condición previa la comunicación por las Cortes Generales (será una de las dos Cámaras o ambas, si las dos recibieran la solicitud) al Presidente del Gobierno del proyecto de reforma aprobado que haya de ser objeto de ratificación popular, acompañada de la solicitud a que se refiere el artículo 167.3 CE. Recibida la comunicación, se procederá en todo caso a la convocatoria dentro del plazo de treinta días y a su celebración dentro de los sesenta días siguientes.

La pregunta del referéndum debería ser similar a la siguiente: “Ratifica usted la reforma constitucional (objeto o título) aprobada por las Cortes Generales (fecha)”, ante la que se contestaría SI/NO o se votaría en blanco<sup>53</sup>.

No se exige mayoría alguna de votantes ni de votos afirmativos, bastando por tanto para la ratificación la mayoría simple de votos emitidos. En caso de no obtenerse, fracasa la reforma, pues no se trata de un referén-

---

<sup>52</sup> Veremos *infra* en el apartado VII el desequilibrio entre este plazo y la celeridad en la tramitación parlamentaria de las reformas aprobadas.

<sup>53</sup> Para el procedimiento del referéndum, puede verse P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, cit., págs. 113-115.

dum consultivo sino vinculante, trámite final del procedimiento que debe cumplirse para que la reforma sea definitivamente aprobada. Si la mayoría simple se alcanza (más votos sí que votos no), la reforma ha culminado su tramitación y puede ser sometida a la sanción y promulgación del Rey.

## V. PROMULGACIÓN DE LA REFORMA

Una vez transcurridos los quince días para la solicitud de celebración de referéndum sin que se produzca tal solicitud, o una vez ratificada en referéndum, la reforma aprobada por las Cámaras y en su caso ratificada en referéndum ha de ser promulgada y publicada para entrar en vigor.

En nuestro estudio sobre el procedimiento agravado<sup>54</sup>, al que nos remitimos, nos ocupamos de la cuestión de si las reformas constitucionales han de ser objeto de sanción regia, manifestando nuestra opinión contraria, sobre la base de que el Rey no forma parte del poder constituyente constituido y los artículos 62 y 91 limitan tal competencia del Rey a las leyes aprobadas por las Cortes Generales.

Prevalciendo la opinión contraria, bien que matizada en la teoría respecto de las reformas aprobadas en referéndum, las dos reformas aprobadas fueron sometidas a sanción y promulgación real, con la fórmula: “SABED: Que las Cortes Generales han aprobado y yo vengo en sancionar la siguiente Reforma de la Constitución”, produciéndose a continuación su publicación en el Boletín Oficial del Estado, condición para su eficacia.

## VI. RETIRADA Y CADUCIDAD DE LA INICIATIVA DE REFORMA

### 1. *Retirada*

Dada la acumulación de trámites que incorpora una reforma y la dificultad de los mismos, no es impensable que alguna reforma, en particular agravada, no concluya con su aprobación, ni fracase como consecuencia de no alcanzar la mayoría requerida en alguno de los pronunciamientos de las Cámaras o en el referéndum, sino por otras formas de terminación del procedimiento que podríamos calificar de extraordinarias, como son la retirada y la caducidad.

---

<sup>54</sup> *Ibidem*, págs. 117 y ss.

Del mismo modo, la necesidad de retirada de un proyecto de reforma puede obedecer a distintos motivos de oportunidad política (cambio en las circunstancias que motivaron su envío a las Cámaras, presunción de rechazo por las mismas) o incluso a alguna irregularidad jurídica o técnica, como el apercibirse de algún tipo de error en el texto remitido. De otra parte, en la medida en que la presentación de un proyecto de reforma tiene una función meramente instrumental de actuación de un programa político determinado, puede producirse una nueva evaluación o una modificación en el programa. En definitiva, el titular de la iniciativa debe poder disponer de ella en función de los motivos y los fines para los que se le ha atribuido.

No existiendo previsión alguna constitucional o reglamentaria, entendemos aplicables a la retirada de las iniciativas de reforma constitucional las normas relativas al procedimiento legislativo.

En el caso de los *proyectos de reforma*, corresponde la facultad de retirada al Gobierno (128 RC, 127 RS), titular de la iniciativa de la que aquella aparece como correlativa o contradictoria. El principio de *contrarius actus* requerirá que el acuerdo de retirada se adopte por el Consejo de Ministros, órgano que aprueba los proyectos de reforma (artículo 88 CE en relación con el 87, al que se remite el artículo 166), sin que quepa, entendemos, la retirada por un Gobierno en funciones.

En cuanto al límite temporal para los proyectos, los dos Reglamentos señalan la posibilidad de su retirada por el Gobierno hasta la aprobación final por la Cámara. El juego de ambos preceptos debe ser interpretado en el sentido de que cabe la retirada de los proyectos hasta el último momento del procedimiento legislativo, en que recae el acuerdo de las Cortes Generales que lo convierte en ley, en el caso que nos ocupa en reforma constitucional aprobada<sup>55</sup>.

El régimen de retirada de las *proposiciones de ley* es diferente al de los proyectos remitidos por el Gobierno. El hecho de que las proposiciones no constituyan sino propuestas de iniciativa, que no se perfeccionan como

---

<sup>55</sup> La complejidad del procedimiento agravado de reforma constitucional precisa de una interpretación específica de la posible aplicación de los preceptos reseñados, que puede verse en P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, cit., págs. 119 y ss.

iniciativas legislativas hasta que recae acuerdo de toma en consideración, condiciona su régimen antes o después de ese momento.

Tal como señala el artículo 129 RC, la iniciativa de retirada de una proposición de ley por su proponente tendrá pleno efecto por sí sola, si se produce antes de la toma en consideración, de tal forma que bastará con un escrito del o los proponentes (grupo parlamentario o diputados, o Asamblea autonómica) para que la Mesa acepte la declaración de voluntad y dé por retirada la iniciativa.

Ahora bien, de acuerdo con la concepción mantenida de que los titulares de la iniciativa legislativa son el Gobierno y las Cámaras (ex art. 87.1 CE), y de que la proposición de ley ha dejado de pertenecer a sus autores una vez tomada en consideración por el Pleno, pasando a ser iniciativa del Congreso, es a éste al que corresponde, a partir de ese momento, acordar la retirada de una proposición. Si así lo acuerda, la proposición de ley queda retirada y concluye su tramitación. En caso contrario, prevalece la voluntad del Pleno sobre la del autor originario de la proposición de ley. Ha de entenderse que el acuerdo de retirada del Congreso surtirá efecto incluso cuando la proposición se encuentre en tramitación en el Senado.

El Reglamento del Senado (art. 109) permite la retirada de una proposición de ley originaria del Senado (procedente de un grupo parlamentario o veinticinco senadores) por sus autores antes de su toma en consideración. Nada dice de qué ocurre una vez tomada en consideración la proposición por el Pleno del Senado. Creemos, no obstante, que cabe aplicar un criterio similar al que sienta el artículo 129 RC, y admitir que los autores puedan presentar una iniciativa de retirada que suscite la eventual votación y acuerdo del Pleno del Senado, en uno u otro sentido<sup>56</sup>. En caso de que la proposición de ley se encuentre en tramitación en el Senado, el acuerdo de retirada surte efectos inmediatos; en caso de que se esté tramitando en el Congreso, deberá comunicarse el acuerdo a esta Cámara, al objeto de que la Mesa adopte el oportuno acuerdo.

---

<sup>56</sup> Avala esta tesis, además de la teoría (ya que la facultad de retirada, igual para las dos Cámaras, la poseen éstas no por poseer la potestad legislativa, sino porque poseen la facultad de iniciativa), la práctica al menos en dos ocasiones.

De todo lo anterior deducimos que las proposiciones de reforma constitucional parlamentarias o autonómicas pueden ser retiradas antes de su toma en consideración por la Cámara ante la que se presentan; con posterioridad a este trámite, el autor de la proposición podrá presentar la iniciativa de retirada, que para ser efectiva precisará de la aceptación de la Cámara que la tomó en consideración, siempre antes de que haya recaído acuerdo sobre la proposición de reforma, en los mismos términos expuestos respecto de los proyectos remitidos por el Gobierno.

## 2. *Caducidad*

La otra forma posible de terminación anormal de un procedimiento de reforma constitucional es la caducidad por disolución de las Cámaras o expiración de su mandato.

El fin del mandato tiene como consecuencia la caducidad de las iniciativas en curso (los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, según los Reglamentos), que no vinculan a la nueva asamblea emanada de las elecciones. Los Reglamentos sólo salvan de la caducidad aquellos asuntos de los que constitucionalmente tenga que conocer la Diputación Permanente (207 RC, disposición adicional primera RS). Conforme al artículo 78.2 CE, estos asuntos son exclusivamente la convalidación de decretos-leyes según el artículo 86 y las competencias establecidas por el artículo 116 en materia de estados excepcionales, ambos casos referidos a la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados<sup>57</sup>.

La aplicación analógica del régimen de caducidad de las iniciativas legislativas a las propuestas de reforma tramitadas por el artículo 167 CE no plantea problemas, a diferencia de lo que ocurre con el procedimiento

---

<sup>57</sup> Pese a esta afirmación tajante de los Reglamentos, las Mesas han salvado asimismo de la caducidad las iniciativas procedentes de sujetos ajenos a las Cámaras (las proposiciones de ley de iniciativa popular o de las Comunidades Autónomas y las peticiones), así como los informes de órganos remitidos en cumplimiento de una norma legislativa (Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo...), al objeto de que no deba procederse a una nueva remisión. Estos documentos son trasladados a la siguiente legislatura, una vez abierta ésta tras la celebración de las elecciones y la constitución de la nueva Cámara.

agravado, que se desarrolla en dos legislaturas, siendo necesarios dos acuerdos distintos en la segunda<sup>58</sup>.

Sólo ofrece dudas la caducidad de la reforma constitucional aprobada por ambas Cámaras conforme al procedimiento del artículo 167 y pendiente de solicitud o, en su caso, de ratificación en referéndum.

En el procedimiento del artículo 168 CE, al igual que respecto de las leyes aprobadas por las Cámaras y pendientes de sanción real, creemos que la reforma constitucional aprobada por las Cámaras en dos legislaturas ha salido del ámbito de las mismas y está sólo pendiente de una condición de eficacia o, si se quiere, de la concurrencia del acto de otro sujeto (en este caso, el pueblo), que no tiene por qué producirse en la misma legislatura ni verse afectado por la extinción de aquellas. En este sentido, cabría entender que la sumisión de la reforma constitucional al referéndum que para su ratificación impone el artículo 168 no se vería obstada por la expiración del mandato o la disolución de las Cámaras.

La doctrina se ha planteado, en relación con la reforma prevista en el artículo 167<sup>59</sup>, si el Presidente del Gobierno podría disolver las Cortes antes de que hubieran transcurrido los quince días dentro de los cuales los parlamentarios pueden solicitar la celebración del referéndum facultativo. Las dudas que respecto de este supuesto cupiera albergar no se dan en el ámbito del artículo 168: una vez aprobado el texto de reforma por las Cámaras, el acto parlamentario ha concluido y la disolución no afecta a dicha celebración.

La respuesta sobre la posibilidad de disolver, también en el caso del 167 parece que debería ser afirmativa, porque ningún precepto constitucional impide la disolución: una vez aprobado el texto de reforma por las Cámaras,

---

<sup>58</sup> Véase P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, cit., págs. 124 y ss.

<sup>59</sup> J. Oliver Araujo, "El referéndum en el sistema constitucional español", *Revista de Estudios Políticos*, nº 29, 1989, págs. 148-150. A su juicio, aunque algún autor ha defendido esta posibilidad, como E. Álvarez Conde (*El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1983, pág. 316), debe rechazarse decididamente, pues tal práctica constituiría un auténtico fraude de ley, no siendo constitucionalmente admisible como indica A. Torres del Moral (*Principios de Derecho Constitucional español*, II, Átomo, Madrid, 1986, págs. 436-437) que la mayoría por medio del Gobierno cercene esta garantía que la Norma suprema ofrece a las minorías.

el acto parlamentario ha concluido y la disolución no le afecta. El problema sería dilucidar si los parlamentarios de la Cámara disuelta podrían solicitar el referéndum, como ha admitido el Tribunal Constitucional respecto de un supuesto distinto, la presentación de recursos de inconstitucionalidad al amparo del artículo 162.1.a) CE (ATC 547/1989 FJ 3). En la práctica, se evitó este problema en 2011 disolviendo las Cámaras el mismo día (en vigor el día siguiente) en que se publicaba la reforma constitucional en el Boletín Oficial del Estado.

El propio artículo 4º.2 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades del referéndum, salva a los previstos en los artículos 167 y 168 de la Constitución de la prohibición de celebración en los noventa días anteriores y posteriores a la celebración de elecciones parlamentarias o locales generales o de otro referéndum, que provocan la suspensión automática de todo referéndum convocado para ese período, debiendo procederse a nueva convocatoria. En el caso que nos ocupa, prima el imperativo del artículo 7º.2: recibida la comunicación de la aprobación por las Cortes Generales, “se procederá, en todo caso, a la convocatoria (del referéndum) dentro del plazo de treinta días y a su celebración dentro de los sesenta días siguientes”, cualquiera que sea el momento en que se decrete la disolución de las Cámaras o la fecha de las elecciones, que incluso podrían hacerse coincidir con aquél, merced a la excepción contenida en el citado artículo 4º.2.

## VII. REFORMAS CONSTITUCIONALES APROBADAS

Son dos las reformas constitucionales aprobadas hasta el momento actual, ambas ordinarias, tramitadas en forma acelerada por el procedimiento establecido en el artículo 167 y de reducido alcance: limitadas a un solo artículo, si bien difiriendo en cuanto a la complejidad de la reforma.

### 1. *Reforma del artículo 13.2*

La primera reforma se produce en 1992<sup>60</sup>, como consecuencia de la necesidad de ratificación del Tratado de la Unión Europea o de Maastricht,

---

<sup>60</sup> Sobre esta reforma pueden verse F. Rubio Llorente, “La Constitución española y el Tratado de Maastricht”, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 36, 1992, J.F.

que reconoce a los ciudadanos de los Estados Miembros de la Unión Europea el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en que residan. El artículo 13.2 CE, en su redacción original, solo preveía la posibilidad de extender a los no españoles el derecho de sufragio *activo* en tales elecciones, mediante tratado o ley atendiendo a criterios de reciprocidad.

Previa consulta al Consejo de Estado, el Gobierno requirió al Tribunal Constitucional, conforme al artículo 95.2 CE, para que declarase si existía contradicción con la Constitución del artículo 8B.1 del Tratado Constitutivo, en la nueva redacción. El Tribunal Constitucional, en su primera declaración sobre la constitucionalidad de tratados internacionales (Declaración 1/1992), tras desechar la posible afectación de otros artículos constitucionales, como el 23, así como la posibilidad de recurrir a la vía del artículo 93, declaró que el precepto señalado del Tratado era contrario al artículo 13.2 CE, siendo por tanto precisa su reforma para solventar la contradicción, por el procedimiento establecido en el artículo 167, previa a la ratificación del Tratado.

A estos efectos, todos los Grupos parlamentarios del Congreso presentaron el 7 de julio de 1992 una proposición de reforma del artículo 13.2 para añadir las palabras “y pasivo” al texto inicial, que fue aprobada en poco más de un mes, en período extraordinario: tomada en consideración el día 13, se tramitó en el Congreso por urgencia y lectura única, que tuvo lugar el 22 de julio. En el Senado, se aplicó el procedimiento previsto en el artículo 154 RS, que excluye la lectura única, como se ha señalado. Sin que se presentaran enmiendas, la Comisión de Constitución emitió dictamen el 28 de julio y el Pleno aprobó la reforma, en los mismos términos que el Congreso, el día 30. El procedimiento se detiene a continuación durante quince días, a la espera de la eventual presentación de solicitudes de celebración de referéndum, lo que no tuvo lugar, y la reforma fue sancionada por el Rey el 27 de agosto y publicada en el BOE el 28 de agosto de 1992.

---

López Aguilar, “Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución”, *Revista de Estudios Políticos* nº 77, 1992, y M. Aragón, “La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 42, 1994.

## 2. *Reforma del artículo 135*

Casi veinte años después de la primera, se produce la segunda reforma de la Constitución, esta vez no unánime en su presentación ni respecto de su contenido. En un contexto de crisis económica, reconocido en la Exposición de motivos (en la que se manifiesta la necesidad de llevar a la Constitución el principio de estabilidad financiera, anticipándose así al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión económica y monetaria), los Grupos parlamentarios Socialista y Popular presentaron el 26 de agosto de 2011 la Proposición de reforma del artículo 135 CE, que sería tomada en consideración el 30 de agosto, acordando el Pleno su tramitación por el procedimiento de lectura única<sup>61</sup>.

Previamente, la Mesa había decidido ese mismo día, para el caso de que el Pleno adoptase los citados acuerdos, su tramitación por el procedimiento de urgencia y la apertura de un plazo de presentación de enmiendas hasta dos días después, el 1 de septiembre de 2011 a las 14 horas. Se presentaron 24 enmiendas, siendo algunas ellas inadmitidas a trámite y otras necesitadas de reformulación. La Proposición de reforma se aprueba por el Pleno del Congreso el 2 de septiembre de 2011 por 316 votos a favor y 5 en contra, no votando o ausentes 29 diputados. Es decir, la tramitación en el Congreso dura 8 días, en los que se suceden las protestas en los debates sobre la tramitación y los escritos de reconsideración, siendo algunos acuerdos impugnados ante el Tribunal Constitucional, como ya se ha expuesto, en recurso de amparo inadmitido por el ATC 9/2012.

En el Senado, la reforma se tramita en un plazo aún menor, cinco días: publicado el texto recibido del Congreso el sábado día 3 de septiembre, se remite a la Comisión Constitucional y se abre un plazo para la presentación de enmiendas hasta el día 5 lunes. Se presentaron 29 enmiendas, siendo cinco inadmitidas; la Comisión Constitucional se reúne el día 6, aceptando como dictamen el texto remitido por el Congreso. Tras la presentación de votos particulares por distintos grupos parlamentarios, el Pleno del Senado rechaza las enmiendas presentadas y aprueba el texto por 233 votos a

---

<sup>61</sup> Para la tramitación de la reforma, puede verse P. García-Escudero Márquez, “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución”, *cit.*, págs. 165-180.

favor y 3 en contra, previo abandono de la sala por algunos senadores y no participación de otros en la votación.

El 8 de septiembre se publica en los Boletines de Congreso y Senado la apertura del plazo previsto en el artículo 167 CE, que concluiría el 26 de septiembre de 2011. En este plazo de quince días, 29 diputados de distintos grupos y 7 senadores de CIU presentaron la solicitud de celebración de referéndum, no alcanzándose en consecuencia el número requerido de diputados o senadores, lo que se publica en el BOCG Senado como no solicitud de referéndum para la ratificación.

Concluido el plazo de quince días, el 27 de septiembre de 2011 en un acto solemne el Rey sanciona la reforma constitucional, publicándose ese mismo día en el Boletín Oficial del Estado<sup>62</sup> y entrando en vigor también el mismo día, sin perjuicio de lo previsto en la disposición adicional única, apartado 3, para los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2, que entrarán en vigor a partir de 2020.

Algunas consideraciones sobre la reforma se han hecho a lo largo de este trabajo. Sólo nos queda aquí calificar su tramitación de acelerada y caracterizada por la falta de acuerdo generalizado desde su inicio, lo que rompe con el precedente de aprobación de la Constitución y de su primera reforma. Ha quedado demostrado que basta el acuerdo de los dos partidos mayores para que pueda aprobarse una reforma puntual y acotada<sup>63</sup>. Se ha roto también, en consecuencia, el consenso constituyente, lo que no ha sido

---

<sup>62</sup> En un segundo Boletín de ese día publicado a mediodía. El fin del plazo de quince días coincide con el día de disolución de las Cámaras por el Presidente del Gobierno, publicándose y entrando en vigor el día siguiente el Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, esto es, el mismo día de la sanción y publicación de la reforma constitucional. En definitiva, todo el procedimiento expuesto se había construido con el objetivo final de que el plazo de quince días concluyera antes de la disolución, entre otras razones para obviar la problemática que ésta plantea: si el diez por ciento de miembros de la Cámara se computa, estando ésta disuelta, sobre el número de miembros de la Diputación Permanente; si a partir de la disolución están legitimados los miembros de las extintas Cámaras –ya no parlamentarios– para solicitar el referéndum o sólo los que forman parte de dicha Diputación; o si el plazo debiera interrumpirse hasta la constitución de las nuevas Cortes.

<sup>63</sup> En números, el resultado de las votaciones puede calificarse de abrumador a favor del sí, muy por encima de los tres quintos que exige el artículo 167 CE. Pero, en realidad, la reforma se aprobó exclusivamente con los votos de los parlamentarios pertenecientes al PSOE, PP y UPN, sin apenas intervención de las restantes formaciones políticas.

universalmente valorado de forma negativa: los aspectos positivos de esta situación han sido puestos de manifiesto por algunos autores (Carreras, De Esteban), en el sentido de que un grupo muy minoritario no podrá impedir en adelante, apelando a ese consenso, la aprobación de una reforma ampliamente compartida o considerada como necesaria.

Los procedimientos utilizados no fueron adecuados para un texto complejo, lo que se refleja en la deficiente técnica normativa de un larguísimo nuevo artículo 135, que desentona con la concisión del resto del texto constitucional<sup>64</sup>. Acertadamente recuerda Bastida la importancia de la liturgia democrática –ausente en este caso– que debe acompañar a las reformas, que escenifique el proceso constituyente o de revisión constitucional<sup>65</sup>.

En cuanto al contenido del artículo reformado<sup>66</sup>, cabe señalar que básicamente constitucionaliza la regla de oro de la estabilidad presupuestaria, la regla de gasto y la regla de deuda, con la ironía de que con esta reforma aparece por primera vez en la Constitución la Unión Europea, en concreto por la puerta falsa del reenvío al Derecho comunitario<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Sobre el significado y crítica de esta reforma puede verse P. García-Escudero Márquez, “Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución”, *Crónica presupuestaria*, n° 1, pág. 99 y ss.

<sup>65</sup> F. J. Bastida Freijedo, en “Encuesta: La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 93, 2011, pág. 175.

<sup>66</sup> Véanse a este respecto los estudios publicados en los números monográficos sobre la reforma de *Teoría y Realidad Constitucional* (n° 29, 2012) y *Crónica presupuestaria* (n° 1, 2013).

<sup>67</sup> E incluso, según De Esteban, a las Comunidades Autónomas como un hecho adquirido, mientras que hasta ahora la mención no era más que una promesa de futuro (“El desbloqueo de nuestra Constitución”, *El Mundo*, 27 de agosto de 2011). En definitiva, dos de las reformas constitucionales anunciadas por el entonces candidato a la Presidencia del Gobierno Rodríguez Zapatero en su debate de investidura en abril de 2004, que no habían llegado a buen término en siete años por falta de acuerdo entre el Partido Socialista y el Partido Popular, se resolvían ahora en un mes y de pasada, sin que tal fuera el objetivo de la reforma.