

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2148** *Pleno. Auto 9/2012, de 13 de enero de 2012. Inadmite a trámite el recurso de amparo 5241-2011, promovido por don Gaspar Llamazares Trigo y doña Nuria Buenaventura Puig, Diputados del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya Verds en el Congreso de los Diputados, en relación con una resolución y varios acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados sobre tramitación de la proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución. Votos particulares.*

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

#### AUTO

##### I. Antecedentes

1. Con fecha de 28 de septiembre de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal, recurso de amparo interpuesto por don José Antonio Sandín Fernández, en representación de don Gaspar Llamazares Trigo y de doña Nuria Buenaventura Puig, Diputados del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya Verds en el Congreso de los Diputados contra las siguientes resoluciones y acuerdos de la Cámara:

a) Contra la resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 30 de agosto de 2011, por la que se dispone la tramitación de la proposición de reforma del art. 135 CE por el procedimiento de urgencia y la finalización del plazo para la interposición de enmiendas por parte de los grupos parlamentarios el día 1 de septiembre de 2011 a las catorce horas.

b) Contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 2 de septiembre de 2011, desestimatorio de la reconsideración de los acuerdos adoptados el 30 de agosto de 2011, solicitada por los recurrentes.

c) Contra el acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados, de 30 de agosto de 2011, por el que se aprueba la toma en consideración y la tramitación por el procedimiento de lectura única de la proposición de reforma del art. 135 CE.

d) Contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 1 de septiembre de 2011, por el que se inadmite la enmienda a la totalidad con texto alternativo presentada por el grupo parlamentario al que pertenecen los recurrentes y su ulterior confirmación por acuerdo del mismo órgano rector de la Cámara, de 2 de septiembre de 2011.

2. Los hechos que anteceden a la presente demanda de amparo son, sucintamente descritos, los siguientes:

a) Con fecha de 26 de agosto de 2011 tuvo entrada en el Registro del Congreso de los Diputados una proposición de reforma del art. 135 CE suscrita por los grupos parlamentarios socialista y popular en dicha Cámara.

b) Por parte de la Presidencia de la Cámara, con la misma fecha, se acordó, de una parte: admitir a trámite, publicar en el boletín correspondiente y someter la iniciativa a la deliberación del Pleno a los efectos de su toma en consideración; y, de otra parte, dar traslado al Gobierno para que manifestara su criterio respecto de la toma en consideración.

La publicación de la proposición de reforma tuvo lugar en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» de 26 de agosto de 2011.

c) Posteriormente la Mesa del Congreso de los Diputados acordó, con fecha de 30 de agosto de 2011, los siguientes extremos:

Primero. En el caso de que la proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución Española fuese tomada en consideración y acordada su tramitación directa y en lectura única, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93 y 126.5, por remisión del artículo 146.1, todos ellos del Reglamento del Congreso de los Diputados, su tramitación por el procedimiento de urgencia.

Segundo. Disponer la apertura de un plazo de presentación de enmiendas a la señalada proposición de reforma que debía concluir el 1 de septiembre de 2011, a las 14 horas.

d) La toma en consideración de la iniciativa de reforma constitucional tuvo lugar en sesión plenaria el mismo 30 de agosto de 2011, en la que se acordó, igualmente, la tramitación directa y en lectura única de dicha iniciativa según lo prevenido en el art. 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD).

e) Por su parte, los ahora recurrentes en amparo, integrantes del grupo parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya Verds en el Congreso de los Diputados, presentaron escrito, con fecha de 30 de agosto de 2011, por el que se solicitaba de la Mesa de la Cámara la reconsideración del acuerdo de 30 de agosto de 2011 de conformidad con lo establecido en el art. 31.2 RCD. En el escrito se denunciaba la inadecuación de la tramitación parlamentaria acordada con respecto de lo previsto en el art. 150.1 RCD para el procedimiento de lectura única y con la propia naturaleza del objeto de la iniciativa, una reforma de la Constitución. En particular se puso de manifiesto la improcedencia de someter los plazos de la tramitación al procedimiento de urgencia sin adecuada motivación que, a juicio de los recurrentes, resulta indispensable. Igualmente se alegó que la sustancial reducción de plazos para la presentación de enmiendas vulneraba el *ius in officium* de los representantes garantizado por el art. 23.2 CE.

El referido órgano rector de la Cámara acordó, con fecha de 2 de septiembre de 2011, desestimar la solicitud de reconsideración. Así, en primer lugar, se rechazó que la proposición de reforma pudiera suponer una reforma encubierta del título preliminar de la Constitución por afectar al art. 1.1 CE, pues ni la literalidad del texto de la iniciativa, ni la jurisprudencia constitucional o la misma doctrina permiten llegar a dicha conclusión. Por ello, se niega la pretensión de los recurrentes de que la proposición de reforma habría de sustanciarse a través del procedimiento previsto en el art. 168 CE; otra cosa supondría extender indebidamente la rígida delimitación material que contiene dicho precepto en cuanto a los supuestos de reforma agravada de la Constitución. En segundo lugar, con respecto del cuestionamiento del recurso al procedimiento de lectura única, se estima que el art. 146 RCD no contiene exclusión alguna en tal sentido, argumentándose que la anterior reforma constitucional, la correspondiente al art. 13.2 CE, se sustanció precisamente a través de dicho procedimiento; por lo demás, de acuerdo con el art. 150 RCD, no ha sido la Mesa de la Cámara quien decidió la adopción del citado procedimiento, por cuanto únicamente elevó la propuesta al Pleno de la Cámara que fue quien finalmente adoptó la decisión. En tercer lugar, y con respecto de la tramitación urgente de la iniciativa con la correspondiente reducción del plazo de presentación de enmiendas, se rechazó que la Mesa hubiera de motivar la necesidad de la tramitación urgente pues, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara, la Mesa no actuó de oficio, sino que atendió la solicitud realizada, en este sentido, por parte de los promotores de la iniciativa de reforma constitucional, tras la oportuna consideración. Y, en este sentido, se señalaba en el escrito de la iniciativa la inminente disolución de las Cortes anunciada para el día 26 de septiembre como circunstancia que aconsejaba la tramitación parlamentaria urgente. Se concluye poniendo de manifiesto que la tramitación acordada ha dejado a salvo las facultades propias del *ius in officium*, por cuanto, a pesar de la celeridad del procedimiento, los Diputados han dispuesto del trámite de la toma en consideración, han podido presentar

enmiendas, recurrir las decisiones de trámite de la Mesa de la Cámara y, por último, podrán manifestar su conformidad o rechazo a la reforma de la Constitución propuesta mediante el correspondiente voto.

f) Paralelamente, los recurrentes habían presentado, con fecha de 1 de septiembre de 2011, una enmienda a la totalidad con texto alternativo que resultó inadmitida por acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de ese mismo día, por entender que a través de la referida enmienda se postulaba una reforma del texto constitucional de las previstas en el art. 168 CE. En el acuerdo se habilitaba un plazo de unas horas con el objeto de reformular la enmienda. Presentada en tiempo y forma la correspondiente aclaración y reformulación de la enmienda a la totalidad supracitada, en forma de escrito de reconsideración, la Mesa de la Cámara, por acuerdo de 2 de septiembre de 2011, ratificó la inadmisión de la misma con expresa desestimación de las alegaciones formuladas.

En dicho escrito la Mesa indica que la reconsideración, con las aclaraciones y reformulaciones incorporadas, no altera sustancialmente el contenido inicial del escrito de presentación de enmienda a la totalidad con texto alternativo inadmitido y, por ello, se insiste en el rechazo por proponerse una reforma constitucional de las previstas en el art. 168 CE cuando, la tramitación en curso, se refiere a la modificación de un precepto de la Norma Suprema cuya tramitación ha de ajustarse a lo prevenido en el art. 167 CE. Se señala que dicho escrito, en realidad bien podría constituir el contenido de una proposición de reforma de la Constitución que, de formalizarse, se tramitara de acuerdo con lo señalado en los arts. 147 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 168 CE, lo que no es el caso del procedimiento en curso.

3. En la demanda se denuncia la vulneración del derecho contenido en el art. 23.2 CE en los siguientes términos:

Los recurrentes ponen de manifiesto la, a su juicio, inadecuada tramitación de la proposición de reforma constitucional conforme al procedimiento ordinario del art. 167 CE, pues la reforma propuesta no se limita al art. 135 CE, sino que supone una modificación encubierta del título preliminar de la Constitución Española, singularmente en cuanto el apartado tercero del precepto prevé que: «los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta». La previsión, siempre a juicio de los recurrentes, supone introducir un valor superior a los de justicia y equidad, con el resultado de que la cláusula social del Estado queda menoscabada al quedar éste como un «Estado rehén» de las eventuales condiciones que los mercados vayan imponiendo para la financiación pública. Con estos presupuestos, la reforma de la Constitución, además de la reforma encubierta del título preliminar, en especial de su art. 1.1, supone una rebaja del nivel de protección de los derechos fundamentales (se alude, *ad exemplum*, al derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto que los recursos destinados a la Administración de justicia quedan condicionados al pago prioritario de los intereses y capital de la deuda o de la vertiente prestacional del derecho a la educación, por las mismas razones). En definitiva, la utilización del procedimiento de reforma ordinario, además de inadecuada por razones materiales, supone una merma en las facultades de participación de los Diputados y de los propios ciudadanos por cuanto se eliminan las preceptivas convocatorias electoral y del referéndum previstas en el art. 168 CE.

Con carácter subsidiario a lo anteriormente expuesto, los recurrentes pasan a analizar cada uno de los acuerdos parlamentarios adoptados en relación con la tramitación de la reforma constitucional controvertida a los efectos de determinar la vulneración del derecho fundamental invocado. En primer lugar, se cuestiona el recurso al procedimiento de lectura única, con una reducción sustancial de las facultades parlamentarias de los Diputados, entre las que se destaca que se eluda el debate en fase de comisión (en este caso, la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados). Pues bien, dicho sacrificio debe sustentarse en razones sólidas y, en este sentido, del tenor del art. 150.1 RCD se deduce que el controvertido procedimiento parlamentario procede en aquellos

supuestos en los que la naturaleza de la iniciativa así lo aconseje o cuando la «simplicidad de formulación lo permita», sin que parezca que una reforma constitucional encaje en ninguna de dichas circunstancias. A todo ello hay que unir la manifiesta ausencia de fundamentación o explicación de las razones por las que los promotores de la iniciativa y los distintos órganos parlamentarios intervinientes han adoptado la decisión de simplificar al máximo la tramitación de la reforma. En suma, se pone de manifiesto cómo la propia Constitución excluye de los procedimientos menos rigurosos, en términos de garantías, la reforma constitucional cuando el art. 78 CE (*sic*) prohíbe la aprobación de la misma por comisión legislativa permanente.

En segundo lugar, los recurrentes cuestionan igualmente el recurso al procedimiento de urgencia, con especial atención a la sustancial reducción del plazo para la presentación de enmiendas. Si bien dicha reducción está admitida por el Reglamento de la Cámara, se indica que repugna al Derecho que sea la mera conveniencia o arbitrariedad de los partidos la que determine la aplicación del procedimiento de urgencia en una iniciativa de las características de una reforma constitucional a la que, además, debería acompañarse de una justificación explícita de la Mesa de la Cámara, pues no puede tratarse de una decisión discrecional de dicho órgano al afectarse al derecho de participación. Así, se reprocha que la valoración de la Mesa se haya basado en las declaraciones realizadas ante los medios de comunicación por distintos representantes políticos anunciando una, entonces eventual, disolución de las Cámaras. La urgencia resulta si cabe más cuestionable cuando la disposición adicional única de la proposición de reforma establece un plazo de aprobación para la norma de desarrollo fijado el 30 de junio de 2012 y una entrada en vigor de los límites del déficit estructural contemplados en el apartado segundo del precepto que se demora hasta el año 2020. En consecuencia, la ausencia de justificación en la adopción del procedimiento de urgencia hace lesivas del derecho al ejercicio de la función parlamentaria las reducciones de plazos acordadas para la tramitación de la proposición de reforma constitucional.

En tercer lugar, se cuestiona la concreta reducción del plazo para la presentación de enmiendas acordada por la resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 30 de agosto de 2011. Se considera que la Mesa ha realizado una aplicación fraudulenta del art. 91.2 RCD, que dispone que «salvo casos excepcionales, las prórrogas no serán superiores a otro tanto del plazo ni las reducciones a su mitad». Al igual que lo expuesto con anterioridad, los recurrentes basan su reproche en la total ausencia de motivación que justifique la excepcionalidad del caso. Aún más, en la medida en que el Presidente del Gobierno no aludió en su anuncio de disolución de las Cámaras a una reforma constitucional, hay motivos para sospechar que la iniciativa se debe a presiones externas igualmente sin explicitar y que los ciudadanos y sus representantes debieran conocer. Con estos presupuestos, la radical reducción del plazo de presentación de enmiendas a 48 horas ha resultado lesiva del art. 23 CE.

Los demandantes concluyen la primera parte de su recurso exponiendo las consecuencias del procedimiento parlamentario que se ha seguido en este particular:

Eludir la negociación previa de la reforma constitucional, dificultando la búsqueda de consenso y reduciendo las facultades de participación de los Diputados.

Eludir la transparencia en la explicación y el contraste de opiniones sobre las consecuencias de la reforma.

Evitar un debate en profundidad en la Comisión Constitucional.

Dificultar el trabajo parlamentario de los Diputados que no han aceptado el acuerdo de los grupos promotores de la iniciativa.

Evitar el debate y aportaciones de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, a quienes afecta directamente la reforma constitucional acometida.

Evitar el referéndum que permitiera conocer «la opinión del pueblo español» sobre la reforma que de esta manera aparecerá como impuesta.

A continuación, los recurrentes realizan una serie de consideraciones sobre la decisión de la Mesa de la Cámara en orden a inadmitir la enmienda a la totalidad con texto alternativo presentada por ellos. Estiman que la actitud del órgano rector de la Cámara ha supuesto un evidente menosprecio a la labor de los Diputados recurrentes sin más motivación que la de tratar de introducir una reforma constitucional que precisa de una tramitación diferente a la que se estaba siguiendo y sin soporte legal en el Reglamento de la Cámara. El asunto trasciende del plano de las formas parlamentarias para incidir en el ejercicio de las facultades de los Diputados amparado por el art. 23 CE. A mayor abundamiento, el Reglamento de la Cámara permite modificar la tramitación de una ley ordinaria como ley orgánica a través de las enmiendas presentadas al proyecto, y que analógicamente podía haberse aplicado al supuesto objeto de la controversia.

Los recurrentes sustentan su demanda en numerosa cita de la jurisprudencia de este Tribunal, singularmente, la STC 208/2003, de 1 de diciembre, sobre el contenido y alcance del art. 23.2 CE, la STC 39/2008, de 10 de marzo, sobre el derecho de los parlamentarios a acudir en amparo frente a las decisiones de las Cámaras, la STC 205/1990, de 13 de diciembre, sobre los límites a las facultades de calificación y admisión de las Mesas de las Cámaras y la adecuada motivación de sus resoluciones en relación con el art. 23.2 CE, entre otras.

4. La demanda concluye solicitando, previo otorgamiento del amparo:

a) Que se declare la nulidad de las resoluciones y acuerdos impugnados, «así como de las decisiones y acuerdos posteriores hasta la aprobación final por el Parlamento de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española».

b) Que se retrotraiga la tramitación de la proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución Española al momento de publicación de la iniciativa, al objeto de que se tramite conforme al art. 168 CE o, subsidiariamente, que se tramite a través del procedimiento contemplado en el art. 167 CE de forma ordinaria, sin declaración de urgencia, sin reducción de los plazos y sin tramitación por el procedimiento de lectura única.

5. Con fecha 13 de diciembre de 2011 el Pleno acordó, conforme al art. 10.1 n) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sala Segunda, recabar para sí el conocimiento del presente recurso de amparo.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Constituyen el objeto del presente recurso de amparo, distintas resoluciones y acuerdos adoptados por el Pleno y la Mesa del Congreso de los Diputados en relación con la tramitación parlamentaria de la proposición de reforma del art. 135 CE presentada por los grupos parlamentarios socialista y popular en dicha Cámara. A los efectos de una mejor definición de dicho objeto los actos impugnados pueden sistematizarse de la siguiente manera:

De un lado, se impugnan una serie de acuerdos y resoluciones relativos a la tramitación en el Congreso de los Diputados de la iniciativa de la reforma constitucional citada y que resultan ser: primero, la resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 30 de agosto de 2011, por la que se dispuso la tramitación de la proposición de reforma del art. 135 CE por el procedimiento de urgencia y la finalización del plazo para la interposición de enmiendas el día 1 de septiembre de 2011 a las catorce horas, para el caso de que el Pleno de la Cámara tomara en consideración la iniciativa y acordara su tramitación por el procedimiento de lectura única, así como la ulterior confirmación de dicho acto recaída en reconsideración, con fecha de 2 de septiembre de 2011. Segundo, el acuerdo del propio Pleno de la Cámara, de 30 de agosto de 2011, por el que se aprobó la toma en consideración y la tramitación por el procedimiento de lectura única de la proposición de reforma del art. 135 CE.

De otro lado y, en relación con la intervención de los ahora recurrentes en amparo durante la tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados de la iniciativa de reforma del art. 135 CE, se impugna el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 1 de septiembre de 2011, por el que inadmitió la enmienda a la totalidad con texto alternativo presentada por el grupo parlamentario al que pertenecen los demandantes y su ulterior confirmación por acuerdo del mismo órgano rector de la Cámara de 2 de septiembre de 2011.

Los recurrentes interesan el otorgamiento del amparo solicitado, con la nulidad de las resoluciones y acuerdos impugnados, así como de cuantos se hubieran adoptado posteriormente hasta la aprobación definitiva de la reforma del art. 135 CE; igualmente pretenden la retroacción de la tramitación parlamentaria hasta el momento de la publicación de la iniciativa de reforma, al objeto de que prosiga de acuerdo con el procedimiento de reforma constitucional agravado, recogido en el art. 168 CE, o, subsidiariamente, de tramitarse mediante el procedimiento ordinario del art. 167 CE, que no se declare la urgencia ni, en consecuencia, la correspondiente reducción de plazos y, por último, que la tramitación no se realice a través del procedimiento de lectura única.

También denuncian los recurrentes la vulneración de sus facultades como parlamentarios, integradas en el art. 23.2 CE, y que se han visto menoscabadas o mermadas por parte de los distintos actos impugnados. Todo ello sin perjuicio de la genérica invocación del art. 23.1 CE sin fundamentación que permita advertir los motivos de la lesión; ausencia de precisión que no resulta baladí en el trámite de admisión del recurso de amparo, pues como se ha señalado por este Tribunal: «sobre quien impetra el amparo constitucional pesa, no solamente la carga de abrir la vía para que este Tribunal pueda pronunciarse sobre las vulneraciones de la Constitución que se aleguen, sino además la de proporcionar la fundamentación jurídica y fáctica que razonablemente cabe esperar, y que se integra en el deber de colaborar con la jurisdicción constitucional, sin que le corresponda a este Tribunal reconstruir de oficio las demandas, suplir los razonamientos de las partes, ni suscitar la eventual existencia de los motivos relevantes para el amparo fuera de la vía prevista en el art. 84 LOTC» (SSTC 143/2003, de 14 de julio, FJ 2; y 196/2005, de 18 de julio, FJ 2, por todas).

2. En la demanda se reprocha a la Mesa que, inicialmente, haya calificado la proposición de reforma constitucional controvertida dentro de los supuestos objeto del procedimiento ordinario de reforma contemplados en el art. 167 CE, sobre la base de que la misma supone una reforma encubierta del título preliminar de la Constitución, afecta a distintos derechos fundamentales en cuanto merma su nivel de protección y menoscaba, en fin, las facultades de los Diputados y de los propios ciudadanos.

Pues bien, de la documentación aportada con la demanda se deduce que la Mesa del Congreso de los Diputados, con escrupulosa sujeción a lo dispuesto en los arts. 167 y 168 CE, únicamente podía calificar la reforma del art. 135 CE como objeto del procedimiento ordinario de reforma constitucional recogido en el art. 167 CE, sin plantearse eventuales conexiones del precepto objeto de la reforma con otros preceptos o apartados de la Norma Suprema que sí deban ser objeto del procedimiento agravado. Tal y como se argumenta en el acuerdo del mismo órgano, de 2 de septiembre de 2011, por el que se resuelve la reconsideración planteada, la pretendida conexión del art. 135 CE con otros preceptos «no encuentra amparo alguno ni en la propia literalidad del texto constitucional, ni en la jurisprudencia constitucional ni tampoco en la doctrina». En segundo término, continúa el citado acuerdo, «tal y como ha quedado claro en todos los años de vigencia constitucional, el procedimiento agravado previsto en el artículo 168 CE está limitado por su propia naturaleza al objeto normativo en él contemplado sin que quepa ni sea razonable, una extensión por vía alguna de unos requisitos ya de por sí hiperrígidos. Esta pretensión carecería de sentido alguno y es directamente contraria al espíritu de un texto constitucional que delimitó con bastante precisión las dos vías de reforma constitucional».

En efecto, 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 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. La posible afección de la modificación de un precepto de la Constitución a otros de la misma norma ha sido considerada por este Tribunal con ocasión de la Declaración del 1/1992, de 1 de julio, dictada previa consulta del Gobierno de la Nación, al amparo del art. 95.2 CE, en relación con la reforma del art. 13.2 CE, concluyendo que «al no contrariar el precepto examinado otra norma de la Constitución distinta al art. 13.2 de la misma, el procedimiento para la revisión constitucional que prevé el art. 95.1, ha de ser el de carácter general u ordinario contemplado en el art. 167 de nuestra Ley fundamental» (FJ 6).

3. Con carácter subsidiario a la controvertida calificación de la reforma del art. 135 CE como objeto del procedimiento ordinario previsto en el art. 167 CE, los recurrentes impugnan los acuerdos relativos a la tramitación de la reforma por el procedimiento de lectura única, la declaración de urgencia y la consiguiente reducción de los plazos para la presentación de enmiendas, por resultar igualmente lesivos del derecho al ejercicio de las funciones parlamentarias ex art. 23.2 CE.

Tampoco se aprecia lesión en el proceder de la Mesa ni del Pleno sobre el particular. Ni de la lectura del texto constitucional en su conjunto, ni de modo especial del título X dedicado por la propia Constitución a su posible reforma, ni del art. 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) se advierte que la aprobación de la reforma constitucional haya quedado excluida del procedimiento de lectura única. Supuesto distinto, por lo tanto, al abordado en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, en la que el Tribunal trató de la inconstitucionalidad de una norma que se había tramitado conforme a dicho procedimiento cuando el Reglamento parlamentario aplicable excluía expresamente del mismo la materia objeto de la norma. A mayor abundamiento, no es un dato menor el que la única especialidad procedimental vetada por la Norma Fundamental, en relación con la reforma constitucional, es la eventual atribución de la aprobación de la misma a una comisión legislativa permanente (art. 75.3 CE), asegurando así, precisamente, la intervención del Pleno de la Cámara. Intervención que sí se produce durante la sustanciación del procedimiento de lectura única que tiene lugar exclusivamente en sesión plenaria.

Por su parte, desde la perspectiva del procedimiento de lectura única —que se considera inadecuado por los demandantes no reunirse en este caso las notas de simplicidad o naturaleza que así lo aconsejen—, las normas aplicables (art. 150 RCD y concordantes) no establecen materias vedadas a dicha tramitación, como sí sucede con el Reglamento parlamentario de alguna Asamblea autonómica. Pero es que, además, la adopción de dicho procedimiento no se ha debido a la voluntad de la Mesa del Congreso de los Diputados (que únicamente ha formulado propuesta en tal sentido según previene el art. 150 RCD), como parece deducirse del escrito de reconsideración planteado por los recurrentes, sino al Pleno de la Cámara mediante la oportuna votación. Tampoco se deduce de las normas parlamentarias que la Mesa haya de motivar la propuesta de que una determinada iniciativa se tramite mediante el procedimiento de lectura única (art. 150.1 RCD). A mayor abundamiento, en este caso, como se advierte de la lectura de la documentación que se acompaña a la demanda, la solicitud de tramitación por el citado procedimiento se contenía en el escrito de presentación de la iniciativa dirigido por sus promotores a la Mesa de la Cámara, limitándose este órgano a dar traslado de la misma al Pleno, pues debe ser este órgano el que, tras la oportuna votación, decida en consecuencia.

Por lo demás, en cuanto a la participación de los demandantes en el procedimiento y a las facultades integradas en el art. 23.2 CE, éstos han tenido la oportunidad de intervenir en la fase plenaria durante el trámite de toma en consideración y de oponerse mediante el oportuno voto a la misma, en la tramitación de la proposición mediante el controvertido procedimiento y, ulteriormente, en la propia aprobación de la iniciativa de reforma.

4. Otro tanto sucede con el cuestionamiento que los recurrentes realizan del recurso a la tramitación urgente de la iniciativa de reforma constitucional y a la consiguiente reducción de plazos para la presentación de enmiendas. Nuevamente, de la lectura del Reglamento de la Cámara se advierte que la Mesa se ha ajustado al mismo. En primer lugar, y así se mantiene en el escrito por el que se resuelve la reconsideración, el órgano rector de la Cámara no ha de motivar o justificar su decisión, sino adoptarla en función de la solicitud elevada por los sujetos legitimados para ejercerla (art. 93.1 RCD). Ello sin perjuicio de que no puede sostenerse que no hayan existido razones de fondo para la solicitud, desde el momento en que se había anunciado públicamente el término de la legislatura mediante el recurso a la convocatoria de elecciones anticipadas. En segundo lugar, precisamente por esa circunstancia, concurrían razones de excepcionalidad, por mucho que los recurrentes puedan políticamente no compartirlas, que habilitaban a la Mesa para reducir el plazo de presentación de enmiendas previsto en el art. 94 RCD («sin perjuicio de lo establecido en el artículo 91 del presente Reglamento, los plazos tendrán una duración de la mitad de los establecidos con carácter ordinario») a su mitad, como permite el art. 91.2 de la misma norma («salvo casos excepcionales, las prórrogas no serán superiores a otro tanto del plazo ni las reducciones a su mitad»). En fin, aun en términos tan perentorios, la tramitación urgente no ha impedido a los recurrentes las facultades que les corresponden como Diputados en el seno del procedimiento legislativo, como prueba el que hayan presentado una extensa enmienda a la totalidad con texto alternativo, pues como ha declarado este Tribunal: «la declaración de urgencia por el Gobierno de un proyecto de ley a efectos de su tramitación en dicha Cámara, aun remitido ya el Proyecto a las Cortes Generales, si bien abrevia el plazo de ésta, ni le priva del ejercicio de su función legislativa, al incidir el mecanismo conferido al Gobierno sobre la cronología del procedimiento pero no sobre el contenido del proyecto, ni restringe, ni en modo alguno podía hacerlo, el derecho de la Cámara y de sus miembros a tramitar los proyectos de ley en el plazo constitucionalmente establecido, ni, en fin, la reducción del tiempo de tramitación tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de la voluntad del órgano» (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 13).

5. Procede, para concluir, examinar las quejas relativas a las resoluciones de la Mesa del Congreso de los Diputados por las que se inadmitió la enmienda a la totalidad con texto alternativo presentada por el grupo parlamentario de los ahora recurrentes en amparo.

Los recurrentes vieron rechazada *a limine* la tramitación de una enmienda a la totalidad con texto alternativo, mediante la cual se pretendía la reforma de distintos preceptos de la Constitución y que habría exigido, además, la apertura del procedimiento extraordinario del art. 168 CE. En su escrito de 2 de septiembre de 2011, de contestación a las alegaciones presentadas, la Mesa recuerda que, de admitirse la tramitación de la enmienda a la totalidad, ésta hubiera supuesto un cambio en el objeto y el procedimiento de la reforma tal y como había sido planteada por sus promotores, con lo cual, al tenerse que sustanciar por el procedimiento extraordinario del art. 168 CE, se hubiera requerido una tramitación parlamentaria distinta a la seguida hasta el momento.

En realidad, los recurrentes presentaron una iniciativa de reforma de la Constitución distinta a la iniciativa que se estaba tramitando y no un texto alternativo a la reforma del art. 135 CE. En este sentido, la inadmisión a trámite de una enmienda que se separa del objeto de la tramitación en curso ha sido admitida por este Tribunal considerando que: «[p]ues bien, si se lee el escrito de “enmienda de totalidad” de los Diputados recurrentes, se observa en él que no se limita al precepto estatutario objeto del Proyecto de reforma, exclusivamente el apartado 2 del art. 12 del Estatuto (que es el que establece el tope del 5 por 100 de votos para obtener escaños y que el proyecto pretendía reducir al 3 por 100), sino que extiende la enmienda a los arts. 12.1, 13, 14, 35, 47.4 y Disposición transitoria séptima de dicho Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, con lo que, como bien dicen el Fiscal y el Letrado Mayor de las Cortes Valencianas, se desvirtúa lo que es una auténtica enmienda y se convierte

el escrito en el que se contiene en otro proyecto de modificación del Estatuto de mucha mayor envergadura en cuanto se pretende modificar otros preceptos estatutarios que no son objeto del proyecto de Ley y, al tiempo, intentar con ello una iniciativa de reforma del Estatuto sin los requisitos de legitimación precisos para ello, establecidos en el art. 61.1 de dicho Estatuto autonómico» (STC 23/1990, de 15 de febrero de 1990, FJ 5).

Más recientemente, el Tribunal ha confirmado la necesaria homogeneidad de las enmiendas con la iniciativa que se pretende modificar, tanto en los supuestos en los que se sustancia la tutela de las facultades de los parlamentarios integradas en el art. 23.2 CE, al sostener que «en estas resoluciones se confirma la constitucionalidad de las valoraciones de las Mesas de las Cámaras sobre la homogeneidad de las enmiendas con las iniciativas legislativas a enmendar, para propiciar su inadmisión, no sólo en aquellos supuestos en que el Reglamento de la Cámara lo tenga previsto de manera expresa (STC 23/1990 y ATC 275/1993), sino también, en aquellos casos en que no se establezca una concreta previsión al respecto (ATC 118/1999)» (STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 5).

Por último, la decisión de la Mesa se encuentra debidamente motivada, cumpliéndose así las exigencias de este Tribunal en orden a que tales resoluciones incorporen una motivación expresa, suficiente y adecuada, en aplicación de las normas a las que está sujeta la Mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 9; 107/2001, FJ 7; 203/2001, FJ 4; 177/2002, FJ 10; y 74/2009, FJ 3; 33/2010, de 19 de julio, FJ, 4; 44/2010, de 26 de julio, FJ 4; o 29/2011, de 14 de marzo, FFJJ 4 y 5, entre otras).

En atención a lo expuesto, y una vez descartada la existencia de lesión alguna del art. 23.2 CE en los términos alegados por los recurrentes, ha de inadmitirse la presente demanda de amparo al no existir violación de derecho fundamental amparable, con lo que incurre en un supuesto de inadmisión previsto en el art. 50.1 a) en relación con el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Por lo expuesto, el Pleno

#### ACUERDA

Inadmitir el presente recurso de amparo.

Publíquese este Auto en el «Boletín Oficial del Estado».

Valencia, a trece de enero de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Vicepresidente del Tribunal Constitucional, don Eugeni Gay Montalvo, al Auto dictado en el recurso de amparo avocado al Pleno núm. 5241-2011.*

Con profundo respeto a la autoridad de la decisión mayoritaria, pero para ser coherente con la posición que he mantenido en el Pleno, y en ejercicio de la facultad establecida en el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), formulo Voto particular concurrente en los términos que paso a exponer:

Único. Aun coincidiendo con la mayoría en el fallo de este Auto y parcialmente en la argumentación que lo fundamenta, entiendo que la misma detiene su análisis antes de tiempo, dejando sin abordar aspectos suscitados en la demanda de amparo que destacan por su trascendencia social y constitucional.

Es cierto, como sostiene la decisión mayoritaria, que, dado que «ni de la lectura del art. 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados ni de la propia Constitución se advierte que la aprobación de la reforma constitucional haya quedado excluida del

procedimiento de lectura única», éste podrá ser utilizado cuando proceda según sus reglas propias, esto es, «[c]uando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita...» (art. 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados).

Lo que no comparto es que para considerar que concurren en este caso los supuestos previstos en este precepto, y en consecuencia que es adecuada la adopción del procedimiento de lectura única, baste que así lo haya considerado el Pleno de la Cámara mediante la oportuna votación. Creo, sin embargo, que es evidente, y así lo ha manifestado una doctrina constitucional reiterada (recientemente la STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5) que las normas de los reglamentos de las cámaras que regulan el procedimiento legislativo vinculan a éstas y que «tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a)].

Afortunadamente la Constitución Española de 1978 fue el resultado de un común empeño de las fuerzas políticas resultantes de los comicios constituyentes que dieron su fruto con la aprobación de su texto definitivo, refrendado de manera abrumadora por el pueblo español en quien reside, sin duda alguna, la soberanía nacional. Fue en el consenso que nuestra Constitución encontró la fuerza jurídica, pero también moral, que ha hecho posible su pervivencia pacífica en el tiempo, inusual en la historia de nuestro constitucionalismo, y que ha permitido la consolidación de la vida democrática del país.

Las formas en democracia tienen una importancia que va más allá, o trasciende, de lo estrictamente necesario y facilitan el encuentro de voluntades y sensibilidades distintas que son propias de la pluralidad de opiniones y criterios políticos de los ciudadanos. Nada impide que, en ciertas ocasiones, el legislador se vea obligado a propiciar un cambio por razones de urgencia del texto constitucional, lo que debe seguirse conforme a los preceptos de la propia Constitución y a lo dispuesto en los mecanismos previstos al efecto en las leyes y reglamentos de las Cámaras, sin olvidar que el consenso que inspiró su redacción primigenia tiene un valor añadido que debe, en todo caso, intentar preservar.

Es en este sentido que a mi juicio, la argumentación que fundamenta la decisión mayoritaria debería haber analizado si la votación del Pleno de la Cámara que acuerda adoptar el procedimiento de lectura única observa o no el mandato normativo contenido en el art. 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Me queda claro, por un lado, que la proposición de ley de reforma de la Constitución Española de 1978 que fue tramitada por ese procedimiento tenía tantas implicaciones que no puede decirse, a primera vista, que tuviese una formulación simple. Por otro, es posible que, como ha avalado el Pleno de la Cámara con su voto favorable, la coyuntura que ha propiciado esta reforma constitucional dotase a aquella proposición legislativa de una naturaleza que aconsejase la sustanciación a través de este concreto procedimiento legislativo, si bien tratándose de una reforma de un texto constitucional que, como he dicho, se gestó como fruto de un delicado consenso pareciera que también hubiera motivos para entender que su naturaleza requería de una tramitación tal que facilitara la participación más plural posible, con la cual no se compadece el procedimiento de lectura única.

Valencia, a trece de enero de dos mil doce.—Eugeni Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Pablo Pérez Tremps al Auto dictado en el recurso de amparo núm. 5241-2011.*

Con el máximo respeto a la posición mayoritaria del Pleno debo manifestar mi discrepancia con la inadmisión con la que concluye la resolución del asunto citado en el encabezamiento y relativo a la impugnación de determinados actos dictados en la

tramitación parlamentaria de la reforma de la Constitución, relativa a su art. 135, y aprobada el 27 de septiembre de 2011.

Lo primero que debe quedar claro en mi discrepancia es que ésta afecta exclusivamente al fallo de inadmisión del citado Auto y que, por tanto, no alcanza al razonamiento sobre la existencia o no de lesión de la Constitución; lo que mi discrepancia comporta es la necesidad de que ese juicio sobre la lesión de la norma fundamental debería haberse hecho mediante Sentencia y no de forma liminar. Es más, y aún a riesgo de incurrir en una contradicción lógica, en una aproximación muy inicial podría incluso compartir los razonamientos sustanciales del Auto, aunque lo que sostengo es que, insisto en ello, la conclusión debería haberse alcanzado mediante Sentencia y, por tanto, tras un procedimiento sustanciado de manera completa de acuerdo con las previsiones de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

La conclusión de inadmisión a la que se llega por la mayoría parte de una construcción procesal que, aunque no hecha explícita de manera clara por el Tribunal después de la reforma de la LOTC realizada sobre el trámite de admisión por la Ley Orgánica 6/2007, es posible anclarla en la LOTC en su redacción actual; brevemente expuesta, esta construcción procesal se basa en la necesidad de que concurren tres elementos para proceder a la admisión a trámite de las demandas de amparo: el cumplimiento de los requisitos procesales o formales en sentido estricto art. 50.1 a), la concurrencia de trascendencia constitucional de la demanda art. 50.1.b) y que no pueda descartarse la existencia de lesión en un juicio preliminar, *ictu oculi*, de la demanda art. 50.1 a) en relación con los arts. 42 a 44. Este tercer elemento de enjuiciamiento es en el que se basa el Auto de inadmisión ya que ni establece que no se cumplan los elementos procesales, ni afirma que no exista trascendencia constitucional, sino que realiza ese juicio liminar para descartar que exista lesión, apelando al art. 50.1 a), en conexión con el art. 42 LOTC, en la medida en que éste, al igual que los arts. 43 y 44, y de forma genérica el art. 41.2, establecen que el amparo protege frente a violaciones de derechos fundamentales protegidos en amparo. Esta construcción viene a trasladar a la fase de admisión lo que, en realidad, es el juicio de fondo que, en principio, ha de desarrollarse en la Sentencia cuando se cumplen los requisitos procesales. Como señalaba, esta construcción, aunque antes de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional tenía mejor anclaje legal en el concepto de «contenido constitucional» establecido en el viejo art. 50.1 c), puede entenderse que justifica inadmisión a trámite cuando la ausencia de lesión sea manifiesta, aunque puedan cumplirse el resto de las condiciones de admisibilidad, que es lo que ha sucedido en este caso ya que la mayoría atribuye la inadmisión «una vez descartada la existencia de lesión alguna del art. 23.2 CE» a lo «previsto en el art. 50.1 a) en relación con el art. 42 LOTC» (FJ 5).

Ahora bien, aun asumiendo esta construcción jurisdiccional interpretativa de la nueva regulación legal, lo que no puede pretenderse es que toda demanda se someta en fase de admisión a un acabado juicio sobre el fondo de la cuestión planteada, ya que ello supondría reservar las Sentencias de amparo para pronunciamientos estimatorios y a una sustitución del juicio sustantivo por el juicio liminar. Ni ello tiene sentido procesal ni encaja en una concepción del recurso de amparo, que no es sólo un instrumento de garantías constitucional de derechos sino también de interpretación constitucional. Esta construcción lo que puede y debe servir en mi opinión es para rechazar *a limine*, como también se ha apuntado, demandas en las que se suscitan cuestiones que no suponen, de manera evidente, clara e incontestable, lesión alguna del derecho o derechos fundamentales invocados. Y esta es una facultad que el Tribunal debe administrar de forma muy comedida, tanto para no vaciar de buena parte de su contenido constitucional el recurso de amparo como para legitimar la posición constitucional del propio Tribunal Constitucional como órgano que ejerce una jurisdicción de garantía y de suprema interpretación constitucional.

De acuerdo con lo expuesto, lo que en este caso se hace es inadmitir una demanda de amparo que, cumpliendo los requisitos procesales básicos, y poseyendo claramente trascendencia constitucional al tratarse de una demanda que afecta a una reforma de la

Constitución, se entiende que no denuncia ninguna lesión susceptible de ser apreciada. Pero ello se produce, hay que insistir en ello, en un juicio liminar, *ictu oculi*, sin tramitar el juicio de amparo de manera plena, y un juicio que da respuesta a una demanda suscitada por Diputados, representantes de la Nación española, que han participado en el procedimiento legislativo de reforma denunciando irregularidades en el mismo.

Pero, además, desde el punto de vista material o sustantivo, se inadmite después de llevar a cabo, como se pone de manifiesto con una lectura somera del Auto, un juicio de manifiesta complejidad técnica y de trascendencia constitucional ya que versa sobre una cuestión sin casi previa doctrina constitucional, dada su novedad, como es el desarrollo del procedimiento parlamentario de reforma constitucional y la posición de los representantes del pueblo en ese procedimiento, y, por tanto, del respeto a los derechos fundamentales del art. 23 CE. Insisto en que posiblemente la solución final a alcanzar después de un examen completo, oídas las partes previstas al efecto (y no sólo los demandantes), pudiera concluir en un pronunciamiento desestimatorio, pero el Tribunal Constitucional no puede anticipar dicho juicio de forma tan liminar ni debe renunciar a llevarlo a cabo en Sentencia. Una cuestión técnicamente compleja, novedosa, de evidente interés constitucional, suscitada por parlamentarios representantes del pueblo español no debería haberse inadmitido a trámite sino que debería haber sido objeto de un pronunciamiento más reposado y tras un análisis procesalmente completo de las cuestiones planteadas. Al no haberlo hecho así creo que flaco favor se ha hecho a la interpretación constitucional, a la propia legitimidad institucional del Tribunal Constitucional y a la legitimidad misma de la reforma constitucional llevada a cabo.

Valencia, a trece de enero de dos mil doce.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez al Auto dictado en el recurso de amparo núm. 5241-2011.*

Además de los argumentos de procedimiento desarrollados respecto de este mismo asunto por el Magistrado don Pablo Pérez Tremps en su Voto particular al que me adhiero en su totalidad, quiero desarrollar otros dos de contenido material relativos al papel de este Tribunal ante los procesos de reforma constitucional.

Estoy conforme con lo señalado en el Auto al que se refiere este Voto particular, cuando se declara que el constituyente ha querido dejar separados los procesos de reforma contemplados en los artículos 167 y 168 CE y que esa claridad debe ser respetada por este Tribunal. Sin embargo, aunque bien es cierto que no hay una afirmación en contrario, hubiese sido más acorde con la función de control y tutela de la Constitución que este Tribunal tiene encomendada el haber establecido expresamente una reserva de conocimiento y examen del contenido de las reformas constitucionales realizadas, para evitar que, presentada la reforma de una parte de la Constitución a la que formalmente correspondería el procedimiento del artículo 167 CE, materialmente se estuviese produciendo también una variación sustancial de las partes de la Constitución cuya reforma exige adoptar el procedimiento del artículo 168 CE. Por ejemplo, si se pretendiese una reforma de los artículos 147 y 152 CE en el sentido de que expresamente se prohibiese a los Estatutos de Autonomía la posibilidad de incluir entre las instituciones autonómicas las Asambleas legislativas (artículos para cuya reforma corresponde el procedimiento del artículo 167 CE) cabría preguntarse si esta reforma no estaría afectando también al artículo 2 CE, para cuya reforma sí se exige el procedimiento del artículo 168.

Igualmente, considero que el Tribunal podría haber establecido el criterio de la necesidad de distinción entre los procedimientos parlamentarios legislativos, en los que las Cortes como institución y los representantes del pueblo actúan como órganos y poderes constituidos y los procedimientos parlamentarios de reforma constitucional, en los que actúan como poder constituyente. Como defensor de la Constitución, este Tribunal

podría haber exigido que se respetase el valor supraordenado de la norma Constitucional respecto de los productos normativos emanados de las Cámaras legislativas.

Sin corresponder a este Tribunal establecer los términos concretos de dicha diferencia de procedimiento parlamentario, si hubiese sido posible a mi juicio, el declarar la necesidad de establecer tal diferencia en respeto de la diferente condición de las Cortes Generales cuando actúan como órgano constituido a cuando lo hacen como órgano constituyente.

Mi voto favorable se explica en la consideración de evitar que este Tribunal pudiese invadir el terreno que le corresponde al poder legislativo, pero considero que esta reflexión debería haber formado parte del cuerpo de la decisión sobre este asunto.

Valencia, a trece de enero de dos mil doce.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Firmado y rubricado.