

Coords.  
B. Aláez Corral  
A. Arias Castaño  
M. A. Presno Linera  
P. Requejo Rodríguez  
I. Villaverde Menéndez

ESCRITOS EN HOMENAJE A

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO



Universidad de Oviedo

2021



Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada (by-nc-nd): No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas.



Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, bajo las condiciones siguientes:



Reconocimiento – Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el licenciadore:

Aláez Corral, B.; Arias Castaño, A.; Presno Linera M. A.; Requejo Rodríguez, P.; Villaverde Menéndez, I. (Coords.) (2021). *Escritos en homenaje a Francisco J. Bastida Freijedo* Universidad de Oviedo.

La autoría de cualquier artículo o texto utilizado del libro deberá ser reconocida complementariamente.



No comercial – No puede utilizar esta obra para fines comerciales.



Sin obras derivadas – No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

© 2021 Universidad de Oviedo

© Los autores

Algunos derechos reservados. Esta obra ha sido editada bajo una licencia Reconocimiento-No comercial-Sin Obra Derivada 4.0 Internacional de Creative Commons.

Se requiere autorización expresa de los titulares de los derechos para cualquier uso no expresamente previsto en dicha licencia. La ausencia de dicha autorización puede ser constitutiva de delito y está sujeta a responsabilidad.

Consulte las condiciones de la licencia en: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



Esta Editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional

Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo

Edificio de Servicios - Campus de Humanidades

33011 Oviedo - Asturias

985 10 95 03 / 985 10 59 56

[servipub@uniovi.es](mailto:servipub@uniovi.es)

[www.publicaciones.uniovi.es](http://www.publicaciones.uniovi.es)

ISBN: 978-84-18482-26-7

DL AS 1901-2021

## Sumario

<b>Presentación</b> .....	11
<b>La acomodación constitucional de la secesión: el caso español</b> .....	13
Benito ALÁEZ CORRAL	
<b>Lealtad constitucional y partidos políticos</b> .....	61
Leonardo ÁLVAREZ ÁLVAREZ	
<b>El régimen electoral del Principado de Asturias</b> .....	91
Alberto ARCE JANÁRIZ	
<b>La Seditio Act de 1798 y el libelo sedicioso: la criminalización de la libertad de expresión</b> .....	111
Abel ARIAS CASTAÑO	
<b>Voluntad general y representación en el constitucionalismo iusracionalista</b> .....	141
Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA	
<b>La constitucionalización del programa político bolchevique en 1918</b> .....	167
Antonio-Filiu FRANCO PÉREZ	
<b>El ciudadano en la reforma de la Constitución: la participación directa</b> .....	179
Patricia GARCÍA MAJADO	
<b>Régimen electoral («maquiavélico») y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)</b> .....	207
Miguel A. PRESNO LINERA	

<b>El procedimiento de reforma de la Constitución española y las minorías parlamentarias .....</b>	<b>241</b>
Paloma REQUEJO RODRÍGUEZ	
<b>La (des)igualdad por razón de sexo/género en el espacio público (de un Estado) social .....</b>	<b>267</b>
María Ludivina VALVIDARES SUÁREZ	
<b>Los derechos del público: la revisión de los modelos clásicos de «proceso de comunicación pública» .....</b>	<b>313</b>
Ignacio VILLAVERDE MENÉNDEZ	

PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ



GRACIAS, así, en mayúscula, es la primera palabra que me viene a la cabeza cuando pienso en Francisco Bastida. Le debo mucho a título individual y como miembro de un grupo que en gran medida lo es por él.

Bastida, Paco, ha sido generoso conmigo desde el comienzo. Se implicó en una tesis sobre el bloque constitucional, cuya dirección asumí de manera sobrevenida y sin conocerme, con el mismo entusiasmo y dedicación que si hubiera tenido por objeto el principio de igualdad, como él pretendía y yo me negué en redondo sin ninguna objeción por su parte. Antepuso, en definitiva, mi querencia por las fuentes y por la jurisdicción constitucional a su querencia por los derechos fundamentales; mi «disfrute» al suyo.

Esos años de tesis son para mí inolvidables, especialmente por el contacto tan estrecho y enriquecedor con Paco. Nunca aprendí tanto ni me quedó tan claro lo que era investigar. Recuerdo las primeras páginas que le entregué sobre la Constitución en sentido formal y en sentido material y la motivación que supuso su visto bueno. Fue un espejismo. Después los folios empezaron a ser devueltos con comentarios a mano en letra microscópica, que ocupaban los márgenes de las hojas expandiéndose en todas las direcciones, en los que me corregía y sacaba punta a cada palabra. Periódicamente le exponía mis ideas con argumentos que me parecían de peso y que él desmontaba con otros que sí lo tenían, ofreciéndome enfoques novedosos y sugerencias cruciales para mejorar el resultado final. Esas reuniones, sin reloj, acababan con un «dale una vuelta», que me obligaba a superarme y mostraba la incapacidad, que compartimos, de considerar que algo está bien del todo. Por eso, prefiero hablar de «la» tesis y no de «mi» tesis. Me quedaría corta si dijera que me ayudó a dar lo mejor de mí en ese proceso. Sin él no hubiera ido más allá de un concepto superficial de parámetro ni hubiera podido redefinir que ha de entenderse por bloque constitucional y por bloque de la constitucionalidad a partir de la cate-

goría de función normativa y de la contraposición entre apertura y abstracción constitucional.

Posteriormente continuó siendo igual de determinante. Me propuso como tema de investigación la protección de las minorías parlamentarias, que terminaría por convertirse en una de mis líneas con más recorrido. Nadie mejor para recordarme que el principio de mayoría en la adopción de decisiones no es el único rasgo definitorio del estado democrático; al contrario, preservar su esencia pasa por poner el foco en un principio de minoría, exigencia del pluralismo, que ha de estar presente sobre todo en la deliberación, pero también en ciertos casos en la propia toma de la decisión. Su confianza y su apoyo incondicional en ese momento, que coincidió con mi acceso a la plaza de titular de Universidad, fueron decisivos. Eso explica que haya escogido para este libro homenaje un texto relativo al papel de las minorías en la reforma constitucional, nuestro último Proyecto investigador en común, en el que de nuevo su inspiradora obra «La soberanía borrosa: la democracia» ha sido referencia ineludible.

Luego mis trabajos abordaron otras materias, muy distintas a las que más le interesan, pero la puerta de su despacho siempre está abierta para intercambiar ideas y recibir buenos consejos.

Su generosidad también ha resultado patente cuando ha contado conmigo en numerosos proyectos colectivos. Todos coincidiremos en que el ingenio y el «olfato» de Paco es fuente inagotable de iniciativas, tanto investigadoras, como docentes. Antes de acabar una ya está pensando en la próxima y conserva aún el don de hacernos creer que lo difícil, por no decir imposible, puede lograrse. Su intervención no queda en el liderazgo; se arremanga el primero y trabaja como el que más en la ejecución. Difícil mantener su ritmo trepidante y su nivel de exigencia. Así ha sido hasta el final.

En ocasiones he escuchado que en la Universidad de Oviedo tenemos una manera muy característica de entender el Derecho Constitucional y de hacer las cosas que ya casi se ha convertido en tradición. Se la debemos a todos y a cada uno de los que han formado, forman y siempre formarán parte de nuestra Área. Decía Gustav Mahler que la tradición consiste en preservar el fuego, no en reverenciar las cenizas. Paco lo preservó, transmitiéndolo. Transmitiéndolo a nosotros con su ejemplo; transmitiéndolo a la academia con aportaciones rigurosas y originales; transmitiéndolo a sus alumnos con clases excelentes en el fondo e innovadoras en la forma; transmitiéndolo a las instituciones con las que siempre ha colaborado lealmente y transmitiéndolo a la sociedad a través de su labor divulgativa en los medios de comunicación. Creo que el mejor homenaje que podemos rendirle es comprometernos a mantener ese fuego del Derecho Constitucional tan vivo como él lo deja.

GRACIAS, Paco.



# El procedimiento de reforma de la Constitución española y las minorías parlamentarias<sup>\*/\*\*</sup>

*Paloma Requejo Rodríguez*

## I. Introducción

Cuando se habla de minorías y reforma constitucional se suele hacer hincapié en aspectos materiales, en la existencia de cláusulas de intangibilidad que en ocasiones pretenden su salvaguarda, pasando lo formal a un segundo plano. La ausencia de dichas cláusulas en la Constitución española obliga a atender a los aspectos procedimentales de la reforma, a fin de conocer cuál es el papel que las minorías, en este caso parlamentarias, están llamadas a jugar. Siempre he mantenido que para calificar un procedimiento de democrático, el de revisión constitucional incluido, no se ha de poner el acento únicamente en el momento decisonal; más relevante que la aplicación de la regla de mayoría es que desde el inicio hasta el fin esté presente un principio inclusivo de mayoría que respete e involucre a las minorías. No basta con darles la oportunidad de que en el futuro puedan abandonar esa posición y llegar a revertir una decisión provisional. Hoy ya todos, los que son más y los que son menos, deben poder intervenir en el procedimiento, mostrando su pluralidad en la formación de la voluntad colectiva que les va a obligar; así será

---

\* Este texto ya ha sido publicado con el mismo título en ALÁEZ CORRAL, B. (COORD.), *Reforma constitucional y defensa de la democracia*, Foros y Debates, Universidad de Oviedo, CEPC, 2020, págs. 375-403. Mi agradecimiento al CEPC y al coordinador por haber permitido utilizarlo en este libro homenaje.

\*\* Texto desarrollado en el marco del proyecto de I+D+i «Reforma constitucional y defensa de la democracia» (MINECO-DER2017-82196-P).

mejor aceptada la restricción que sufre la autodeterminación política de algunos a la hora de tomar la decisión.<sup>1</sup>

Lejos de ofrecer un estudio exhaustivo de una tramitación de sobra conocida, me centraré en algunos aspectos concretos de las fases de impulso, central y decisoria, determinantes para identificar el grado de participación de las minorías parlamentarias en la reforma constitucional y calibrar si resulta bastante de cara a asegurar su debida protección. No son otros que la titularidad y el ejercicio de la iniciativa parlamentaria, la incidencia de los procedimientos especiales y abreviados en la deliberación y, por último, la exigencia y el sentido de las mayorías cualificadas. Veamos todos ellos.

## II. La configuración de la iniciativa parlamentaria: un cuestionamiento necesario

En la fase inicial de la reforma constitucional ha de primar la «libertad» y el «pluralismo», de modo tal que desde el comienzo las minorías parlamentarias vean garantizada su intervención.<sup>2</sup>

El art. 166 CE se ocupa de la iniciativa.<sup>3</sup> Una iniciativa común tanto para el procedimiento del art. 167 CE,<sup>4</sup> como para el más agravado del art. 168 CE,<sup>5</sup> que solo a estos efectos quedan equiparados. El precepto no entra a detallar quién puede ponerlos en marcha ni tampoco cómo ha de hacerlo. Se prefiere realizar una remisión al art. 87 CE, que regula la iniciativa legislativa de modo plural, asimilando una y otra con una única salvedad; la iniciativa popular es excluida de la reforma constitucional. Aquí pone su foco la crítica doctrinal, al haber desaparecido

<sup>1</sup> REQUEJO RODRÍGUEZ, P., *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Ariel Derecho, Barcelona, 2000 y, de la misma autora, «Democracy and legislative proceedings in Spain», en *International Journal of Human Rights and Constitutional Studies*, 2, vol. 1, 2013, págs. 127-140 y «La posición de las minorías en el Estado democrático», en GUTIÉRREZ, I., (ed.), *Decidir por mayoría*, Marcial Pons, Madrid, 2016, págs. 101-117.

<sup>2</sup> REQUEJO RODRÍGUEZ, *Democracia...*, loc. cit., nota 1, pág. 93.

<sup>3</sup> «La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87».

<sup>4</sup> «1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de diputados y senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2. 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.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

<sup>5</sup> «1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación».

ya la necesidad de afianzar el sistema representativo que en su momento pudo servir de justificación a tal restricción. Sin embargo, nada se suele objetar a la iniciativa parlamentaria, cuando presenta varios elementos cuestionables y mejorables desde la óptica de las minorías.

En primer lugar, aludiré a quiénes y cuántos actúan en la fase de iniciativa. La iniciativa de reforma constitucional, como la legislativa, pertenece al Congreso y al Senado de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos parlamentarios. Serán estos últimos los que introduzcan una diferencia entre ambas en lo que a su impulso se refiere. Si el de las proposiciones de ley corresponde a quince diputados, un grupo parlamentario del Congreso (art. 126 RC), un grupo parlamentario del Senado o veinticinco senadores (art. 108 RS), el de las proposiciones de reforma constitucional se deja en manos de una quinta parte de diputados, dos grupos parlamentarios del Congreso (art. 146 RC) o cincuenta senadores que no pertenezcan a un mismo grupo (art. 152 RS). Es obvio que vía reglamentaria se endurecen los requisitos numéricos en la reforma con el consiguiente perjuicio para las minorías parlamentarias más reducidas. Aunque, como señala Pérez Royo,<sup>6</sup> el art. 87 CE hace un reenvío a los Reglamentos parlamentarios para que precisen los términos de la iniciativa, en ningún caso se trata de una remisión en blanco. Cualquier concreción debería ser acorde con una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales y no parece que haya sido así. Sin necesidad de ir más allá del mencionado art. 166 CE, es posible deducir la igualación que se pretende entre la iniciativa parlamentaria de reforma constitucional y la legislativa, por lo que no cabría que los Reglamentos destinatarios de la remisión introdujeran distinciones que la Constitución tácitamente ha descartado. No poner en tela de juicio esta dificultad añadida en el impulso de la reforma supone interpretar la norma superior a la luz de la norma inferior que la desarrolla, en vez de su contrario, tal y como debería ser, lo que resulta especialmente preocupante cuando la implicada es la Constitución, está en juego el acceso de las minorías parlamentarias al procedimiento de su revisión y no es algo excepcional en este ámbito, como recuerda el Consejo de Estado en su Informe sobre las modificaciones de la Constitución española, de 16 de febrero de 2006, pág. 339. La «economía procesal» y la «racionalización parlamentaria», que recomiendan que las Cámaras no pierdan su tiempo con propuestas que atendiendo a sus exiguos avales difícilmente pueden salir adelante,<sup>7</sup> junto al propósito de no banalizar este procedimiento<sup>8</sup> o de subrayar su importancia,<sup>9</sup> son argumentos que se suelen invocar a menudo en defensa de la regulación reglamentaria. No obstante, darla por buena supone terminar banalizando la propia supremacía de la Constitución y trasladando el con-

---

<sup>6</sup> PÉREZ ROYO, J., *La reforma de la Constitución*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pág. 137.

<sup>7</sup> GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, CEPC, Madrid, 2007, pág. 35; ARANDA ÁLVAREZ, E., «La «sustancialidad» del procedimiento para la reforma constitucional», en *Teoría y realidad constitucional*, 29, 2012, págs. 397-398.

<sup>8</sup> GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., «La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del art. 135 de la Constitución (especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional)», en *Teoría y realidad constitucional*, 29, 2012, pág. 191.

<sup>9</sup> VERA SANTOS, J. M., *La reforma constitucional en España*, La Ley, Madrid, 2007, pág. 219.

senso, que ha de estar presente en el momento decisonal, a un momento anterior en el que no procede,<sup>10</sup> pues el principio democrático aconseja dejar abierta la puerta del impulso de la reforma a las minorías en lugar de cerrarla.

Para corregir tal distorsión resulta innecesario revisar el texto constitucional; la equiparación entre iniciativa parlamentaria legislativa e iniciativa parlamentaria de reforma constitucional está suficientemente clara. Cosa distinta es que los Reglamentos parlamentarios la respeten; son ellos los que tendrían que ser modificados.

El segundo aspecto reseñable es, como ya he indicado, que estos parlamentarios, al margen de cuál sea su número, se limitan a arrancar la reforma. Tan solo se les permite presentar la proposición de reforma, esto es, realizar una mera «propuesta de iniciativa».<sup>11</sup> Al igual que en el procedimiento legislativo, Constitución y Reglamentos confieren la iniciativa al Congreso y al Senado; no pertenece a los que la han promovido, es institucional. Atañe entonces a la mayoría parlamentaria, porque solo existe como tal iniciativa con la toma en consideración de la proposición por el Pleno de las Cámaras,<sup>12</sup> que desencadena el comienzo de la fase central y «deliberante» del procedimiento.<sup>13</sup> Una vez que el Congreso o el Senado hace suya la proposición es imposible que aquellos parlamentarios que la han formulado procedan a su retirada unilateral (arts. 129 RC y 109 RS); ahora la propuesta ya les es ajena y por eso son las Cámaras las que tienen que acordar la retirada desde la toma en consideración hasta el inicio de la votación sobre su aprobación.<sup>14</sup> A lo largo de la tramitación parlamentaria la proposición podría ser alterada a través de enmiendas y terminar por salir adelante irreconocible respecto de lo inicialmente pretendido por sus propulsores, sin que estos puedan impedirlo, únicamente les cabe intentar evitarlo. Por ello, a mi juicio, en el procedimiento de reforma constitucional que nos ocupa, como también en el procedimiento legislativo, la iniciativa debiera pertenecer a los parlamentarios y no a las instituciones. Esta sugerencia no se aleja de lo que ya preveía el art. 80 del Anteproyecto de Constitución por remisión del art. 157; la iniciativa en la reforma allí correspondía a «los diputados bien directamente o bien a través de los grupos parlamentarios». Sin llegar a tanto como a entregar la iniciativa a la minoría más reducida, el parlamentario singular, lo que aquí se defiende es una revisión de la Constitución que confiera la iniciativa de su reforma a la misma fracción de parlamentarios o al mismo número de grupos que pueden ejercer la iniciativa legislativa y elimine la toma en consideración, de modo que nunca pierdan el control sobre la misma en lo que dure su tramitación.

<sup>10</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F., «Artículo 166», en GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución*, 3.ª ed. ampliada, Civitas, Madrid, 2001, pág. 2721.

<sup>11</sup> ARAGÓN REYES, M., *Estudios de Derecho Constitucional*, CEPC, Madrid, 1998, pág. 330.

<sup>12</sup> *Ibid.*, págs. 193, 331; GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *op. cit.*, nota 7, págs. 55, 64 y, de la misma autora, «El procedimiento ordinario de reforma constitucional», en *Revista de las Cortes generales*, 100, 101, 102, 2017, pág. 151; ARANDA ÁLVAREZ, *op. cit.*, nota 7, pág. 397.

<sup>13</sup> ARAGÓN REYES, *loc. cit.*, nota 11, págs. 320, 331.

<sup>14</sup> *Ibid.*, págs. 321, 331; GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *loc. cit.*, nota 7, págs. 64, 120-127 y *loc. cit.*, nota 12, págs. 151, 170, 171.

En tercer y último lugar, es importante detenerse en el alcance de la proposición de reforma constitucional. Si nadie duda del contenido articulado que ha de tener la del art. 167 CE, diferente es la del art. 168 CE. En la actualidad, según este precepto, las Cámaras deben aprobar en un primer momento «el principio de la reforma por mayoría de 2/3» y posteriormente, además de «ratificar la decisión», han de «proceder al estudio del nuevo texto constitucional», lo que da cabida a varias posibilidades.<sup>15</sup> Que la proposición de reforma que formulen inicialmente los parlamentarios contenga, como la del art. 167 CE, un texto articulado, en el que se detalle qué va a reformarse y en qué términos, según se desprende de las normas reglamentarias,<sup>16</sup> o que la proposición tan solo se limite a indicar los preceptos que se quieren cambiar y a explicar genéricamente el porqué y el para qué de su revisión, presentándose el texto articulado para su estudio una vez que tras las elecciones las nuevas Cámara hayan dado por buena la decisión adoptada por las anteriores, como no excluye el precepto constitucional.<sup>17</sup> El Consejo de Estado, en su comentado Informe,<sup>18</sup> se decanta por una proposición de «mínimos» –«ámbito», «alcance» y «razones» de la revisión– en la primera legislatura que aprueba el principio de reforma y por la presentación del texto articulado en la segunda. Esta opción resulta a su parecer más acorde con la Constitución y evita que las nuevas Cámaras se sientan condicionadas, al enfrentarse a una propuesta precisa sobre la que el Pueblo, aunque sea indirectamente, ya ha tenido ocasión de posicionarse. Al margen de cuál sea el contenido de la proposición, más o menos detallado, de ser asumido en la votación sobre el principio de reforma y luego ratificado por las nuevas Cámaras, estas se encuentran vinculadas por él, porque les corresponde bien tramitar una iniciativa ya diseñada en la anterior legislatura y susceptible de enmienda, bien formular a partir de la misma un texto si aquella no reunía ese nivel de concreción.<sup>19</sup> En el primer caso, aunque avalada por la mayoría, al menos el contenido de la propuesta pudo ser predeterminado por una minoría, sin perjuicio de que *a posteriori* sea objeto de modificación o rechazo; en el segundo caso, la relevancia que adquiere la mayoría es más intensa, pues el Pleno aprueba y ratifica que siga adelante la tramitación de ese mínimo impulsado en origen por la minoría y una Ponencia, una Comisión o el propio Pleno especifica el tenor de lo que se quiere que sea el nuevo enunciado de los preceptos señalados en un principio.<sup>20</sup> Por tanto, en el escenario de una hipotética modificación de la iniciativa de reforma constitucional que favorezca a las minorías parlamentarias, si ya se sostuvo que su titularidad tendría que corresponder al

<sup>15</sup> REQUEJO PAGÉS, J. L., «Art. 168», en CASAS, M.ª E., RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pág. 2769.

<sup>16</sup> PÉREZ ROYO, *op. cit.*, nota 6, págs. 200, 201; SANTAOLALLA LÓPEZ, «Artículo 168», en GARRIDO FALLA, E., *Comentarios a la Constitución*, 3.ª ed. ampliada, Civitas, Madrid, 2001, pág. 2745.

<sup>17</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *op. cit.*, nota 7, págs. 45, 60, 68; PUNSET BLANCO, R., «El Consejo de Estado y el procedimiento de reforma constitucional. Un inventario de certidumbres y perplejidades», en PUNSET BLANCO, R., *Potestades normativas y forma de gobierno*, CEPC, Madrid, 2014, pág. 226.

<sup>18</sup> Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución española, de 16 de febrero de 2006, págs. 337-351.

<sup>19</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *loc. cit.*, nota 7, págs. 91, 96-98; PUNSET BLANCO, *loc. cit.*, nota 17, pág. 228.

<sup>20</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *op. cit.*, nota 7, pág. 98. PÉREZ ROYO, *op. cit.*, nota 6, pág. 201.

mismo número de diputados, senadores y grupos que intervienen en la iniciativa legislativa, no quedando su proposición sujeta a toma en consideración, se añadirá ahora en consonancia a lo anterior, que esta proposición debe ser un texto articulado, de contenido concreto, abierto a enmienda y debate en las Cámaras en los mismos términos que los proyectos de reforma y siempre en una sola legislación, no en dos, pues parece desmedido disolver las Cámaras y convocar elecciones por lo que no es más que una mera iniciativa, trasladándose con ello el protagonismo de la mayoría en el ámbito parlamentario a la decisión y el de los ciudadanos a un referéndum que ponga fin al procedimiento.

### III. Las minorías parlamentarias en la deliberación: los discutibles procedimientos de lectura única y urgencia

Al igual que en la iniciativa, en la fase central de enmienda y debate las minorías han de tener un sitio preferencial. Su integración en un procedimiento democrático de reforma constitucional debe ser especialmente significativa en la discusión por exigencia de la libertad y el pluralismo que les son inherentes,<sup>21</sup> contribuyendo sin duda con ello a la aceptación de su resultado.<sup>22</sup> Lo relevante no solo es quién impulsa o quién aprueba la reforma, sino también cómo se toma esa decisión; los procedimientos democráticos son un viaje en el que el desarrollo del trayecto tiene tanta importancia como poder acceder al título de transporte o llegar a destino. Una deliberación de «calidad», en la que todos se vean involucrados, en la que puedan argumentar racionalmente desde sus respectivas adscripciones políticas e intentar que se incorporen sus aportaciones, legitimará el producto final, más allá del número que lo avale, y puede propiciar el logro de consensos, sin caer en la candidez de pensar que la excelencia de la discusión ha de llevar al acuerdo o al triunfo de la opción más satisfactoria.<sup>23</sup> Los «verdaderos destinatarios del debate son los ciudadanos y no tanto unos parlamentarios a los que hay que persuadir o con los que hay que colaborar para tomar la decisión más racional».<sup>24</sup> De lo que se trata es de dar a conocer la posición de los diferentes grupos en torno a la reforma de acuerdo con la representatividad que portan, para que así en último término pueda ser valorada por unos ciudadanos que en el procedimiento de revisión incluso quizás tengan ocasión de pronunciarse en referéndum y con ello oportunidad de dar un vuelco a la decisión adoptada en sede parlamentaria por una mayoría que, de ser así, dejará de serlo.

---

<sup>21</sup> REQUEJO RODRÍGUEZ, *Democracia...*, *op. cit.*, nota 1, pág. 93 y «La posición...», *op. cit.*, nota 1, págs. 101, 102, 105; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *op. cit.*, nota 8, págs. 188, 189.

<sup>22</sup> EXPÓSITO, E., «Mayorías en el Estado constitucional», en GUTIÉRREZ, I., (ed.), *Decidir por mayoría*, Marcial Pons, Madrid, 2016. pág. 98.

<sup>23</sup> TAILLON, P., *Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé*, Dalloz, Paris, 2012, págs. 139-145.

<sup>24</sup> REQUEJO RODRÍGUEZ, «La posición...», *op. cit.*, nota 1, pág. 106 y *Democracia...*, *op. cit.*, nota 1, págs. 96, 97.

Desde esta perspectiva poco se puede criticar a la vigente regulación de la fase central de los procedimientos de reforma constitucional. Ante el silencio de la Constitución, son los Reglamentos parlamentarios los que concretan cómo ha de tener lugar. El Reglamento del Congreso remite a la tramitación de las proposiciones de ley las reformas del art. 167 CE (art. 146 RC) y al procedimiento legislativo común las del art. 168 CE (art. 147.5 RC), lo que descarta solo en este último supuesto el recurso a procedimientos especiales como el de lectura única, del que me ocuparé a continuación, no así al procedimiento de urgencia que sería en ambos factible.<sup>25</sup> En el Reglamento del Senado no hay reenvío al procedimiento legislativo ordinario, por eso se cree que la tramitación de la reforma puede durar más de dos meses.<sup>26</sup> Se ha preferido configurar un procedimiento similar, con mayor flexibilidad en los tiempos, porque se asegura la posibilidad de formular enmiendas al texto presentado y ya aprobado por el Congreso en el plazo que marque la Mesa y la intervención de los distintos grupos parlamentarios en la discusión en Comisión y en Pleno con una duración fijada por la Presidencia de acuerdo con la Mesa (Arts. 154, 155 y 159 RS).

La valoración positiva que globalmente considerado merece el tratamiento de esta fase desde el punto de vista de las minorías, al quedar abierta la presentación de enmiendas y la participación de todos en el debate, se ve empañada por la posible utilización en el Congreso de procedimientos especiales y abreviados con el fin de acortar la tramitación, sin que se garantice plenamente, entiendo, la libertad que hasta ahora se ha querido preservar y más si se acude a ellos de manera sistemática y no siempre justificada. Estos atajos, excluidos en otros ordenamientos, como el francés (arts. 89.2 CF y 117.3 Reglamento de la Asamblea nacional) y el alemán (art. 76 LFB), me parecen criticables. La razón la explicita el propio Tribunal Constitucional, entre otras, en la STC 139/2017, de 29 de noviembre, cuando afirma en relación al procedimiento legislativo, pero resultando plenamente extrapolable al de reforma constitucional, que

«el principio democrático exige que en el procedimiento legislativo la minoría pueda hacer propuestas y pronunciarse sobre las de la mayoría (STC 136/2011, FJ 5), de modo que, si bien es cierto, que la decisión final del procedimiento corresponde en nuestro ordenamiento por regla general... a la mayoría..., no es menos cierto, sin embargo, que aquella decisión, por exigirlo así la naturaleza democrática del procedimiento legislativo, no puede adoptarse sin la participación y sin haber oído antes a la minoría... En otras palabras, el ejercicio del derecho de enmienda y la consiguiente discusión parlamentaria sobre una iniciativa legislativa legítima democráticamente la norma que va a nacer como manifestación de la voluntad general así configurada (en este sentido, STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 6)».

<sup>25</sup> GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *op. cit.*, nota 7, pág. 100.

<sup>26</sup> PÉREZ ROYO, *op. cit.*, nota 6, pág. 167; SANTAOLALLA LÓPEZ, F., «Artículo 167», en GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución*, 3.<sup>a</sup> ed. ampliada, Civitas, Madrid, 2001, pág. 2731; VERA SANTOS, *op. cit.*, nota 9, pág. 254; REQUEJO PAGÉS, J. L., «Art. 167», en CASAS, M.<sup>a</sup> E., RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pág. 2759; GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *op. cit.*, nota 12, pág. 161.

Todo esto sufre una merma considerable en el procedimiento de lectura única, al que se refieren los arts. 150 RC y 129 RS, y en el procedimiento de urgencia de los arts. 93 y 94 RC y arts. 133 a 136 RS. Si en uno se omiten trámites relevantes, en el otro se conservan todos, pero con una significativa reducción de plazos.

El procedimiento de lectura única, adoptado por el Pleno de las Cámaras a propuesta de las Mesas oídas las Juntas de Portavoces, es admisible cuando la «naturaleza» de la iniciativa lo aconseja o «su simplicidad de formulación lo permit[e]». Consiste en someter al texto a un debate de acuerdo a las normas de los de totalidad y a una única votación en el Pleno (150 RC y 129 RS). En el Congreso su Reglamento no contempla la presentación de enmiendas, lo que ha llevado a parte de la doctrina a mantener la «imposibilidad de presentar propuestas de modificación del articulado» de la iniciativa, con la consiguiente «restricción en el ejercicio del derecho de participación de las minorías parlamentarias» y desaparición de cualquier «negociación y transacción política sobre el texto originario».<sup>27</sup> Sin embargo, los usos parlamentarios consienten la formulación de enmiendas tras el acuerdo del Pleno de seguir esta tramitación, como ya se ha constatado en la práctica de las reformas constitucionales habidas hasta la fecha.<sup>28</sup> No podía ser de otro modo. Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de la que la reciente STC 139/2017, de 29 de noviembre, es el mejor exponente, la naturaleza o la simplicidad de la iniciativa no «son razones bastantes... para impedir... el ejercicio del derecho de enmienda», al suponer «un menoscabo constitucionalmente inaceptable del procedimiento legislativo, también el de lectura única» y por extensión, creo, con mayor motivo, del de reforma constitucional. Este derecho, añade,

«opera como un instrumento eficaz en manos de los parlamentarios y de los grupos para manifestar sus posiciones sobre una determinada iniciativa legislativa y las razones o criterios, políticos o de otra índole, por los que han decidido apoyarla o rechazarla, así como para ofrecer alternativas a la misma, forzando a los demás parlamentarios y al resto de grupos de la Cámara a pronunciarse también sobre las propuestas que formulen a través de sus enmiendas. La presentación, el debate y la votación de las enmiendas cumplen igualmente la muy importante función de permitir a los ciudadanos conocer la postura de sus representantes respecto de una determinada iniciativa legislativa, así como las alternativas o modificaciones que puedan proponer en relación con la misma, y extraer sus propias conclusiones acerca de cómo aquellos asumen o se separan de sus respectivos programas electorales. Esta funcionalidad del derecho de enmienda... pone de manifiesto que aquel derecho sirve a la naturaleza democrática

---

<sup>27</sup> GÓMEZ LUGO, Y., «La tramitación legislativa en lectura única», en *Indret*, 4, 2007, pág. 5 y, de la misma autora, «La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: un problema de límites procedimentales», en *Teoría y realidad constitucional*, 43, 2019, pág. 396; RIDAURA MARTÍNEZ, M.<sup>a</sup> J., «La reforma del art. 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?», en *Teoría y realidad constitucional*, 29, 2012, pág. 255.

<sup>28</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *op. cit.*, nota 8, pág. 173 y *op. cit.*, nota 12, pág. 158; ARANDA ÁLVAREZ, *op. cit.*, nota 7, pág. 401.



del procedimiento legislativo y al valor del pluralismo político que debe presidir su desarrollo y del que las Cámaras parlamentarias son expresión y reflejo (STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3)».

No siempre, desgraciadamente, el Tribunal ha sido tan explícito y ha hecho derivar las oportunas consecuencias de este planteamiento.

A diferencia de lo que sucede en el Congreso, en el Senado la lectura única, prevista en el art. 129 RS, parece desecharse en los procedimientos de reforma de los arts. 167 y 168 CE, dada su regulación específica en los arts. 154 y 159 RS, que aluden directamente en el primer caso y por remisión en el segundo a la intervención de la Comisión de Constitución. Una contradicción,<sup>29</sup> que debiera corregirse, a mi juicio, en la línea de la Cámara Alta.

Por su parte, la vía de urgencia mantiene todos los trámites, pero los agiliza considerablemente; en el Congreso los plazos ordinarios se rebajan a la mitad o incluso más si la Mesa los acorta (art. 91 RC) y en el Senado el procedimiento se desarrolla en 20 días. Para su adopción es necesario acuerdo de la Mesa de la Cámara baja a petición del Gobierno, dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados (arts. 93 y 94 RC) y acuerdo de la Mesa del Senado de oficio o a instancia de un grupo o de veinticinco senadores, sin perjuicio de que también puedan seguir esa tramitación los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso (arts. 133 RS). Igualmente, fuera del art. 133 RS, la Mesa del Senado, a propuesta de la Junta de Portavoces, también podrá reducir la tramitación de proyectos legislativos a un mes (art. 136 RS). Al no prever que la iniciativa que siga este procedimiento de urgencia deba cumplir ninguna condición especial, su aplicación a la reforma constitucional encuentra en principio en el Congreso menos trabas que la lectura única. En el Senado debe descartarse, considerando la flexibilidad en la fijación de plazos que contempla su Reglamento para la revisión de la Constitución.

Por tanto, es la tramitación en el Congreso de la reforma del art. 167 en lectura única la que puede ser más discutible, en tanto la iniciativa no da la impresión de tener una naturaleza y una simplicidad acorde con este tipo de procedimiento, como exige el Reglamento parlamentario y el propio Tribunal Constitucional (SSTC 153/2016, de 22 de septiembre; 238/2012, de 13 de diciembre, y 274/2000, de 15 de noviembre), con matices.

El alto Tribunal con el argumento de que «se trata de cláusulas o conceptos abiertos» ha concedido a los órganos parlamentarios competentes un gran «margen de apreciación», dejando en sus manos la comprobación de estos requisitos y la decisión de si es oportuno seguir esta vía (SSTC 139/2017, de 29 de noviembre; 215/2016, de 15 de diciembre; 185/2016, de 3 de noviembre; 129/2013, de 4 de junio; 238/2012, de 13 de diciembre), sin que, sea cual sea la opción procedimental por la que se decanten, les vincule en el futuro (STC 215/2016, de 15 de diciembre). El Constitucional tan solo se limita a aclarar que

«ni la relevancia o trascendencia constitucional de un texto normativo, ni su repercusión pública, ni su complejidad material, ni, en fin, la existencia de una variedad de criterios

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, págs. 400-401.

técnicos ni políticos sobre el mismo son incompatibles con la utilización de este procedimiento parlamentario, al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional. Asimismo, hemos referido 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, de 4 de junio, FJ 10; 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3 c); 185/2016, FJ 5 c), y 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 c), y el ATC 9/2012, de 13 de enero]. (STC 139/2017, de 29 de noviembre)».

En el ámbito doctrinal, por su parte, se ha sostenido que la lectura única encaja con iniciativas que sean breves y sencillas, iniciativas que generen un acuerdo que haga prever que no se querrá variar su texto, iniciativas que provoquen la misma conformidad sobre la tramitación a seguir o iniciativas que tan solo deban ser ratificadas por las Cámaras al haberse pactado fuera de las mismas.<sup>30</sup> La opinión que aquí se defiende en relación a las iniciativas de reforma es otra, como tendré ocasión de explicar.

¿Qué ha sucedido hasta ahora en la práctica? ¿Se han usado alguno de estos procedimientos en la reforma constitucional?

En torno a la primera reforma constitucional de 1992, que afectó al art. 13.2 CE, existió consenso respecto de su contenido y tramitación en el Congreso por lectura única y procedimiento de urgencia, como bien prueban una iniciativa ejercida por todos los grupos parlamentarios y los resultados de las votaciones en ambas Cámaras ([http://www.congreso.es/consti/constitucion/reforma/primer\\_reforma.htm](http://www.congreso.es/consti/constitucion/reforma/primer_reforma.htm)). Sin embargo, la situación fue bien distinta en la segunda reforma de 2011, ([http://www.congreso.es/consti/constitucion/reforma/segunda\\_reforma.htm](http://www.congreso.es/consti/constitucion/reforma/segunda_reforma.htm)), que incidió en el art. 135 CE, hasta el punto de que doctrinalmente se cuestionó la legalidad y/o la oportunidad de seguir los procedimientos de lectura única y de urgencia por la ausencia de acuerdo, puesta ya de manifiesto en su impulso por tan solo los dos grupos mayoritarios, la complejidad del texto que se quería incorporar y la distorsión que una celeridad desmedida provocó en la debida «reflexión», «negociación» y «transacción» que parece exigir un tipo de procedimiento, el de revisión, que aquí salió adelante solo en 13 días con una reducción extrema de los plazos de presentación de enmiendas, rechazadas luego en su totalidad.<sup>31</sup>

En estas circunstancias resulta más claro el perjuicio que causa a las minorías parlamentarias una deliberación debilitada, pero, a mi entender, independientemente del nivel de consenso que genere la proposición y su tramitación, la lectura única puede ser improcedente, aunque haya unanimidad a su favor en el seno de la Cámara. Una reforma constitucional, por muy puntual que sea su objeto y sencilla que parezca su formulación, siempre es compleja y en todo caso tiene

---

<sup>30</sup> GÓMEZ LUGO, «La tramitación legislativa...», *op. cit.*, nota 27, págs. 8-11 y «La tramitación de la reforma...», *op. cit.*, nota 27, págs. 397, 398; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *op. cit.*, nota 8, págs. 173, 174 y *op. cit.*, nota 12, pág. 158.

<sup>31</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *loc. cit.*, nota 8, págs. 173, 179, 197 y, de la misma autora, *loc. cit.*, nota 12, págs. 159, 175-179; ARANDA ÁLVAREZ, *op. cit.*, nota 7, págs. 399, 400, 402; RIDAURA MARTÍNEZ, *op. cit.*, nota 27, págs. 256-259.

una naturaleza que obliga no a recortar, sino, al contrario, a intensificar el debate,<sup>32</sup> en tanto se está modificando la norma suprema del ordenamiento y está actuando el poder constituyente-constituido mediante un procedimiento que, como se ha indicado, debería servir para legitimar su resultado y asegurar la eficacia y en último término la supremacía de la Constitución.<sup>33</sup> No contribuye a estos objetivos una mengua en la deliberación que tiene por principales receptores a los ciudadanos. El principio democrático no cumple con ofrecer tan solo cauces que permitan juridificar expectativas sociales; una vez que estas inician su recorrido por el circuito que se establezca, se debe mantener vivo un debate sobre ellas que implique a sus impulsores y a los que han de convertirlas en norma, pero también a aquellos otros a los que esta va a obligar. Si, como subraya Bastida Freijedo,<sup>34</sup> «la unanimidad no responde al principio de la mayoría», sino al de «proporcionalidad máxima», su obtención en sede parlamentaria no puede ser entendida como expresión de «la voluntad de todos»,<sup>35</sup> negadora de la existencia de otras voluntades y por ello justificativa de una ausencia o merma de la discusión por innecesaria. En las Cámaras puede haber unanimidad y, por tanto, desaparecer la dicotomía mayoría/minoría, pero fuera del Parlamento en una sociedad democrática lo que hay es pluralismo y unas minorías extraparlamentarias a las que, a falta de discusión parlamentaria que las tenga en cuenta, solo les es posible un monólogo paralelo, pues, habida cuenta de la regulación actual, tampoco tienen garantizada su participación en un debate posterior en el que puedan mostrar su desacuerdo, al no ser preceptiva la convocatoria de referéndum. El pluralismo presente entre los que son destinatarios de la decisión no puede ser ninguneado con una deliberación cicatera, que, al reducir al mínimo la explicación argumental, no respeta su dignidad como minoría, ya que les priva de participar, como interlocutores externos, en un diálogo, que ni siquiera es tal, porque un debate mutilado implícitamente parece rechazar «la posibilidad de lo otro».<sup>36</sup> Ni se les considera como minorías actuales, ni como mayorías potenciales. En democracia, recuerda Böckenförde<sup>37</sup> en otro ámbito, «nadie puede pretender que su propia concepción y objetivos sean los únicos válidos», ni impedir la discusión «a la concepción del oponente político», porque «se negaría al mismo tiempo la libertad y la igualdad políticas del que piensa de forma distinta, y, en último extremo se negaría su reconocimiento como sujeto en el proceso político». Cuando se devalúa el debate, no solo se atenta o debilitan los derechos de las minorías parlamentarias; a quienes se les

<sup>32</sup> ARANDA ÁLVAREZ, *op. cit.*, nota 7, pág. 400; GÓMEZ LUGO, «La tramitación de la reforma...», *op. cit.*, nota 27, págs. 411, 412.

<sup>33</sup> ALÁEZ CORRAL, B., «El procedimiento de reforma constitucional cuarenta años después», en PUNSET BLANCO, R.; ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., (coords.), *Cuatro décadas de una Constitución normativa (1978-2018). Estudios sobre el desarrollo de la Constitución española*, Civitas, Thomson Reuters, Madrid, 2018, pág. 641.

<sup>34</sup> BASTIDA FREIJEDE, F. J., «La soberanía borrosa: la democracia», en *Fundamentos. Soberanía y Constitución*, 1, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1998, pág. 432.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pág. 428.

<sup>36</sup> DE OTTO Y PARDO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, pág. 64.

<sup>37</sup> BÖCKENFÖRDE, E. W., *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Editorial Trotta, Madrid, 2000, pág. 96.

está hurtando sus derechos es a los ciudadanos. Y si no hay minorías en sede parlamentaria, porque hay unanimidad, eso no significa que desaparezcan fuera del Parlamento. Estas también han de verse reconocidas por él y en él, al menos con una discusión que les permita luego fijar su posición, interactuar y exteriorizar su disidencia. Lo que Bastida Freijedo<sup>38</sup> denomina «liturgia democrática» de los procesos de revisión, como cualquier otra liturgia, no es un ritual vacío; ha de reflejar que su resultado es fruto de un todo y no solo de una parte por numerosa que sea.

No lo entendió así el Tribunal Constitucional, ni siquiera en el supuesto que a mi juicio presenta menos dudas, el de existencia de minorías parlamentarias que se oponen a la reforma y a su tramitación especial o abreviada. En el ATC 9/2012, de 13 de enero, que inadmitió el recurso de amparo interpuesto por algunos de estos parlamentarios, mantuvo que la lectura única y la urgencia de la reforma del art. 135 CE no violaba los derechos que el art. 23.2 les reconocen a acceder en condiciones de igualdad a funciones y cargos públicos. El sacrificio del debate y la dificultad de lograr un mayor consenso no fueron argumentos de peso para el Tribunal Constitucional a pesar de su relevancia democrática; pluralismo de mínimos, en vez de máximos, como debiera regir en la deliberación. Según el alto Tribunal, ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso excluyen de la lectura única, expresamente habría que añadir,<sup>39</sup> la aprobación de la reforma constitucional, como tampoco establecen «materias vedadas a dicha tramitación». Nada puede objetar, por tanto. Corresponde a los órganos parlamentarios en manos de la mayoría pronunciarse sobre la procedencia de la lectura única sin necesidad de motivarla. Con base en este «formalismo parlamentario enervante», como acertadamente lo califica Villaverde Menéndez,<sup>40</sup> el Tribunal no entra a valorar si la naturaleza o la simplicidad de la propuesta la hacen admisible. ¿Se ha impedido a las minorías presentar enmiendas e intervenir en el debate? No. ¿Han podido oponerse a la reforma? Sí. Eso es lo importante y lo que le lleva a considerar que no ha habido lesión del derecho fundamental invocado. El Tribunal Constitucional ya había reconocido en sentencias anteriores que los vicios procedimentales que generan irregularidades de tal calado que alteran sustancialmente el proceso de formación de voluntad de las Cámaras pueden llevar a declarar su nulidad. La naturaleza y complejidad de lo que se trata, una reforma constitucional, impone un debate sosegado y profundo, en el que para valorar el nivel de calidad de la deliberación es determinante no lo que las minorías han podido hacer, sino cómo han podido hacerlo. La lectura única somete el procedimiento a una «triple poda», como de manera expresiva señala Aranda Álvarez,<sup>41</sup> «plazos, órganos que intervienen y acciones que se ejercitan», afectando a las minorías y a la opinión pública que puede quedar huérfana de todo tipo de explicaciones y al margen de un pro-

<sup>38</sup> BASTIDA FREIJEDO, F.J., «La reforma del art. 135 CE», en *Revista española de Derecho constitucional*, 93, 2011, pág. 175.

<sup>39</sup> GÓMEZ LUGO, «La tramitación de la reforma...», *op. cit.*, nota 27, págs. 408-413.

<sup>40</sup> VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., «El control de constitucionalidad de las reformas constitucionales. ¿Un oximorón constitucional? Comentario al ATC 9/2012», en *Teoría y realidad constitucional*, 30, 2012, pág. 487.

<sup>41</sup> ARANDA ÁLVAREZ, *op. cit.*, nota 7, pág. 399.

cedimiento que difícilmente puede ayudar a ver la reforma como algo propio. Sin embargo, el Tribunal hace primar aquí el principio mayoritario, entendido como regla de mayoría, vital «para el funcionamiento del sistema democrático y de la supremacía del Parlamento», sobre un principio minoritario definitorio, incluso más que aquel, de dicho sistema. Asegurar que la mayoría, sea quien sea, tome la decisión, no es suficiente; resulta imprescindible una deliberación plural en la que mayorías y minorías, consideradas iguales, dialoguen y aporten, legitimando aquella.<sup>42</sup> El respaldo de la mayoría no salva ni compensa el déficit democrático de un debate cercenado.<sup>43</sup> El pluralismo democrático conlleva contradicción y debate, que han de ser más intensos cuando su objeto es la reforma de la propia norma que lo consagra.

El planteamiento que mantengo dista obviamente de lo descrito y está mucho más próximo a la sensibilidad democrática mostrada por el extracto de la STC 139/2017, de 29 de noviembre, anteriormente reproducido. Espero que sea el primer paso de un cambio de perspectiva, que tenga la continuidad que merece fuera del contexto concreto que ha dado lugar a tal reflexión y que permita conferir al principio minoritario un mayor peso en esta fase del procedimiento.

El Tribunal Constitucional en el ATC 9/2012, de 13 de enero, ha dado por buena igualmente la vía de urgencia en la reforma del art. 135 CE. Aunque en las SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, y 238/2012, de 13 de diciembre, reconoció que en el procedimiento de urgencia «resultan notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma» y que por ello se debe reforzar «el control respecto de que la decisión de adoptarlo respeta las condiciones reglamentariamente establecidas», descarta que la «adopción del procedimiento sea en sí inconstitucional» y suponga en principio «merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de voluntad del órgano» (SSTC 234/2000, de 3 de octubre; 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre). Lo que se ha de asegurar es que el procedimiento se aplique por igual a todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria y que la «reducción de tiempo» no «sea de tal magnitud que haya alterado... de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario» (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre; 44/2015, de 5 de marzo; 143/2016, de 19 de septiembre; 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre), al haber «impedido, obstaculizado o limitado las facultades que a los diputados y a los grupos parlamentarios en los que se integran les corresponden» (SSTC 215/2016, de 15 de diciembre, y 143/2016, de 19 de septiembre). De nuevo los órganos parlamentarios son los competentes para determinar si siguen este camino, sin tener que justificar la urgencia, como sí hace el propio Tribunal en la revisión del art. 135 CE, apelando al anuncio de elecciones, dado que la estabilidad que se pretendía introducir ya era exigida normativamente.<sup>44</sup> La brevedad

<sup>42</sup> GÓMEZ LUGO, «La tramitación de la reforma...», *op. cit.*, nota 27, págs. 410, 411.

<sup>43</sup> REQUEJO RODRÍGUEZ, «Democracy...», *op. cit.*, nota 1.

<sup>44</sup> RIDAURA MARTÍNEZ, *op. cit.*, nota 27, pág. 259.

de un procedimiento no pone necesariamente en cuestión su calidad; sin embargo, en el supuesto de la reforma constitucional, dada la complejidad de su objeto y de sus efectos, su finalidad última y la trascendencia de lo que está en juego, no parece lo más adecuado con los principios que han de guiarlo.<sup>45</sup> Si bien es cierto que al menos aquí no se omite ningún trámite, siempre se corre el riesgo de que tal celeridad los haga inoperantes, cayendo en el fraude de ley, por no decir de Constitución, del que alerta Aranda Álvarez.<sup>46</sup>

#### IV. Las mayorías cualificadas a la hora de decidir: ¿instrumento de consenso o de bloqueo?

Como ya se ha indicado la libertad debe preponderar en las fases de iniciativa y deliberación; sin embargo, en la decisión, aunque la vinculación de la libertad con el principio de mayoría esté fuera de duda, suele primar la igualdad.

Así sucede en el procedimiento legislativo. En sus dos primeras etapas se concede a las minorías parlamentarias un papel significativo, impulsando el proceso, interviniendo en el debate de propuestas propias o ajenas e intentando que sus enmiendas sean incorporadas a las iniciativas de otros, mientras que en el momento final se recurre a una regla de mayoría, que, con neutralidad respecto de las distintas «opciones en presencia», confiere «igual validez a la voluntad personal de todos» e «identifica la decisión colectiva con la de la mayor parte».<sup>47</sup> En realidad, como apunta Böckenförde,<sup>48</sup> siguiendo a Kelsen,<sup>49</sup> la mayoría, más que una mera «solución técnica de necesidad» para poder llegar a tomar una decisión, es una exigencia de la libertad y de la igualdad vinculadas a la democracia, que obligan a que «los votos solo pueden ser contados, no ponderados».

No ocurre lo mismo en la reforma constitucional. En España las mayorías cualificadas en el momento decisional<sup>50</sup> alteran sustancialmente lo dicho y con ello el lugar de las minorías. En el procedimiento del art. 167 se exige que ambas Cámaras aprueben la reforma con idéntico contenido en una votación final de conjunto por mayoría de 3/5.<sup>51</sup> En caso de desacuerdo, no todo está perdido. La reforma aún puede prosperar, ya que una Comisión paritaria deberá redactar un

<sup>45</sup> GÓMEZ LUGO, «La tramitación de la reforma...», *op. cit.*, nota 27, pág. 413.

<sup>46</sup> ARANDA ÁLVAREZ, *op. cit.*, nota 7, pág. 399.

<sup>47</sup> REQUEJO RODRÍGUEZ, *Democracia...*, *op. cit.*, nota 1, págs. 27, 29.

<sup>48</sup> BÖCKENFÖRDE, *op. cit.*, nota 37, págs. 92, 93.

<sup>49</sup> KELSEN, H., *De la esencia y valor de la democracia*, KRK Ediciones, Oviedo, 2006.

<sup>50</sup> Recordemos que en el procedimiento del art. 168 CE también son exigibles 2/3 para aprobar el principio de reforma en el Congreso y en el Senado. Parece excesivo, según señala PÉREZ ROYO, *op. cit.*, nota 6, pág. 202, considerando que la reforma se desarrolla en dos legislaturas y ya se introduce con ello una dificultad suficiente. Hubiera bastado una mayoría simple, como se requiere en primer término en otros países europeos, cuyos procedimientos de reforma también trascurren por dos legislaturas (AMÉRIGO ALONSO, J.; JEREZ CALDERÓN, J. J., «El procedimiento de revisión constitucional en dos legislaturas: un análisis comparado e histórico», en *Revista española de Derecho constitucional*, 76, 2006, págs. 182, 183, 187). La excepcionalidad de las mayorías cualificadas aconsejaría que se reservaran tan solo para la aprobación final de algunas iniciativas de reforma.

<sup>51</sup> PÉREZ ROYO, *loc. cit.*, nota 6, pág. 165.

texto que supere las diferencias e intente lograr la conformidad del Congreso y del Senado por mayoría de 3/5. Salvo el dato de que estará integrada por el mismo número de diputados y senadores, no se ofrece ningún detalle; es razonable pensar, como destaca Pérez Royo,<sup>52</sup> que ha de reflejar la representatividad y la proporcionalidad de la composición de las Cámaras a fin de asegurar que no se pervierta el procedimiento seguido hasta ahora. Por el mismo motivo la Comisión deberá centrarse exclusivamente en salvar las discrepancias, respetando en lo posible los acuerdos ya alcanzados por procedimientos mucho más garantistas en términos democráticos.<sup>53</sup> Si aun así el texto de la Comisión no obtiene las mayorías indicadas, pero al menos ha conseguido el apoyo de 3/5 de diputados y el aval de la mayoría absoluta de senadores, la reforma podrá ser aprobada en último extremo en el Congreso por mayoría de 2/3, quebrando el bicameralismo perfecto de origen que equiparaba a ambas Cámaras a la hora de decidir.<sup>54</sup> En las reformas del art. 168 CE, por la entidad normalmente de aquello que es su objeto o quizás para dificultar aún más un cambio indeseado, la mayoría que se establece para que salgan adelante es de 2/3 en las dos Cámaras en una votación final sobre el conjunto del proyecto.<sup>55</sup> Del tenor constitucional se desprende que aquí no hay segundas ni terceras oportunidades; de no lograr la propuesta el apoyo de esos 2/3 la reforma habría fracasado. Sin embargo, doctrinalmente se sostiene que, si el Senado enmendara por esa mayoría el texto aprobado en el Congreso, podría extrapolarse aquí el mecanismo de la Comisión mixta paritaria<sup>56</sup> o incluso articular una fórmula tipo «navette» entre las dos Cámaras.<sup>57</sup> Ello resulta coherente con el bicameralismo perfecto, presente durante todo el procedimiento del art. 168 CE, tal y como argumentan al justificar esta interpretación amplia; sin embargo, no tanto con la intención del constituyente de obstaculizar, por no decir impedir, este tipo de reformas.<sup>58</sup>

El juego de estas mayorías cualificadas de 3/5 y, sobre todo, de 2/3 a la hora de aprobar la reforma trastocan la relación mayoría/minorías. En principio en un ordenamiento democrático la ausencia de mayorías agravadas parece lo más acorde con la positividad y el dinamismo que lo caracteriza.<sup>59</sup> Las mayorías cualificadas rompen la comentada neutralidad de la regla de mayoría y destruyen el principio de equivalencia de las opciones que asegura a «todas... la misma oportunidad de realización», favoreciendo a aquellas que quieren mantener el *statu quo*.<sup>60</sup> A diferencia de lo que sucede con la mayoría absoluta, que impide que «los menos» se impongan a «los más», pero asegura «la igual libertad política» de los

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, pág. 170.

<sup>53</sup> *Ibid.*, pág. 172; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *op. cit.*, nota 12, pág. 166.

<sup>54</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, *op. cit.*, nota 26, págs. 2730, 2731; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *loc. cit.*, nota 12, págs. 167, 168.

<sup>55</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *op. cit.*, nota 7, pág. 103.

<sup>56</sup> PÉREZ ROYO, *op. cit.*, nota 6, pág. 206; SANTAOLALLA LÓPEZ, *op. cit.*, nota 16, pág. 2746; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *loc. cit.*, nota 7, pág. 106; REQUEJO PAGÉS, *op. cit.*, nota 15, pág. 2770.

<sup>57</sup> PUNSET BLANCO, *op. cit.*, nota 17, pág. 228.

<sup>58</sup> VERA SANTOS, *op. cit.*, nota 9, pág. 256.

<sup>59</sup> BASTIDA FREIJEDO, *op. cit.*, nota 34, pág. 443.

<sup>60</sup> DE OTTO Y PARDO, *op. cit.*, nota 36, págs. 59, 60; BÖCKENFÖRDE, *op. cit.*, nota 37, pág. 93; TAILLON, *op. cit.*, nota 23, pág. 244.

que han de adoptar la decisión sin beneficiar desmedidamente a contenido alguno, con las mayorías reforzadas del recuento se pasa a la ponderación; no todos los votos tienen el mismo valor, en tanto gozan de mayor peso los partidarios de la opción privilegiada con la consiguiente quiebra de «la igual libertad... de participar en la elaboración de la voluntad colectiva».<sup>61</sup>

Aunque algunos advierten del peligro de visiones simplistas,<sup>62</sup> que no reparan en que estas mayorías agravadas pueden poner en riesgo la democracia «manipulando las reglas del juego»<sup>63</sup> o «ralentizando o incluso impidiendo la adopción de decisiones necesarias y vitales»,<sup>64</sup> a mi juicio es posible encontrar una lectura admisible en términos democráticos, que permita aceptarlas, aunque sea excepcionalmente en «supuestos tasados», como defiende el Tribunal Constitucional en una jurisprudencia constante relativa al procedimiento legislativo y ampliable a la reforma constitucional (SSTC 5/1981, 13 de febrero; 160/1987, de 27 de octubre; 127/1994, de 5 de mayo; 212/1996, de 19 de diciembre; 124/2003, de 19 de junio; 136/2011, de 13 de septiembre; 184/2012, de 17 de octubre; 212/2012, de 14 de noviembre; 238/2012, de 13 de diciembre; 185/2016, de 3 de noviembre; 215/2016, de 15 de diciembre; 224/2016, de 19 de diciembre; 225/2016, de 19 de diciembre; 71/2017, de 5 de junio; 31/2018, de 10 de abril)

«...el carácter democrático del Estado Español que proclama el art. 1 de la Constitución implica que ha de ser el principio de las mayorías el que regule la actuación de los órganos parlamentarios (estatales o autonómicos) en el proceso de toma de decisiones; pero ello no implica que tal mayoría haya de ser forzosamente la mayoría simple. Aun cuando efectivamente sea esta la norma generalmente seguida en los procedimientos parlamentarios, no cabe excluir que, en algunos de ellos, en aras de obtener un mayor consenso, para proteger más eficazmente los derechos e intereses de las minorías, o con otro objeto razonable, se exijan mayorías cualificadas; la misma Constitución prevé mayorías de este tipo en diversos supuestos (así, arts. 74.2, 81.1, 90.2, 99.3, 113.1, 150.3, 155.1 y 159.1, entre otros)». (STC 179/1989, de 2 de noviembre).

Pues, si bien es cierto, según él mismo señala, que el principio mayoritario, «vital para el funcionamiento» y «la garantía del principio democrático participativo» (STC 167/2001, de 16 de julio) que «reclama la mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados» (SSTC 12/2008, de 29 de enero y 136/2011, de 13 de septiembre), «es el instrumento por el que ha optado nuestra Constitución para encauzar la voluntad de los ciudadanos» (STC 136/2011, de 13 de septiembre), no lo es menos que el consenso y la salvaguarda del pluralismo político, también invocados en las SSTC 146/1993, de 29 de abril y 191/2016, de 15 de noviembre, se ven propiciados por unas mayorías cualificadas «necesarias cuando la naturaleza o carácter de las decisiones o acuerdos que han de ser tomados lo justifican» (STC 238/2012, de 13 de diciembre). Esto parece su-

<sup>61</sup> *Ibid.*, págs. 240, 245-247.

<sup>62</sup> BÖCKENFÖRDE, *op. cit.*, nota 37, pág. 93.

<sup>63</sup> TAILLON, *loc. cit.*, nota 23, pág. 249.

<sup>64</sup> EXPÓSITO, *op. cit.*, nota 22, pág. 91.



ceder en «determinadas cuestiones que, por afectar al fundamento mismo del sistema, solo se hacen accesibles a voluntades conformadas en procedimientos agravados y con mayorías cualificadas», excluyéndolas «del debate político» y basculando de este modo «la reversibilidad de las decisiones normativas... inherente a la idea de democracia» (SSTC 31/2010, de 28 de junio; 163/ 2012, de 20 de septiembre; 224/2012, de 9 de noviembre).

¿Qué razones pueden esgrimirse entonces para aceptar las mayorías cualificadas desde una perspectiva democrática?

Sustantivamente con las mayorías reforzadas se debería otorgar estabilidad a contenidos esenciales al propio principio democrático: el pluralismo, la participación o los derechos fundamentales, que no pueden quedar al albur de la mayoría de cada momento y sin los que la misma existencia de minorías o la propia apertura del sistema no estaría asegurada.<sup>65</sup> De no ser así, como sucede con algunas materias sujetas a la mayoría exigida en el art. 168 CE, pensemos en la regulación de la Corona o en algunos contenidos del Título preliminar de carácter simbólico,<sup>66</sup> resulta injustificable una «petrificación» abusiva que dificulta a la mayoría del futuro poder incorporar los cambios que considere oportunos,<sup>67</sup> mientras que otras merecedoras de tal rigidez, como la dignidad de la persona, la igualdad o el mismo procedimiento de reforma, incomprensiblemente no se ven sometidas a ella.<sup>68</sup> Aquellos contenidos de menor relevancia para la caracterización democrática del ordenamiento bien podrían reformarse expresamente por mayoría absoluta; una mayoría superior no demasiado severa solo se explicaría desde la conveniencia de facilitar una diferenciación en atención a la misma entre normas constitucionales y normas infraconstitucionales.

Procedimentalmente con las mayorías agravadas se quiere introducir un paralelismo con lo acontecido en el proceso constituyente, donde también se recurrió a ellas para conseguir su legitimación,<sup>69</sup> buscando lograr un amplio consenso que sume a «los menos». Solo así entendidas serían aceptables, como señala Bastida Freijedo,<sup>70</sup> pues persiguen garantizar «el acuerdo del mayor número posible de individuos» y aproximarse a la idea de proporcionalidad presente en la unanimi-

<sup>65</sup> DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, págs. 88, 89; DE OTTO Y PARDO, *op. cit.*, nota 36, págs. 60, 61; PÉREZ ROYO, *op. cit.*, nota 6, pág. 197; BÖCKENFÖRDE, *op. cit.*, nota 37, págs. 93-95; SANTAOLALLA LÓPEZ, F., «Título X, De la reforma constitucional», en GARRIDO FALLA, E., *Comentarios a la Constitución*, 3.ª ed. ampliada, Civitas, Madrid, 2001, pág. 2710; REQUEJO PAGÉS, *op. cit.*, nota 26, pág. 2758; TAILLON, *op. cit.*, nota 23, pág. 247; REQUEJO RODRÍGUEZ, «La posición...», *op. cit.*, nota 1, págs. 106, 107; ALÁEZ CORRAL, *op. cit.*, nota 33, pág. 647.

<sup>66</sup> JIMÉNEZ CAMPO, J., «Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución», *Revista de Derecho político*, 7, 1980, pág. 88; DE VEGA, *loc. cit.*, nota 65, pág. 148; TAJADURA TEJADA, J., «La reforma de la Constitución (Arts. 166-169)», en FREIXES SANJUÁN, T., GAVARA DE CARA, J. C., (COORDS.), *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, BOE-CEPC, Madrid, 2016, págs. 267-269; PÉREZ ROYO, *op. cit.*, nota 6, págs. 198-199.

<sup>67</sup> REQUEJO RODRÍGUEZ, «La posición...», *op. cit.*, nota 1, pág. 107.

<sup>68</sup> DE VEGA, *op. cit.*, nota 65, pág. 148; REQUEJO PAGÉS, *op. cit.*, nota 15, pág. 2766; TAJADURA TEJADA, *op. cit.*, nota 66, pág. 269; ALÁEZ CORRAL, *op. cit.*, nota 33, pág. 647.

<sup>69</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, *op. cit.*, nota 65, pág. 2709; RUBIO LLORENTE, E., «Mayorías y minorías en el poder constituyente», en RUBIO LLORENTE, E., *La forma del poder: Estudios sobre la Constitución*, CEPC, Madrid, 2012, pág. 58; REQUEJO PAGÉS, *op. cit.*, nota 26, pág. 2758.

<sup>70</sup> BASTIDA FREIJEDO, *op. cit.*, nota 34, pág. 443.

dad.<sup>71</sup> Es verdad, como afirma Kelsen,<sup>72</sup> que, cuando se trata de reformar un orden establecido, la mayoría cualificada parece una «traba» para la «libertad individual», siendo más acorde con ella la mayoría absoluta, en tanto, «cuantas menos voluntades individuales sean necesarias», se facilita la «concordancia entre la voluntad del individuo y la del Estado». Pero, como él mismo reconoce,<sup>73</sup> el principio de mayoría se justifica asegurando que sean «libres, sino todos, sí al menos tantos hombres como sea posible», de modo que con las mayorías cualificadas se incrementa el número de los sometidos a la «propia voluntad», viéndose reducido el número de los sujetos a «imposición» ajena, lo que denota una tendencia a la unanimidad, que no queda circunscrita a ese plano meramente cuantitativo; se extiende también al plano cualitativo, en lo que la mayoría cualificada encierra de acuerdo integrador.<sup>74</sup> Un «compromiso» mayoría/minoría, que, si ya se manifestaba en las fases previas de iniciativa y deliberación,<sup>75</sup> ahora salta a la fase decisional, instaurando «una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas», por utilizar la terminología manejada por nuestro Tribunal Constitucional (SSTC 5/1981, 13 de febrero; 160/1987, de 27 de octubre; 127/1994, de 5 de mayo; 212/1996, de 19 de diciembre; 124/2003 de 19 de junio; 136/2011, de 13 de septiembre; 184/2012, de 17 de octubre; 212/2012, de 14 de noviembre; 238/2012, de 13 de diciembre; 185/2016, de 3 de noviembre; 215/2016, de 15 de diciembre; 224/2016, de 19 de diciembre; 225/2016, de 19 de diciembre; 71/2017, de 5 de junio; 31/2018, de 10 de abril). Involucrando a «los menos» en la adopción de la decisión colectiva, la mayoría trasciende de mera regla a principio integrador y por ese motivo legitimador del resultado final.<sup>76</sup> En un estado democrático el «tradicional» principio de mayoría, coincidente con la regla del mismo nombre, no es suficiente; debe complementarse con un principio de minoría, que en el momento decisional obligue a aglutinar a los más y a los menos bajo una mayoría reforzada, en cantidad y en calidad, cuando se refiere a elementos que permiten identificarlo. Así se hace ver que la necesaria protección de las minorías no se satisface con mecanismos que aseguren que potencialmente lleguen a ser mayoría en el futuro, sino sentando las bases de su incorporación en el presente al procedimiento de reforma, de principio a fin, a causa del respeto que merece la dignidad de cada uno de aquellos que se encuentra en esa situación como portadores de una «fracción de soberanía».<sup>77</sup>

Indudablemente las mayorías cualificadas también tienen su lado negativo. Como la adopción de la decisión mayoritaria necesita del concurso de las minorías, el espacio que queda al pluralismo es más reducido y en él se sitúan minorías, por así decirlo, más recalcitrantes y radicalizadas. Pero, sin duda, el riesgo más evidente es que «los menos» escojan no sumarse y puedan bloquear así una decisión

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, pág. 457.

<sup>72</sup> KELSEN, *op. cit.*, nota 49, págs. 50-52.

<sup>73</sup> *Ibid.*, págs. 42, 46, 52.

<sup>74</sup> *Ibid.*, págs. 142-145.

<sup>75</sup> *Ibid.*, págs. 146-148.

<sup>76</sup> RUBIO LLORENTE, *op. cit.*, nota 69, pág. 56.

<sup>77</sup> BASTIDA FREJEDO, *op. cit.*, nota 34, págs. 439, 441.

«respaldada por una mayoría... insuficiente».<sup>78</sup> Sin embargo, este «obstruccionismo», sea cual sea su propósito, «dificultar o incluso hacer imposible la adopción de decisiones mayoritarias» o forzarla «en la línea de un compromiso entre mayoría y minoría» en los términos que esta desee,<sup>79</sup> no puede impedir, como señala el Tribunal Constitucional, el recurso a estas mayorías, cuando resulte imprescindible un acuerdo en la formación de la voluntad colectiva que disponga de cuantos más mejor, dada la naturaleza de lo que se pretende revisar y la consideración que merecen «los menos» en un Estado democrático.

«La exigencia de un mayor grado de consenso lleva aparejado el surgimiento de las minorías de bloqueo. Pero esta realidad, seguramente indeseable en el funcionamiento del sistema en la medida en que puede llevar al estancamiento en la toma de decisiones, no es por sí misma suficiente como para reputarse inconstitucional la introducción de una mayoría cualificada en el procedimiento de toma de decisiones..., habida cuenta de que existen razones que justifican el recurso a la misma, del mismo modo que en la Constitución se prevén mayorías de este tipo en diversos supuestos cuando así lo recomienda el tipo de decisión que debe ser adoptada...». (STC 238/20012, de 13 de diciembre).

## V. Conclusión

Francamente mejorable es la posición de las minorías parlamentarias en los procedimientos de reforma constitucional de los arts. 167 y 168 CE, en especial en la fase de iniciativa y en la fase central. La consideración de la que son objeto en la fase decisional, en algún caso reprochable por desmedida, no compensa las deficiencias anteriores, que necesitan por fuerza ser subsanadas, ya que las minorías no pueden quedar relegadas en aquellos momentos en los que ha de primar la libertad. Paradójicamente en la reforma constitucional hoy por hoy se invierten los términos y con diferencia resultan favorecidas en ámbitos que por regla general les son ajenos, porque en ellos suele preponderar la igualdad.

La tramitación debe ser revisada, con el fin de colocar a las minorías parlamentarias en el lugar que les corresponde de acuerdo con un principio mayoritario que en un Estado democrático solo puede ser inclusivo. Mi propuesta consiste en un procedimiento único de reforma constitucional, cuyos cambios más significativos serían los siguientes:

Conferir la iniciativa parlamentaria de reforma constitucional y no su mero impulso a los mismos que en la actualidad pueden poner en marcha la iniciativa legislativa, de modo que sus proposiciones, que contendrían un texto articulado con la modificación que plantean, no necesiten ser tomadas en consideración por la mayoría y puedan ser retiradas por ellos antes de la votación final si lo creen conveniente.

---

<sup>78</sup> REQUEJO RODRÍGUEZ, «La posición...», *op. cit.*, nota 1, pág. 107; BASTIDA FREIJEDO, *loc. cit.*, nota 34, pág. 443; SANTAOLALLA LÓPEZ, *op. cit.*, nota 65, pág. 2710.

<sup>79</sup> KELSEN, *op. cit.*, nota 49, págs. 159, 160.

Excluir en la fase central los procedimientos de urgencia y de lectura única para asegurar a las minorías y a quienes representan una deliberación de calidad, a la altura de la naturaleza y de la complejidad de lo que se discute, que permita legitimar el producto final mediante la intervención de todos los implicados.

Reservar las mayorías cualificadas a la reforma de elementos definitorios del principio democrático –pluralismo, participación, derechos-. Solo si está en juego el fundamento del sistema será admisible quebrar la neutralidad de la regla decisonal y la equivalencia de las opciones con el propósito de aportar estabilidad a contenidos tan relevantes y buscar un consenso que aglutine el mayor número de voluntades, reduciendo los sometidos a imposición.

Incorporar un referéndum preceptivo en su convocatoria y vinculante en su resultado. El objeto de revisión también aquí será determinante para modular las mayorías requeridas y para identificar la función que el referéndum esté llamado a cumplir –instrumento de codecisión vs. instrumento de verificación-.

Una apuesta, en definitiva, por un procedimiento integrador, que garantice el respeto a las minorías parlamentarias en su condición de tales durante toda su tramitación.

## Bibliografía

- ALÁEZ CORRAL, B., «El procedimiento de reforma constitucional cuarenta años después», en Punset Blanco, R.; Álvarez Álvarez, L., (coords.), *Cuatro décadas de una Constitución normativa (1978-2018). Estudios sobre el desarrollo de la Constitución española*, Civitas, Thomson Reuters, Madrid, 2018, págs. 639-667.
- AMÉRIGO ALONSO, J.; JEREZ CALDERÓN, J.J., «El procedimiento de revisión constitucional en dos legislaturas: un análisis comparado e histórico», en *Revista española de Derecho constitucional*, 76, 2006, págs. 179-200.
- ARAGÓN REYES, M., *Estudios de Derecho Constitucional*, CEPC, Madrid, 1998.
- ARANDA ÁLVAREZ, E., «La «sustancialidad» del procedimiento para la reforma constitucional», en *Teoría y realidad constitucional*, 29, 2012, págs. 389-408.
- BASTIDA FREJEDO, F.J., «La soberanía borrosa: la democracia», en *Fundamentos. Soberanía y Constitución*, 1, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1998, págs. 381-459.
- «La reforma del art. 135 CE», en *Revista española de Derecho constitucional*, 93, 2011, págs. 159-210.
- BÖCKENFÖRDE, E. W., *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Editorial Trotta, Madrid, 2000.
- DE OTTO Y PARDO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987.
- DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985.
- EXPÓSITO, E., «Mayorías en el Estado constitucional», en Gutiérrez, I., (ed.), *Decidir por mayoría*, Marcial Pons, Madrid, 2016, págs. 67-100.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, CEPC, Madrid, 2007.
- «La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del art. 135 de la Constitución (especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de en-

- mienda en la reforma constitucional)», en *Teoría y realidad constitucional*, 29, 2012, págs. 165-198.
- «El procedimiento ordinario de reforma constitucional», en *Revista de las Cortes generales*, 100, 101, 102, 2017, págs. 131-179.
- GÓMEZ LUGO, Y., «La tramitación legislativa en lectura única», en *Indret*, 4, 2007, págs. 1-16.
- «La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: un problema de límites procedimentales», en *Teoría y realidad constitucional*, 43, 2019, págs. 389-419.
- JIMÉNEZ CAMPO, J., «Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución», en *Revista de Derecho político*, 7, 1980, págs. 81-103.
- KELSEN, H., *De la esencia y valor de la democracia*, KRK Ediciones, Oviedo, 2006.
- PÉREZ ROYO, J., *La reforma de la Constitución*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- PUNSET BLANCO, R., «El Consejo de Estado y el procedimiento de reforma constitucional. Un inventario de certidumbres y perplejidades», en Punset Blanco, R., *Potestades normativas y forma de gobierno*, CEPC, Madrid, 2014, págs. 219-228.
- REQUEJO PAGÉS, J. L., «Art. 167», en Casas, M.<sup>a</sup> E.; Rodríguez-Piñero, M., (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, págs. 2757-2764.
- «Art. 168», en Casas, M.<sup>a</sup> E.; Rodríguez-Piñero, M., (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, págs. 2765-2770.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P., *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Ariel Derecho, Barcelona, 2000.
- «Democracy and legislative proceedings in Spain», en *International Journal of Human Rights and Constitutional Studies*, 2, vol. 1, 2013, págs. 127-140.
- «La posición de las minorías en el Estado democrático», en Gutiérrez, I., (ed.), *Decidir por mayoría*, Marcial Pons, Madrid, 2016, págs. 101-117.
- RIDAURA MARTÍNEZ, M.<sup>a</sup> J., «La reforma del art. 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?», en *Teoría y realidad constitucional*, 29, 2012, págs. 237-260.
- RUBIO LLORENTE, F., «Mayorías y minorías en el poder constituyente», en Rubio Llorente, F., *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, CEPC, Madrid, 2012.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F., «Título X. De la reforma constitucional», en Garrido Falla F., *Comentarios a la Constitución*, 3.<sup>a</sup> edición ampliada, Civitas, Madrid, 2001, págs. 2707-2715.
- «Artículo 166», en Garrido Falla, F., *Comentarios a la Constitución*, 3.<sup>a</sup> edición ampliada, Civitas, Madrid, 2001, págs. 2716-2721.
- «Artículo 167», en Garrido Falla, F., *Comentarios a la Constitución*, 3.<sup>a</sup> edición ampliada, Civitas, Madrid, 2001, págs. 2722-2737.
- «Artículo 168», en Garrido Falla, F., *Comentarios a la Constitución*, 3.<sup>a</sup> edición ampliada, Civitas, Madrid, 2001, págs. 2738-2748.
- TAILLON, P., *Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé*, Dalloz, Paris, 2012.
- TAJADURA TEJADA, J., «La reforma de la Constitución (Arts. 166-169)», en FREIXES SANJUAN, T.; GAVARA DE CARA, J. C., (coords.), *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, BOE-CEPC, Madrid, 2016, págs. 257-281.
- VERA SANTOS, J. M., *La reforma constitucional en España*, La Ley, Madrid, 2007.
- VILLAVARDE MENÉNDEZ, I., «El control de constitucionalidad de las reformas constitucionales. ¿Un oximorón constitucional? Comentario al ATC 9/2012», en *Teoría y realidad constitucional*, 30, 2012, págs. 483-498.