

CDP

*PROBLEMAS ACTUALES:
LA ESTABILIDAD
PRESUPUESTARIA*

La reforma del artículo 135: ¿son suficientes trece días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional?

Piedad García-Escudero Márquez
Universidad Complutense de Madrid
piedad.gescudero@congreso.es

Resumen

El artículo examina los procedimientos seguidos en ambas Cámaras para la tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución, concluyendo que los plazos reducidos y los procedimientos de lectura única y urgencia acordados en el Congreso no han sido los adecuados para llevar a cabo una reforma constitucional con sosiego ni para intentar llegar a un consenso con los grupos minoritarios, que paliara la falta de negociación previa a la presentación de la Proposición de reforma por los dos grupos mayores, Socialista y Popular.

Palabras clave

Reforma constitucional. Procedimientos parlamentarios.

The reform of article 135: are thirteen days of parliamentary proceedings enough for constitutional reform?

Abstract

This paper analyses the parliamentary proceedings applied to the reform of Section 135 of the Spanish Constitution, concluding that short deadlines and urgent single reading by the Plenary of the Congreso have not been appropriated to a constitutional reform, nor have allowed to try to attain an agreement with the minority groups, that could have solved the lack of negotiation previous to the submission of the Bill of reform by the two larger groups, Socialista and Popular.

Key words

Constitutional reform. Parliamentary proceedings.

I. INTRODUCCIÓN

En un tiempo record, aun menor que el empleado para la primera reforma constitucional¹, se ha tramitado en las Cortes Generales la Proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución. ¿Llama la atención la celeridad con la que se ha solventado el procedimiento exigido por el artículo 167 de la norma fundamental? Tal vez no, acostumbrados como estamos a obedecer los dictados de la política –no digamos ya las urgencias que marca la economía–, pero puede ser bueno reflexionar sobre el valor de las formas y el porqué de los procedimientos que marcan los preceptos constitucionales y reglamentarios.

Transcurren trece días desde la presentación el 26 de agosto de 2011 y publicación el mismo día de la Proposición de reforma de los Grupos parlamentarios Socialista y Popular en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG Congreso, nº 329.1) hasta su aprobación por el Senado el día 8 de septiembre. La pequeña pausa que se abre a continuación se debe a la posibilidad de solicitud de referéndum en el plazo de quince días, otorgada por el artículo 167.3 de la Constitución a una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Transcurrido dicho plazo, el 27 de septiembre de 2011, un mes y un día después de la presentación de la iniciativa, la reforma es sancionada por el Rey y publicada en el Boletín Oficial del Estado, entrando en vigor el mismo día².

¿Es suficiente este tiempo para tramitar una reforma constitucional? La respuesta debe ser afirmativa, puesto que así se ha hecho. Pero si a la pregunta añadimos “con sosiego y consenso”, la respuesta seguramente tendría que ser otra.

La inclusión por el Tribunal Constitucional del recurso de amparo interpuesto por dos diputados del grupo parlamentario ERC-IV-ICV (Auto 9/2012, de 13 de enero) en el que se impugnaba la inadecuada tramitación de la reforma como lesiva de los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución, no obsta a que se examinen y en su caso critiquen –desde otros parámetros– los procedimientos utilizados.

1 En 1992, la tramitación parlamentaria duró 24 días. La Proposición *de ley (sic)* de reforma del artículo 13, apartado 2, de la Constitución española, adoptada por todos los grupos parlamentarios, fue presentada el 7 de julio de 1992 (BOCG Congreso, Serie B, nº 147-1, de 9 de julio) y tomada en consideración por el Pleno de la Cámara el 13 de julio, tramitándose por el procedimiento de lectura única y siendo aprobada por el Pleno el 22 de julio. En el Senado, es remitida a la Comisión de Constitución el 23 de julio [BOCG Senado, Serie III-B, nº 24 a), de esta fecha], tramitándose por el procedimiento de urgencia. No se presentaron enmiendas, el dictamen de la Comisión fue aprobado el 28 de julio y el Pleno aprobó la reforma el día 30. Transcurrido el plazo de quince días previsto por el artículo 167 de la Constitución para solicitar la celebración de referéndum, el texto de la reforma fue sancionado por el Rey el 27 de agosto y publicado en el Boletín Oficial del Estado el 28 de agosto de 1992.

2 No es casual que ese mismo día se publicara en el BOE y entrara en vigor el Real Decreto 1329/2011, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones. En definitiva, todo el procedimiento expuesto se ha construido con el objetivo final de que el plazo de quince días concluya antes de la disolución, entre otras razones para obviar la problemática que ésta plantea: si el diez por ciento de miembros de la Cámara se computa, estando ésta disuelta, sobre el número de miembros de la Diputación Permanente; si a partir de la disolución están legitimados los miembros de las extintas Cámaras –ya no parlamentarios– para solicitar el referéndum o sólo los que forman parte de dicha Diputación; o si el plazo debiera interrumpirse hasta la constitución de las nuevas Cortes.

II. PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS

a) Congreso de los Diputados: lectura única y urgencia

A solicitud de los Grupos parlamentarios autores de la iniciativa, la Proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución se tramitó en el Congreso de los Diputados por los procedimientos de lectura única y urgencia³.

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

La aplicación de este procedimiento es limitada por ambos Reglamentos (150 RC, 129 RS) a aquellos proyectos o proposiciones de ley cuya *naturaleza lo aconseje* o cuya *simplicidad de formulación lo permita*. La ambigüedad de esta determinación ha hecho que sea normalmente utilizado cuando existe un consenso tal sobre el contenido que es previsible que el texto no será variado en el curso de la tramitación (sea o no simple su contenido), previo acuerdo de la Junta de Portavoces. Se emplea, pues, básicamente en tres casos:

- para la tramitación de proyectos o proposiciones de ley muy breves y sencillos, básicamente consensuados, que sería la previsión reglamentaria
- para la tramitación de proyectos o proposiciones sobre los que recae acuerdo unánime de tramitación particularmente acelerada por urgencia política en la promulgación de la ley⁴. Estos proyectos o proposiciones han llegado a culminar su tramitación en una semana en cada Cámara, cuando existe una voluntad política en este sentido (por ejemplo, medidas para víctimas del terrorismo)
- cuando se opta por este procedimiento, o así lo impone una ley, por introducirse un elemento pactista en la elaboración del proyecto o proposición (por ejemplo, las modificaciones de la LORAFNA o los acuerdos sobre concierto y cupo económico en las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco).

³ Puede accederse a las publicaciones oficiales que reflejan la tramitación de la reforma en el Portal de la Constitución de la página Web del Congreso de los Diputados: www.congreso.es/consti/constitucion/reforma/segunda_reforma

⁴ Con excepciones que confirman la regla. Tal fue el caso de la tramitación por el procedimiento de lectura única de la Ley Orgánica 2/2004, por la que se modifica la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en relación con la provisión de cargos por el Consejo General del Poder Judicial, pese a la oposición del Grupo Popular (véanse Diarios de sesiones del Congreso, de 2 de diciembre de 2004, y del Senado, de 13 de diciembre de 2004).

Al menos el segundo caso (previsión legal) incide negativamente sobre la soberanía legislativa de las Cámaras.

El procedimiento de lectura única suprime totalmente la fase de comisión (incluido el informe de la ponencia), de forma que, tras el plazo de enmiendas, se produce un debate y votación en el Pleno. Consigue por tanto la abreviación del procedimiento exactamente de forma contraria al procedimiento descentralizado en comisión, pues éste suprime la fase final del mismo, la aprobación por el Pleno, mientras que en la lectura única se suprimen las fases anteriores.

El procedimiento de lectura única es interpretado con mayor amplitud en la Cámara baja, donde se admite la presentación y votación de enmiendas, aunque el Reglamento sólo contempla una votación de conjunto.

Frente a la sencillez que suponía incorporar dos palabras al artículo 13 de la Constitución en 1992, es evidente que el texto de la reforma del artículo 135 no puede ser calificado de simple en su formulación, ni tampoco existía acuerdo unánime sobre su tramitación que augurara la no presentación de enmiendas o en escaso número, que no requirieran de un debate en Comisión. No parece, por tanto que la lectura única fuera el procedimiento más adecuado. De hecho, puede decirse que su rigidez ha resultado contraproducente para los autores de la iniciativa –en la medida que les ha impedido llevar a término algunas negociaciones políticas emprendidas entre los dos grupos mayoritarios y Convergencia i Unió– por ser más rigurosa la admisión de enmiendas transaccionales en Pleno que en Comisión⁵.

En efecto, en el curso de la sesión plenaria se dio lectura a dos enmiendas transaccionales presentadas por los Grupos Socialista y Popular, autores de la iniciativa de reforma, a la enmienda número 17 y a las enmiendas números 18 y 19, del Grupo CIU⁶. De conformidad con el artículo 118.3 del Reglamento del Congreso, para la admisión a trámite de enmiendas de transacción entre las ya presentadas y el texto del dictamen en la sesión plenaria se requiere que ningún grupo parlamentario se oponga a su admisión y que esta comporte la retirada de las enmiendas respecto de las que se transige. El Sr. Llamazares, portavoz en ese momento de ERC-IU-ICV, manifestó su oposición a la tramitación de las mismas –como contrapartida, según sus declaraciones públicas, a la falta de consenso en la tramitación de la reforma–, con lo que las enmiendas transaccionales no fueron sometidas a votación⁷.

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

6 Con estas enmiendas se pretendía alcanzar un acuerdo parcial con Convergencia.

7 El texto de la Proposición es aprobado en sus términos con una “corrección lingüística formal”, propuesta por el Presidente del Congreso y consultada a la Real Academia de la Lengua, consistente en la

El Auto 9/2012 antes citado examina el procedimiento de lectura, único, impugnado por los recurrentes como lesivo del ejercicio de las funciones parlamentarias, sin apreciar tal lesión, por cuanto ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso excluyen de tal procedimiento la aprobación de la reforma constitucional ni establecen materias vedadas al mismo. Podemos estar de acuerdo en que no se ha lesionado el art. 23, transmitiendo nuestra crítica por senderos quizá más políticos que jurídico-constitucionales.

Por lo que se refiere a la *urgencia*, es el procedimiento más característico y general de los abreviados. Frente al desconcentrado en Comisión, que tiene limitadas por el artículo 75.3 de la Constitución las materias sobre las que puede recaer (excluyendo precisamente la reforma constitucional) y al procedimiento de lectura única, que debe aplicarse sólo, al menos según los artículos 150 RC y 129 RS, a proyectos cuya naturaleza lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, la tramitación urgente cabe, por el contrario, para cualquier proyecto o proposición de ley.

Se trata además de un procedimiento de abreviación estrictamente temporal, en cuanto actúa exclusivamente sobre los plazos establecidos con carácter general para reducirlos a la mitad, sin supresión ni modificación de trámites. Su sencillez hace, por tanto, que sea el procedimiento abreviado más utilizado⁸. Este procedimiento está configurado como procedimiento legislativo especial en el Reglamento del Senado (artículos 133-135), lo cual es lógico, dada la incidencia que, conforme al artículo 90.3 CE, tiene la declaración de urgencia sobre la tramitación de textos legislativos en el Senado, cuya duración queda reducida a veinte días naturales⁹. La regulación reglamentaria introduce una drástica reducción de los plazos a lo largo del procedimiento y su cómputo en días naturales, además de facultar a la Mesa para acordar modificaciones en aquéllos.

El Reglamento del Congreso de los Diputados regula la declaración de urgencia entre las disposiciones generales de procedimiento (Título IV, Capítulo sexto, arts.

sustitución de la expresión “en relación al” por “en relación con”. Ningún diputado se opone a la admisión de esta corrección, que se incorpora al texto de la reforma.

8 A diferencia del procedimiento de lectura única, el de urgencia tiene apoyatura constitucional, pues es mencionado dos veces en la Constitución, en los artículos 86.3 (tramitación de los decretos-leyes convalidados como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia) y 90.2 (reducción del plazo de tramitación de los proyectos en el Senado).

9 Aunque, como señala la STC 234/2000 (en el conflicto entre órganos constitucionales sobre la declaración de urgencia del Proyecto de Ley sobre interrupción voluntaria del embarazo), el enunciado del artículo 90.3 CE *“pone de manifiesto que no constituye propiamente objeto del mismo la regulación de un procedimiento legislativo abreviado para la tramitación de proyectos normativos caracterizados por la urgencia”*, no existiendo en nuestro texto constitucional, a diferencia de otros, *“un precepto que prevea el establecimiento de uno o varios procedimientos de tal carácter, por más que su completa regulación se remita a una norma de desarrollo”*. El Tribunal considera que el precepto citado se configura como uno de los varios preceptos constitucionales en los que se plasma la diferente posición que ocupan el Congreso de los Diputados y el Senado en el procedimiento legislativo ordinario, así como de las relaciones entre una y otra Cámara en el ejercicio de la potestad legislativa que el artículo 66.2 CE residencia en las Cortes Generales (FJ 8).

93-94), como un procedimiento (así lo califica el artículo 93.2) aplicable a la tramitación de cualquier asunto.

La declaración de urgencia tiene como efecto la reducción a la mitad de los plazos establecidos con carácter ordinario. Ahora bien, de una parte, se salva la facultad reconocida a la Mesa de la Cámara en el artículo 91 RC de acordar la prórroga o reducción de los plazos; de otra, la escasa fijación de plazos para las distintas fases del procedimiento en el Congreso (apenas quince días para la presentación de enmiendas, quince días ampliables para la elaboración del informe de la ponencia y dos meses, asimismo ampliables y escasamente observados, para la tramitación de cualquier asunto por una comisión –artículo 43.2 RC–) hace que la tramitación de un proyecto o proposición en el Congreso no tenga una duración fija o media¹⁰. El artículo 91 RC permite a la Mesa de la Cámara (con carácter general no limitado a los procedimientos legislativos) la prórroga o reducción de los plazos establecidos por el Reglamento, disponiendo que salvo casos excepcionales las prórrogas no serán superiores a otro tanto del plazo ni las reducciones a su mitad.

En el procedimiento de reforma constitucional que nos ocupa, el plazo de presentación de enmiendas acordado por la Mesa del Congreso de los Diputados fue de dos días, desde la toma en consideración en la sesión plenaria del día 30 de agosto hasta las catorce horas del jueves día 1 de septiembre.

En los proyectos legislativos, las reducciones o prórrogas del plazo de enmiendas suelen estar causadas por el consenso de los grupos en cuanto a una tramitación acelerada de determinados proyectos¹¹ o por haberse incluido el proyecto o proposición en el orden del día del Pleno de una sesión plenaria concreta (tal es el caso de las sesiones extraordinarias), que hace necesario adaptar la tramitación a dicha fecha.

La reforma constitucional podemos entender que entra plenamente en el segundo supuesto. Sabemos que no se aplica estrictamente la prescripción del artículo 99.2 RC, según el cual, salvo en casos excepcionales, las prórrogas no serán superiores a otro tanto del plazo ni las reducciones a su mitad, siendo la oportunidad política la que determina la duración de la ampliación o la reducción. Lo que ya no es tan justificable, aunque sí comprensible por las premuras impuestas por compromisos políticos supranacionales, es que el plazo de ocho días previsto para la presentación de

¹⁰ Por eso, la reducción a la mitad de los plazos tiene consecuencias muy relativas en esta Cámara, aunque sí puede servir a la mayoría de la Mesa para apoyar la eventual denegación de la ampliación del plazo de enmiendas o a la mayoría pura y simple para justificar su inclusión apresurada en el orden del día del Pleno.

¹¹ Así, el plazo de enmiendas a la Proposición de Ley, presentada por todos los grupos parlamentarios, de solidaridad con las víctimas del terrorismo (tomada en consideración por el Pleno del Congreso el 14 de septiembre de 1999 y acordada a continuación su tramitación por lectura única), tuvo una duración de un día, hasta el día 15 a las veinte horas, incluyéndose su debate en el orden del día del Pleno el 16 de septiembre, con lo que concluyó su tramitación en esta Cámara en tres días (véanse Diario de Sesiones núm. 255, de 14 de septiembre de 1999, pág. 13516, y BOCG Congreso, Serie B, núm. 321-2, de 15 de septiembre de 1999).

enmiendas en caso de declaración de urgencia –frente a los quince días del procedimiento ordinario– se reduzca a dos días en este caso, tratándose de una reforma constitucional.

No obstante, en el Auto 9/2012, el Tribunal Constitucional considera que la Mesa se ha ajustado al Reglamento en la tramitación urgente y reducción de plazos, que por otra parte no han impedido a los recurrentes ejercer sus facultades en el seno del procedimiento legislativo.

b) Senado: cinco días de tramitación

En el Senado, la rigidez que introduce la prohibición de presentar enmiendas al articulado¹² (el artículo 129.3 RS únicamente permite la presentación de propuestas de veto) hace en la práctica menos utilizado el procedimiento de lectura única, porque impide cualquier mínima variación en el texto¹³.

Esta podría haber sido una de las razones por las que el procedimiento de lectura única no se ha utilizado en el Senado para la tramitación de la reforma constitucional, aunque veremos a continuación que son otros imperativos reglamentarios los que lo impiden.

Cabría pensar que el deseo de ser más respetuosos con la exigencia reglamentaria de que el procedimiento especial de lectura única se aplique a un proyecto o proposición cuya naturaleza lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita fuera la razón que ha llevado a prescindir de este procedimiento en la Cámara alta para la tramitación de la Proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución, en aras de la posibilidad de modificación del texto. O, tal vez, la exclusión podía estar motivada por la citada prohibición de presentar enmiendas al articulado en el procedimiento

12 La STC 27/2000, de 31 de enero, desestima un recurso de amparo interpuesto por varios parlamentarios vascos contra el acuerdo de la Mesa que impone el procedimiento de lectura única a la tramitación de un proyecto sobre las aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma. El Tribunal recuerda la naturaleza negociada y paccionada de los proyectos de ley citados (de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 76/1988), como justificación de la previsión del procedimiento legislativo especial de lectura única en el que no se admite la presentación de enmiendas. Esta prohibición no supone, según el Tribunal, una limitación o restricción ilegítima y desproporcionada, desde la perspectiva del art. 23 CE, al derecho de participación de los parlamentarios en la discusión y aprobación del proyecto de ley, puesto que las normas aprobadas por la Mesa permiten a los grupos parlamentarios presentar escritos de alegaciones en que manifiesten los motivos de discrepancia, así como disponer de un turno de intervención oral en el Pleno.

13 En este sentido, cercena las posibilidades del Pleno del Senado, que no puede sino aceptar o rechazar el proyecto en bloque, sin introducir modificaciones. Precisamente el deseo de proteger el derecho de presentación de enmiendas hace que este procedimiento no sea utilizado en los supuestos en que hay divergencias políticas sobre el mismo, por muy “simple de formulación” (como dice el artículo 129 RS), breve o sencillo que sea, supuestos para los que sería muy adecuado, en particular por las características de celeridad que presenta la tramitación en el Senado. Bastaría con introducir en el Reglamento la posibilidad de presentación de enmiendas, aunque se limitara la legitimación a los grupos parlamentarios, para que fuera un procedimiento ágil susceptible de mayor utilización

de lectura única, contenida en el artículo 129.3 del Reglamento del Senado, que impedía otorgar un margen a la negociación, aunque sólo fuera formalmente. O, más sencillamente, la razón podía ser la mayor rapidez que ofrece el procedimiento ordinario en esta Cámara, puesto que la constitución de ponencia es facultativa (110 RS), frente a la dificultad de convocar dos reuniones plenarios –que requiere el procedimiento de lectura única–, una de ellas en fin de semana.

En realidad, la exclusión del procedimiento especial de lectura única en el Senado, en ésta como en la anterior reforma constitucional, viene impuesta por el artículo 154 RS, con el que se inicia el capítulo relativo a la revisión constitucional iniciada por el Congreso de los Diputados:

- el artículo 154.1 dispone como primer trámite que “la Mesa dispondrá su inmediata publicación y fijará el plazo para la presentación de enmiendas”, lo que parece excluir un procedimiento en el que no cabe presentar más que propuestas de veto, como es el de lectura única.
- el apartado 2 de este mismo artículo regula la actuación de la Comisión de Constitución, que podrá designar una ponencia y elaborará el dictamen que será elevado al Pleno de la Cámara para su debate y votación en los plazos que se fijen por la Presidencia, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces.

En conclusión, si el artículo 154 prevé la presentación de enmiendas y la intervención de la Comisión, el procedimiento de lectura única no puede ser utilizado para la tramitación de la reforma constitucional.

No por ello la tramitación se ha desarrollado de forma más sosegada que en el Congreso. La Mesa del Senado aprueba un calendario de tramitación en el que el plazo de enmiendas es de sábado a lunes (desde la publicación el 3 de septiembre hasta el lunes 5 de septiembre a las 20 horas), no se prevé la formación de ponencia, la Comisión se reúne el martes días 6 a las 13 horas y el Pleno el día 7. En suma, cinco días que se suman a los ocho días de tramitación en el Congreso de una reforma de la Constitución.

III. CONCLUSIÓN: LAS PRISAS NUNCA FUERON BUENAS

En distintos momentos a lo largo de la tramitación parlamentaria, los portavoces de los grupos minoritarios han manifestado su desacuerdo no sólo con el texto de la reforma, sino también con la forma en que ha sido elaborada y tramitada¹⁴.

¹⁴ En el debate de toma en consideración en el Congreso, intervinieron en turno en contra de la Proposición de reforma los representantes de los Grupos parlamentarios de Convergència i Unió, Sr. Durán i Lleida, y de ERC-IU-ICV, Sres. Ridao y Llamazares. En lo que a las razones de procedimiento se refiere, el primero afirmó que se había producido una ruptura del proceso constituyente, por cuanto “modificar la

Si a la aparente falta de negociación, previa a la presentación de la iniciativa, con los grupos minoritarios por los dos mayores se suma esta tramitación acelerada, las posibilidades de llegar a acuerdo se reducen considerablemente. Los grupos supuestamente excluidos alegaron como pretexto para ausentarse o no participar en las votaciones la inadmisión de algunas enmiendas (acertada, por otra parte, como comentamos en otro trabajo) por parte de las Mesas de las Cámaras, pero también la acelerada tramitación de la reforma.

En números, el resultado de las votaciones puede calificarse de abrumador a favor del sí, muy por encima de los tres quintos que exige el artículo 167 de la Constitución¹⁵. Pero, en realidad, la reforma se ha aprobado exclusivamente con los votos de

Constitución requiere sosiego y consenso y es impresentable e inadmisibile que se haga una reforma expés de la Constitución en cuatro días”. También el Sr. Ridao (recalcando que “en democracia las formas son también parte del contenido”) destaca que “PP y PSOE... se despachan en una sola semana y con sordina toda una reforma constitucional”. El Sr. Llamazares, que considera vulnerado el derecho de participación y representación política de los parlamentarios, declara: “Una reforma constitucional, señorías, no se puede presentar en agosto con *agosticidad* y alevosía. Una reforma constitucional no se puede tramitar en cuarenta y ocho horas. Una reforma constitucional no puede hacerse mediante el trámite de lectura única. Si hay algo esencialmente parlamentario es la enmienda, la negociación, el acuerdo, la transacción y, finalmente, la votación. Ustedes nos quitan buena parte de nuestra libertad y buena parte de nuestra representación parlamentaria”.

En turno de fijación de posiciones, los representantes de otros grupos parlamentarios también inciden en el mismo tema. Según el Sr. Erkoreka, la reforma “supone un atropello en toda regla a los procedimientos democráticos”, pues “no es de recibo que se pretenda tramitar una reforma constitucional en peores condiciones de transparencia, publicidad y contraste público que las establecidas con carácter general para las leyes ordinarias. Más adelante, censura el procedimiento de lectura única para una reforma constitucional y el que los dos grupos promotores de la iniciativa “no se conformaban con tramitar el procedimiento a uña de caballo, además querían privarnos de la posibilidad de presentar enmiendas, todo precipitadamente y a hurtadillas”, siendo lamentable que al final, por decisión de la Mesa, el plazo sea de cuarenta y ocho horas para su presentación (Diario de Sesiones del Congreso nº 269, de 30 de agosto de 2011).

En el Senado, se refiere a la tramitación acelerada el Sr. Pérez Bouza, del Grupo Senadores Naciona- listas: “... la tramitación parlamentaria de esta reforma es impropia de una reforma de la máxima ley, de la ley más importante que en este momento tiene el Estado español: la Constitución. Incluso tendría serias dudas de que esta tramitación parlamentaria atropellada fuera la propia para reformar una ley de un rango muchísimo menor, como puede ser una ley ordinaria. Esto parece más propio para reformar una orden ministerial o una circular administrativa, pero nunca para una reforma constitucional. El procedimiento que ustedes, Partido Popular y Partido Socialista, han escogido, lo que demuestra, señorías, es una falta de respeto absoluta por los ciudadanos, por el debate parlamentario y por una técnica legislativa mínimamente rigurosa” (Diario de Sesiones del Senado, Pleno, nº 130, de 7 de septiembre de 2011, pág 7767).

¹⁵ En el Congreso, la proposición de reforma es aprobada por 316 votos a favor y 5 en contra, no votando o hallándose ausentes 29 diputados. Abandonan sus escaños antes de la votación los diputados de ERC-IU-ICV (salvo el Sr. Llamazares, para poder oponerse en el momento procedimental oportuno a la tramitación de las enmiendas transaccionales), BNG y Nafarroa Bai. Los diputados de CIU y PNV permanecen en sus escaños pero no participan en la votación (tampoco Llamazares) “como protesta por el pacto entre los dos grandes” (*ABC y El Mundo*, 3 de septiembre de 2011). Tres diputados socialistas, M. de la Rocha, J.A. Pérez Tapias y J.A. Barrio, se ausentaron para mostrar su disconformidad (misma fuente). También estaban ausentes dos diputados del Grupo Popular. Los votos en contra son de los dos diputados de Coalición Canaria, de dos diputados socialistas (Antonio Gutierrez y otro por error, según fuentes periódicas) y de la diputada de UPyD Rosa Díez.

El Senado aprueba la reforma por 233 votos a favor y 3 en contra. Votan a favor los diputados de PSOE, PP y UPN. En contra, Coalición Canaria y Foro Asturias. Se ausentan cuatro senadores: tres de ERC y uno de BNG abandonan la sala antes de la votación. Otros 12 senadores (7 de CIU, 3 de PNV y 2 de ICV) asisten al

los parlamentarios pertenecientes al PSOE, PP y UPN, sin apenas intervención de las restantes formaciones políticas.

Si el consenso inspiró el proceso constituyente, debería mantenerse también en las reformas constitucionales o, al menos, tomarse la molestia de intentarlo. Lo que Alzaga denomina “el temor a la instauración de una dinámica de la discordia¹⁶” no debe hacerse realidad cuando de una reforma de la Constitución se trata. Como también afirma este autor, “el óptimo funcionamiento de nuestro sistema constitucional implica un esfuerzo colectivo de concordia”. Y parece que este esfuerzo no se ha hecho con el resto de los grupos, una vez concordadas las voluntades de los dos mayoritarios, a los que no obstante ha de reconocerse que integran más del noventa por ciento de los miembros de las Cámaras.

Los propios procedimientos parlamentarios utilizados (lectura única, urgencia, miniplazos de enmiendas) no han permitido paliar esa ausencia de negociación previa que denuncian los grupos minoritarios, incluso han llegado a impedir la posibilidad de alcanzar alguna transacción parcial a lo largo de la tramitación¹⁷.

Aunque las urgencias procedan de “la actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis”, como apunta el preámbulo de la reforma aprobada, las prisas nunca fueron buenas, y el respeto a las formas es especialmente importante en una materia como la reforma de la Constitución. Dicho con las palabras del profesor De Esteban: “una reforma chapucera, pero necesaria”.¹⁸

debate pero no votan. No acudieron 3 senadores del PSOE (dos de ellos, I. Zubero y R. Lerxundi, habían anunciado su oposición a la reforma), 2 del PSC, 3 del PP y 1 de CIU (Fuente: *El País*, 8 de septiembre de 2011).

16 O. Alzaga Villaamil, *El consenso (del proceso constituyente a las prácticas postconstitucionales)*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2010, pág. 98.

17 También técnicamente el texto de la reforma podría haber mejorado con un examen más sosegado, véase a título de ejemplo la disposición adicional única de contenido parcialmente transitorio y parcialmente referido a la entrada en vigor, que debería figurar en la disposición final única.

18 J. de Esteban, “Una reforma chapucera, pero necesaria”, *El Mundo*, 24 de agosto de 2011.