

## ¿UN CONTROL JURISDICCIONAL «LIGHT» PARA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL «EXPRESS»? EL AUTO 9/2012 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LOS EVENTUALES VICIOS *IN PROCEDENDO* EN LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

**Francisco Javier Donaire Villa**

*Profesor Titular de Derecho Constitucional.  
Universidad Carlos III de Madrid*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Fernando SAINZ MORENO, doña Itziar GÓMEZ FERNÁNDEZ, don David LARIOS RISCO, don Luis Felipe LÓPEZ ÁLVAREZ y don Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA.

---

### EXTRACTO

El artículo analiza el Auto 9/2012 del Tribunal Constitucional, que inadmite a trámite el recurso de amparo formulado por dos Diputados contra la reforma del artículo 135 de la Constitución, mediante la que se introduce al máximo nivel normativo en nuestro ordenamiento jurídico el principio de estabilidad presupuestaria. Al hilo de la exposición y análisis crítico, tanto de las impugnaciones efectuadas por los recurrentes como de las respuestas a las mismas dadas por el Tribunal Constitucional, este trabajo examina las posibilidades de control jurisdiccional de constitucionalidad formal de la reforma constitucional, tanto en relación con la recta selección del procedimiento aplicable entre los previstos en los artículos 167 y 168 de la Constitución como en lo referente a la aplicabilidad de especialidades procedimentales a la tramitación parlamentaria de la revisión constitucional (procedimiento de lectura única en Pleno y declaración de urgencia). Se aborda, en particular, la relación entre estabilidad presupuestaria y Estado social, y la incidencia que esta relación pudiera tener sobre la recta tramitación procedimental de la reforma del artículo 135 de la Constitución acaecida en septiembre de 2011. El trabajo concluye con un examen de las posibilidades del recurso de amparo como vía procesal para sustanciar el control de constitucionalidad formal de la reforma constitucional, y los posibles efectos que sobre el tenor reformado de los correspondientes preceptos de la Constitución podría tener una Sentencia estimatoria por lesión del derecho de sufragio pasivo de Diputados y Senadores en razón de una infracción procedimental relevante en la tramitación de la reforma, que suponga vulneración del derecho de los parlamentarios al ejercicio de las funciones inherentes a su cargo (*ius in officium*).

**Palabras clave:** reforma constitucional y estabilidad presupuestaria.

---

*Fecha de entrada:* 03-05-2012 / *Fecha de aceptación:* 10-07-2012

# A LIGHT JUDICIAL REVIEW FOR AN EXPRESS CONSTITUTIONAL AMENDMENT? THE SPANISH CONSTITUTIONAL COURT DECISION 9/2012 AND THE POSSIBLE FLAWS *IN PROCEDENDO* IN THE CONSTITUTIONALIZATION OF BUDGETARY STABILITY

Francisco Javier Donaire Villa

---

## ABSTRACT

This article analyzes the Auto 9/2012 of the Constitutional Court of Spain, dismissing a *recurso de amparo* sued by two Members of Congress against the reform of article 135 of the Constitution, which introduces at the highest degree in our legal policy the principle of budgetary stability. In line with the exposure and critical analysis of both, the lawsuits made by the appellants and the answers given by the Constitutional Court, this paper examines the possibilities of a constitutional court review of the formal constitutionality of the constitutional amendment, both in relation with the right selection of the procedure among the ones displayed in articles 167 and 168 of the Constitution, as regarding the applicability of procedural specialties to the parliamentary process of constitutional amendment (single reading procedure in plenary and declaration of emergency). It addresses, in particular, the relationship between budgetary stability and welfare state, and the impact that it might have on the right amendment procedure of article 135 of the Constitution which was passed in September 2011. The paper concludes with a discussion of the possibilities of the *recurso de amparo* as a procedure to conduct the formal judicial review of a constitutional amendment, and the potential effects on the amended articles that an upheld judgment for infringement of the right to stand for election of Members of Congress and Senate because of a breach of relevant amendment procedure could have, involving the violation of the right of said Members to exercise the functions of his office (*ius in officium*).

**Keywords:** constitutional amendment and budgetary stability.

---

---

## Sumario

1. La crisis económica y la meteórica reforma del artículo 135 de la Constitución española
2. El recurso de amparo número 5241/2011 y su múltiple reproche de inconstitucionalidad formal de la reforma del artículo 135 de la Constitución
3. El ATC 9/2012 y el control de la recta selección del procedimiento de reforma del artículo 135 de la Constitución
  - 3.1. Los antecedentes jurisprudenciales: ¿identidad de razón con la DTC 1/1992?
  - 3.2. ¿Inexistencia de antecedentes doctrinales sobre la conexión entre Estado social y Presupuestos?
  - 3.3. Interpretación textual e interpretación «topográfica» del artículo 168.1 de la Constitución: la relevancia del criterio literal de la «afectación» como elemento de selección del procedimiento aplicable en caso de reforma constitucional parcial
  - 3.4. Estabilidad presupuestaria y Estado social: la ausencia de reforma tácita del artículo 1.1 de la Constitución y la correcta elección del procedimiento ordinario del artículo 167
4. Reforma constitucional y especialidades procedimentales. La doctrina sentada en el ATC 9/2012
  - 4.1. Reforma constitucional y procedimiento de lectura única en Pleno
  - 4.2. Reforma constitucional y declaración de urgencia
5. Alcance y límites del poder de enmienda a la totalidad en el procedimiento de reforma de la Constitución. El posicionamiento del ATC 9/2012
6. La controvertida problemática procesal: el ATC 9/2012, ¿resolución de inadmisión o de indebida desestimación liminar por razones de fondo? La cuestión en los Votos Particulares
7. El valor prospectivo del ATC 9/2012 y el recurso de amparo como vía de control de constitucionalidad formal de la reforma constitucional: posibilidades y limitaciones técnico-procesales y de fondo

## 1. LA CRISIS ECONÓMICA Y LA METEÓRICA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Si a finales del siglo pasado era lugar común poner de manifiesto como *Zeitgeist*, o espíritu de los tiempos, la internacionalización de crecientes facetas de la vida socioeconómica, política y jurídica, con el consiguiente impacto en nuestras estructuras normativas, parece que el sino de los últimos meses es el de la aceleración radical de las transformaciones jurídicas al socaire de la profunda y devastadora crisis actual, en un intento de paliar sus desoladores efectos. Naturalmente, en este contexto de aceleradas reformas y mutaciones ordinamentales, la Constitución no solo no es una excepción, sino que, en congruencia con su naturaleza *norma normarum*, ha venido a reflejar en primera línea esta tendencia de cambio, o más exactamente, de cambio acelerado.

Elocuente muestra de ello ha sido la modificación del artículo 135 de la Constitución, que bien puede calificarse de reforma «exprés», al haber sido presentada ante las Cortes Generales, y tramitada y aprobada por estas, en tan solo 12 días, y publicada oficialmente el 27 de septiembre de 2011. En total, únicamente treinta y un días, de los que quince (contados, al parecer en días hábiles) fueron de espera a la expiración, mediáticamente anunciada, del intervalo durante el que el artículo 167 de la propia Norma Fundamental constitucional permite que una décima parte de los Diputados o de los Senadores soliciten la convocatoria de un referéndum de ratificación de la reforma.

Como es bien sabido, la modificación del 135 de la Constitución ha reemplazado su un tanto anodina formulación originaria (reserva de ley para la emisión de deuda pública, y obligatoria inserción presupuestaria de los créditos para el pago de intereses y capital) por una importante y densa regulación, que conlleva sumar al texto constitucional español a la moda de introducción, al más alto nivel normativo, de la denominada «regla de oro» en materia de equilibrio o estabilidad presupuestaria (*Balanced Budget Amendments*).

Conocido es también que, en nuestro caso, la reforma del artículo 135 de la Constitución ha venido impulsada por el cumplimiento de las obligaciones asumidas por España como consecuencia de nuestra participación en el euro y su sistema de gobernanza, lo cual igualmente plantea la novedad de que la reforma constitucional ha jugado como instrumento de ejecución los compromisos europeos. Y en esta ocasión, además, con el añadido de que la elección de esta peculiar metodología de implementación, con vistas a la consagración del principio de estabilidad presupuestaria, fue debida a la decisión de un directorio intergubernamental formado por el tándem Merkel-Sarkozy (o «Merkozy», en terminología mediática que hiciera en su día cierta fortuna), y no por normas de Derecho comunitario propiamente dicho.

## 2. EL RECURSO DE AMPARO NÚMERO 5241/2011 Y SU MÚLTIPLE RE- PROCHE DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN

Además de su origen intergubernamental europeo, en el contexto de la crisis financiera internacional y del euro, lo cierto es que la crónica jurídica de la reforma del artículo 135 de la Constitución española no acabó con su publicación oficial el 27 de septiembre de 2011. Su celerica tramitación procedimental ante las Cortes Generales no halló unánime respaldo en ellas, a pesar de haber cosechado la alta mayoría derivada del previo pacto de los dos grandes partidos nacionales, cuyos Diputados sumados excedían con holgura el listón de los tres quintos de ambas Cámaras exigido en el artículo 167 de la Constitución.

Justamente dicho precepto fue el que esos mismos Diputados eligieron como vía procedimental de tramitación de la reforma (o mejor dicho, ese precepto fue el que propusieron a tal efecto a la Mesa del Congreso, siendo esta la que, según se preveía, lo aceptó por amplia mayoría). El argumento de los Diputados proponentes de la reforma para proponer tal selección procedimental, que la Mesa hizo suyo, y que posteriormente respaldó el ATC 2/2012, como se tendrá ocasión de comprobar en detalle más adelante, se cifró en que el artículo 135 no se ubica en zona de la Constitución sometida al procedimiento más rígido (hiperrígido, en realidad) que se establece en el siguiente precepto constitucional, el artículo 168.

Sin embargo, el Grupo Parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds se opuso a esta vía de tramitación de la reforma, por considerar que la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria y la prohibición o drástica reducción de las posibilidades de endeudamiento a través de la modificación del artículo 135 de la Norma Fundamental encubría una reforma del Título Preliminar. Concretamente, de la cláusula del Estado social (art. 1.1 de la Ley de leyes), así como la de varios derechos fundamentales de contenido prestacional, razón por la cual dicho Grupo solicitó la reconsideración de la Mesa del Congreso en torno a la calificación procedimental de la iniciativa de reforma del artículo 135 de la Constitución.

Asimismo, se opuso este Grupo a la declaración de urgencia y a la tramitación de la reforma mediante constitucional el procedimiento de lectura única ante el Pleno, instando a la Mesa del Congreso la pertinente reconsideración, de conformidad con la normativa reglamentaria de la Cámara. Además, el mismo Grupo presentó una enmienda a la totalidad a la reforma del artículo 135 de la Constitución, proponiendo alternativamente el principio de una más amplia reforma constitucional, a tramitar conforme al procedimiento agravado del artículo 168 de la Norma Fundamental, proposición que fue mayoritariamente rechazada por la Mesa del Congreso de los Diputados, al entender esta que la presentación de tal enmienda encubría una nueva iniciativa de reforma constitucional sin contar con los requisitos reglamentarios (esencialmente, presentación por dos Grupos parlamentarios, de conformidad con el art. 146 del Reglamento de la Cámara).

Las respectivas reconsideraciones al rechazo de ambas series de iniciativas que formuló Izquierda Unida-Verds a la Mesa del Congreso fueron desestimadas por esta, y frente a tales desestimaciones, dos Diputados del referido Grupo parlamentario formularon recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, que fue presentado el 28 de octubre de 2011 (es decir, y este es un dato cronológico a tener en cuenta, el día siguiente al de publicación oficial de la reforma del art. 135 de la Constitución). Aunque más adelante se analizarán en mayor detalle, cabe adelantar ya los motivos impugnatorios aducidos por los recurrentes, cimentados todos ellos sobre la lesión de su derecho fundamental de sufragio pasivo, en su dimensión de derecho al ejercicio de todas las funciones inherentes al cargo para el cual se ha sido elegido (el técnicamente denominado, de forma más breve, *ius in officium*), por las a su juicio irregularidades formales o procedimentales cometidas en la tramitación de la reforma del artículo 135 de la Constitución, que cifraban en una cuádruple serie de incumplimientos.

Atacaban en primer lugar, y principalmente, la elección misma del artículo 167 de la Constitución como trámite para sustanciar la reforma del artículo 135 de la Norma Fundamental, al considerar que el tenor modificado del precepto encubriría una reforma del Título Preliminar, y menoscabaría varios derechos fundamentales (entre ellos, el de tutela judicial efectiva) en lo relativo a la viabilidad financiera de su dimensión prestacional, lo que a su juicio determinaba que la reforma había de canalizarse con arreglo al procedimiento agravado que establece el artículo 168.1 de la Norma Fundamental. Impugnación que, per se, venía a plantear por primera vez ante el Tribunal Constitucional la impugnación directa y frontal de la constitucionalidad formal de la reforma de un precepto constitucional.

En otros términos, esta pretensión de los recurrentes suponía instar por primera vez la fiscalización jurisdiccional de la constitucionalidad formal o extrínseca de un precepto de la Constitución con motivo de la reforma de su enunciado literal. Los recurrentes alegaban infracción de su derecho fundamental de sufragio pasivo (ex art. 23.2 de la Constitución), argumentando que la utilización del artículo 167 del texto constitucional como procedimiento para la reforma del artículo 135 suponía una merma en las facultades de participación de los Diputados y de los propios ciudadanos, por cuanto, respecto a estos últimos, se eliminan las preceptivas convocatorias electoral y del referéndum previstas en el artículo 168 de la propia Constitución.

Esta tacha integral de la regularidad procedimental de la reforma del artículo 135 del texto constitucional venía a poner de manifiesto, y asimismo por vez primera, en sede jurisdiccional (ante el TC) la cuestión de la eventual reforma tácita de uno o varios preceptos de la Constitución mediante la reforma expresa de otro u otros de sus preceptos, y la repercusión de este modo de actuar sobre la rectitud procedimental de la reforma constitucional así realizada. Junto a esta impugnación fundamental, los Diputados recurrentes adujeron la existencia de otras tres irregularidades procedimentales: respectivamente, la aplicación del trámite de lectura única en Pleno, la declaración de urgencia y el rechazo de la enmienda a la totalidad que plantearon a la iniciativa de reforma del artículo 135, circunstancias todas ellas que supusieron, a su juicio, un indebido menoscabo de las facultades inherentes al ejercicio de su cargo, y con ella, de su derecho de sufragio pasivo.

Se analiza a continuación por separado la doctrina generada en el ATC 9/2012 con motivo de la respuesta que en él se dio a cada una de estas impugnaciones.

### 3. EL ATC 9/2012 Y EL CONTROL DE LA RECTA SELECCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN

La impugnación de mayor entidad formulada en el recurso de amparo a que dio respuesta el ATC 9/2012 contra la tramitación de la reforma del artículo 135 de la Constitución consistió en cuestionar la decisión de la Mesa del Congreso de sustanciar dicha reforma con arreglo al procedimiento ordinario de revisión establecido en el artículo 167 de la Norma Fundamental. Plantearon en este sentido los recurrentes, como ya se ha adelantado, que el contenido de dicha reforma no se limitaría a mudar la redacción del artículo 135 de la Constitución, sino que su nueva formulación supondría, al mismo tiempo, una alteración encubierta del Título Preliminar del texto constitucional (la definición de España como Estado social en el art. 1.1), y afectaría a derechos fundamentales (entre ellos, el de tutela judicial efectiva), al entender que con el nuevo tenor del mencionado artículo 135 menguaría el nivel de protección de varios derechos fundamentales en lo que se refiere al sostenimiento financiero de sus contenidos de índole prestacional.

Ambas razones, la encubierta reforma del Título Preliminar (concretamente, del art. 1.1, en cuanto proclama el Estado social) y la erosión de contenidos prestacionales de derechos fundamentales como el de tutela judicial efectiva, llevaron a los recurrentes a sostener y alegar que la modificación del artículo 135 de la Constitución debería haberse tramitado mediante el procedimiento agravado que establece el artículo 168 del texto constitucional, y no con arreglo al procedimiento elegido por la Mesa del Congreso, y efectivamente seguido al efecto: el que disciplina el artículo 167 de la Ley de leyes.

Fácilmente puede deducirse de lo dicho que, aunque la impugnación se dirigía nominalmente contra el Acuerdo de calificación de la propuesta de reforma del artículo 135 de la Norma Fundamental adoptado por la Mesa del Congreso, dado que solo tal Acuerdo podía integrar el válido objeto procesal del recurso de amparo de conformidad con el artículo 42 de la LOTC, lo que en realidad estaban planteando y pidiendo los recurrentes al Tribunal Constitucional era que este realizase un control en toda regla de la rectitud de la selección del artículo 167 de la Constitución efectuada por el órgano de gobierno de la Cámara como vía procedimental para llevar a cabo la reforma del artículo 135 del texto constitucional. De este modo, los recurrentes planteaban al Tribunal Constitucional, por vez primera, el complejo tema del control de constitucionalidad (formal) de una reforma de la Constitución, sumamente relevante ya no solo en la teoría, como hasta ahora, sino en esta ocasión, además, también en la práctica.

Latía en la fundamentación del recurso una interpretación amplia y teleológica del artículo 168.1 de la Constitución, precepto regulador de los supuestos en que resulta de observancia el procedimiento agravado e hiperrígido de reforma de la Constitución, cuando dicha reforma es parcial (el

supuesto, a priori menos problemático de la reforma total, lógicamente, no se suscitó en la presente ocasión). En efecto, lo que en el fondo planteaban los recurrentes, elevando a categoría la concreta impugnación construida en torno a la a su juicio errónea selección procedimental efectuada por el Congreso de los Diputados para tramitar la enmienda del artículo 135 de la Constitución, era que el enjuiciamiento del Tribunal acerca de la rectitud de esa selección no se detuviese únicamente en comprobar, como hicieron las resoluciones impugnadas de la Mesa de la Cámara, si el precepto sometido a reforma, en caso de modificación parcial de la Constitución, está o no en las ubicaciones de la misma a que se refiere el artículo 168.1 de la Norma Fundamental.

Lo que los recurrentes sostuvieron era la existencia de una conexión, no literal, pero sí material o de sentido, afectándolos en definitiva (no hay que olvidar que es este verbo, «afectar», el que emplea el primer apartado del art. 168 de la propia Constitución para determinar cuándo debe tramitarse la reforma constitucional parcial a través del procedimiento agravado que regula el siguiente apartado del precepto), entre el artículo 135 y otros preceptos constitucionales no modificados en su literalidad, y ubicados tanto en el Título Preliminar como en la Sección 1.ª del Capítulo II del Título I.

En concreto, y respectivamente, plantearon que existía conexión entre el tenor reformado del artículo 135 y la definición constitucional de España como Estado social (art. 1.1), y también que la nueva formulación del artículo 135 incidiría sobre derechos fundamentales, como el de tutela judicial efectiva (art. 24), que se verían igualmente afectados, a su entender, por cuanto que el nuevo artículo 135 se proyectaría, restringiéndola, sobre la libre potestad de configuración presupuestaria de las Cortes, al establecer límites relevantes a la capacidad de endeudamiento y señalar determinadas prioridades absolutas de ejecución de los créditos presupuestarios no vinculadas ni al Estado social, ni al sostenimiento financiero de derechos fundamentales de carácter prestacional, sino al servicio (pago) de la deuda pública.

Vaya por delante que, aunque formal o nominalmente el ATC 9/2012 fue de inadmisión a trámite del recurso de amparo, tal pronunciamiento jurisdiccional, por lo que a la cuestión concreta aquí planteada se refiere, no se basó en óbice alguno de índole procesal, sino en un enjuiciamiento de fondo (aunque en fase liminar, como reprochan varios de los Votos Particulares formulados al contenido del Auto) de sentido adverso al *petitum* de los recurrentes. En efecto, el ATC 9/2012 denegó la petición haciendo suya, mediante reproducción literal, la motivación esgrimida por la Mesa del Congreso de los Diputados para desestimar la reconsideración que a la misma plantearon los Diputados recurrentes contra la calificación inicial de la propuesta de reforma como iniciativa a tramitar mediante el procedimiento ordinario establecido en el artículo 167 de la Constitución:

«(...) [D]e la documentación aportada con la demanda se deduce que la Mesa del Congreso de los Diputados, con escrupulosa sujeción a lo dispuesto en los arts. 167 y 168 CE, únicamente podía calificar la reforma del art. 135 CE como objeto del procedimiento ordinario de reforma constitucional recogido en el art. 167 CE, sin plantearse eventuales conexiones del precepto objeto de la reforma con otros preceptos o apartados de la Norma Suprema que sí deban ser objeto del procedimiento agravado. Tal y como se argumenta en el acuerdo del mismo órgano, de 2 de septiembre de 2011, por el que se

resuelve la reconsideración planteada, la pretendida conexión del art. 135 CE con otros preceptos "no encuentra amparo alguno ni en la propia literalidad del texto constitucional, ni en la jurisprudencia constitucional ni tampoco en la doctrina". En segundo término, continúa el citado acuerdo, "tal y como ha quedado claro en todos los años de vigencia constitucional, el procedimiento agravado previsto en el artículo 168 CE está limitado por su propia naturaleza al objeto normativo en él contemplado sin que quepa ni sea razonable, una extensión por vía alguna de unos requisitos ya de por sí hiperrígidos. Esta pretensión carecería de sentido alguno y es directamente contraria al espíritu de un texto constitucional que delimitó con bastante precisión las dos vías de reforma constitucional".

En efecto, el texto constitucional establece de manera precisa la finalidad de las dos vías de reforma que prevé, en función de los objetos sobre los que se puede proyectar, de tal modo que admitir la pretensión de los recurrentes alteraría el equilibrio buscado por el constituyente, corriendo el riesgo de dejar a la discreción del órgano rector de la Cámara la determinación del procedimiento de reforma constitucional. La posible afectación de la modificación de un precepto de la Constitución a otros de la misma norma ha sido considerada por este Tribunal con ocasión de la Declaración 1/1992, de 1 de julio, dictada previa consulta del Gobierno de la Nación, al amparo del art. 95.2 CE, en relación con la reforma del art. 13.2 CE, concluyendo que "al no contrariar el precepto examinado otra norma de la Constitución distinta al art. 13.2 de la misma, el procedimiento para la revisión constitucional que prevé el art. 95.1, ha de ser el de carácter general u ordinario contemplado en el art. 167 de nuestra Ley fundamental" (FJ 6)<sup>1</sup>.»

El núcleo de la respuesta del ATC 9/2012, adversa a la petición de los recurrentes, quedó asentada sobre una afirmación clara, por breve y tajante: la Mesa del Congreso solo podía calificar la reforma del artículo 135 de la Constitución como objeto del procedimiento ordinario de reforma establecido en el artículo 167 de la Norma Fundamental. A continuación, el Auto desgana las razones sobre las que se sustenta su criterio, varias de ellas tomadas de la motivación del Acuerdo impugnado de la Mesa del Congreso, como ya se ha señalado. Según el Auto, la conexión del artículo 135 con otros preceptos de la Constitución no tendría amparo en una interpretación literal de esta, ni contaría con antecedentes en la jurisprudencia constitucional, ni tampoco en la doctrina. Estos argumentos se refuerzan en el Auto con otras consideraciones adicionales de índole sistemática y finalista, que, según el Tribunal Constitucional, militarían en igual sentido adverso a lo solicitado por los recurrentes.

Concretamente, la consideración de que el procedimiento hiperrígido de reforma constitucional se limita solo a los objetos normativos expresamente mencionados en el propio artículo 168.1 de la Norma Fundamental. Y además, que admitir la pretensión de los recurrentes, extendiendo dicho procedimiento agravado, ya de por sí acentuadamente rígido, a la reforma de otros preceptos no expresamente mencionados en el precepto (concretamente, a la reforma del art. 135), rompería el equilibrio diseñado por el constituyente entre los trámites de revisión respectivos previstos en

<sup>1</sup> ATC 9/2012, de 13 de enero, FJ 2.

los artículos 167 y 168 de la Constitución, dejando a la discreción del órgano rector de la Cámara la determinación del procedimiento de reforma constitucional. Por último, el ATC 9/2012 adujo como precedente jurisprudencial la Declaración sobre el Tratado de Maastricht (DTC 1/1992), en la que se declaró aplicable el artículo 167 de la Constitución porque en aquella ocasión no se tuvo en cuenta otro precepto constitucional que el propio artículo 13.2 a la postre sometido a reforma.

Se examinan a continuación por separado las motivaciones aducidas en el ATC 9/2012, comenzando por los argumentos auxiliares o a fortiori (respectivamente, los antecedentes jurisprudenciales y doctrinales invocados en la resolución), para después abordar el análisis crítico del núcleo argumental o *ratio decidendi* de la desestimación de esta impugnación: la interpretación literal (o literalista, como más adelante podrá comprobarse) del artículo 168.1 del texto constitucional realizada en la resolución.

### 3.1. LOS ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES: ¿IDENTIDAD DE RAZÓN CON LA DTC 1/1992?

Tal y como se aduce en el ATC 9/2012, la DTC 1/1992 ciertamente concluyó que el Tratado de Maastricht solo afectaba al artículo 13.2 de la Constitución, lo que a su vez determinaba que el procedimiento adecuado para revisar el precepto fuese el establecido en el artículo 167 de la Norma Fundamental. Sin embargo, e inversamente al ATC 9/2012, la DTC 1/1992 también entró a considerar la eventual incidencia del Tratado de Maastricht sobre otros preceptos constitucionales a los que no remitía la literalidad originaria del artículo 13.2 (del mismo modo que el art. 135 no remite al art. 1.1, y viceversa), y que igualmente se hallan enclavados en ubicaciones de la Norma Fundamental cuya afectación desencadena el procedimiento previsto en el artículo 168, conforme a las previsiones del apartado 1 de este último.

Por todo ello, la DTC 1/1992, que el ATC 9/2012 invoca a título de ejemplo o precedente jurisprudencial de limitación al criterio «topográfico» consistente en atender únicamente al enclave en la Constitución del precepto o preceptos sometidos a reforma parcial como parámetro para seleccionar el procedimiento aplicable a su reforma, en realidad, y justamente al contrario de lo que hace el propio ATC 9/2012, no se atuvo únicamente a tal criterio de emplazamiento en la Constitución del precepto de esta cuya literalidad se vea sometida a reforma. A diferencia del Auto referido, la mencionada Declaración sí que entró a analizar (aunque a la postre descartándolas) si existían conexiones sistemáticas o teleológicas, no derivadas de una interpretación estrictamente literal de la Constitución pero sí de una lectura sistemática o teleológica, entre el artículo 13.2 y otras disposiciones de la Norma Fundamental, a fin de determinar el procedimiento adecuado para tramitar la reforma de dicho precepto.

Y solo al haber descartado la existencia de tales conexiones materiales o teleológicas, pero luego de su expresa y minuciosa consideración, terminó concluyendo la DTC 1/1992 que el trámite para modificar el artículo 13.2 de la Constitución venía a ser el procedimiento ordinario previsto en el artículo 167, y no el agravado del artículo 168 de la propia Norma Fundamental. El

Auto 9/2012, por su parte, hace justamente lo contrario que la DTC 1/1992, al no haber entrado a examinar conexiones materiales o teleológicas del artículo 135 con disposiciones constitucionales emplazadas en ubicaciones sometidas a reforma parcial agravada ex artículo 168, lo que diluye el valor que dicha Declaración 1/1992 puede realmente tener como antecedente jurisprudencial, y por tanto, su fuerza explicativa o justificante de la decisión adoptada en el ATC 9/2012.

Esto es, el ATC 9/2012 toma la conclusión que se alcanzó en la DTC 1/1992 como premisa para su enjuiciamiento, pero descarta las premisas que sustentaron la conclusión de la DTC 1/1992. La sola ubicación del artículo 135 de la Constitución se selecciona en el ATC 9/2012 como premisa y razón fundamental para descartar o rechazar que la eventual conexión o incidencia material, o tácitamente reformadora, de la nueva redacción del precepto con otras disposiciones constitucionales ubicadas en zona sometida al procedimiento agravado de reforma constitucional determine la aplicabilidad de este. Como se ve, pues, la *ratio decidendi* de la DTC 1/1992 fue realmente la opuesta a la aducida en el ATC 9/2012, relativizando el valor de antecedente jurisprudencial que aquella pudiera tener respecto a este último.

### 3.2. ¿INEXISTENCIA DE ANTECEDENTES DOCTRINALES SOBRE LA CONEXIÓN ENTRE ESTADO SOCIAL Y PRESUPUESTOS?

Entre los argumentos de la Mesa del Congreso asumidos como propios por el ATC 9/2012 mediante transcripción literal se halla que la conexión del artículo 135 de la Constitución con otros preceptos de la misma tampoco encuentra amparo en la doctrina. Varios datos, sin embargo, relativizan este genérico razonamiento del órgano de gobierno de la Cámara. En primer término, porque la conexión literal (o material o teleológica) entre el nuevo tenor del artículo 135 y otros preceptos de la Constitución, como el artículo 1.1 invocado por los recurrentes, no ha podido ser doctrinalmente establecida antes de la reforma del propio artículo 135. Lo ha impedido la celérica tramitación de dicha reforma, a consecuencia, tanto de su declaración de urgencia como de su sustanciación a través del procedimiento de lectura única. Esta imposibilidad hace de la alegación de la ausencia de desarrollo doctrinal un argumento vacío de contenido o tautológico, y por tanto, insusceptible de integrar una motivación válida para desestimar la petición de los recurrentes.

En cambio, si, como parece, el argumento de la falta de vinculación doctrinal entre el artículo 135 y otros artículos constitucionales viene referido a la redacción originaria de aquel, lo cierto es que existen relevantes trabajos doctrinales que relacionan Presupuestos y Estado social. Dado que el artículo 135 de la Constitución ya antes de su reforma «exprés» en 2011 incidía en los Presupuestos limitando el poder parlamentario de configuración y enmienda de créditos presupuestarios, que deriva del artículo 134, en el caso de los destinados al pago del capital e intereses de la deuda pública, la conexión doctrinalmente establecida entre Presupuestos y Estado social suponía vincular con el artículo 1.1 de la Constitución no solo el artículo 134, sino también el artículo 135 de esta.

Así, para el Profesor GARRORENA MORALES:

«(...) hay que incluir entre las consecuencias que se derivan de la calificación del Estado como "social" la existencia de una regulación constitucional del proceso económico y del estatuto de sus principales protagonistas (...). En congruencia con ello, el Título VII, denominado "Economía y Hacienda", contiene las referencias básicas a los principios de modernización, planificación, intervencionismo estatal, participación social, política fiscal y política presupuestaria, que deben regir el proceso económico dentro del marco de un "Estado social"<sup>2</sup>.»

En similar sentido, el Profesor Díez MORENO ha afirmado que:

«El presupuesto es uno de los instrumentos del Estado social.<sup>3</sup> (...) [E]l presupuesto es en sí mismo el instrumento más importante, aunque no el único, para la realización de los fines constitutivos del Estado social.<sup>4</sup>»

Con posterioridad a la reforma del artículo 135 de la Constitución (esto es, después de la fecha de la resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados objeto recurso del amparo que inadmite a trámite el ATC 9/2012), pero antes de la emisión de dicho Auto, también se han producido referencias doctrinales a considerar a este respecto. En algunas de ellas se ha puesto de manifiesto la conexión entre el contenido de la reforma del artículo 135 y la definición constitucional de España como Estado social. No obstante, prácticamente todas las valoraciones doctrinales del nuevo artículo 135 vienen a estimar, de manera expresa o implícita, que esa relación o conexión no se da en términos de afectación o menoscabo. Y también, que la elección de la vía del artículo 167 como trámite para la reforma del artículo 135 de la Constitución no ha sido incorrecta, y por tanto, que no ha sido inconstitucional, a pesar de que otros aspectos procedimentales de la revisión del artículo 135 del texto constitucional, como la declaración de urgencia o su tramitación en lectura única, sí hayan merecido amplias críticas<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> GARRORENA MORALES, Á.: *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, 1.ª ed., 5.ª reimpr., Madrid, 1992, págs. 75-76.

<sup>3</sup> Díez MORENO, F.: *El Estado social*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, pág. 7.

<sup>4</sup> *Op. cit.*, pág. 245.

<sup>5</sup> En este sentido, cabe citar el trabajo del Profesor TAJADURA TEJADA, J.: «Reforma constitucional e integración europea», *Claves de Razón Práctica*, n.º 216, 2012, págs. 20-27, así como la encuesta titulada «La reforma del artículo 135 CE», publicada en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 93, septiembre-diciembre de 2011, págs. 159-210, que, realizada entre un importante grupo de constitucionalistas, dedica parte de su primera pregunta a la posibilidad, eficacia y oportunidad de aplicar las doctrinas que preconizan la necesidad de constitucionalizar el equilibrio presupuestario en el marco del Estado social y democrático de Derecho. De los encuestados, los Profesores ÁLVAREZ CONDE, E., BASTIDA FREJEDO, F., CÁMARA VILLAR, G., DE CARRERAS, F. y DE ESTEBAN, J. expresamente vinculan la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria con el Estado social de Derecho, y en varios casos con su proclamación en el artículo 1.1 de la Constitución, si bien la elección del procedimiento previsto en el artículo 167 de la Constitución para tramitar la reforma del artículo 135 en general no parece suscitar reparos de constitucionalidad, bien

### 3.3. INTERPRETACIÓN TEXTUAL E INTERPRETACIÓN «TOPOGRÁFICA» DEL ARTÍCULO 168.1 DE LA CONSTITUCIÓN: LA RELEVANCIA DEL CRITERIO LITERAL DE LA «AFECTACIÓN» COMO ELEMENTO DE SELECCIÓN DEL PROCEDIMIENTO APLICABLE EN CASO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARCIAL

Junto a las consideraciones en cierto modo auxiliares recién analizadas, cifradas en la invocación de los precedentes doctrinales y jurisprudenciales, el ATC 9/2012 estructura el núcleo esencial de su rechazo a la aplicabilidad del procedimiento agravado a la reforma del artículo 135 de la Constitución en torno a una interpretación literal del artículo 168.1 de la Constitución que hace prevalecer el criterio «topográfico» consistente en clave del precepto o preceptos afectados en caso de reforma parcial de la misma. Mas ¿es esto necesariamente así? Lo cierto es que el primer apartado del artículo 168 de la Constitución sí que menciona esos enclaves, como es bien sabido. Esto es, sí que menciona el precepto al Título Preliminar, a la Sección 1.<sup>a</sup> del Capítulo II del Título I y al Título II, como objetos normativos cuya afectación (o afección, en terminología del ATC 9/2012) desencadena la aplicabilidad del muy estricto y complejo procedimiento de reforma que disciplina el siguiente apartado del mismo artículo.

Ahora bien, ¿dice el artículo 168.1 de la Constitución que el procedimiento agravado solo será aplicable a la reforma *de esos Títulos, o de esa Sección*? Esta es la interpretación que realiza el ATC 9/2012. Pero por lo antes señalado, no fue ese el criterio seguido en la DTC 1/1992, pues en ella el Tribunal amplió su consideración también a los artículos 23 (mencionado en la literalidad del art. 13.2) y 1.2 (no mencionado en la literalidad del art. 13.2). Pero, continuando con el argumento estrictamente literal, nótese que el artículo 168.1 de la Constitución no dice que la reforma de alguno o todos de esos Títulos o Secciones deba tramitarse con arreglo al procedimiento agravado. Lo que textualmente dice es que deberá hacerlo «una reforma parcial *que afecte a*» esos Títulos o Secciones (esto es, que afecte a esas partes concretas de la Constitución, a todas o a alguna). Por tanto, y siempre dentro de la exégesis literal del artículo 168.1 de la Norma Fundamental, la clave está en determinar qué sea *afectar*, y no tanto que el precepto o preceptos cuya redacción textual se modifique *estén dentro de* alguna de esas ubicaciones constitucionales.

---

por expresa afirmación en este sentido (por ejemplo, los profs. ÁLVAREZ CONDE, *op. cit.*, pág. 163, y CÁMARA VILLAR, *op. cit.*, pág. 180), bien, precisamente, por no haber afirmado explícitamente lo contrario, por razones diversas que en varios casos (profs. ALBERTÍ ROVIRA, E., *op. cit.*, pág. 166-169, BASTIDA FREJEDO, *op. cit.*, pág. 175; DE CARRERAS, *op. cit.*, pág. 189, DE ESTEBAN, *op. cit.*, pág. 197) se deben, además, a que las críticas procedimentales se concentran en la tramitación urgente de la reforma del artículo 135 y su sustanciación mediante el procedimiento de lectura única. Los Profesores CASCAJO CASTRO, J. L.; PÉREZ ROYO, J. y RUBIO LLORENTE, F. tampoco consideran inconstitucional la elección del trámite del artículo 167, por motivaciones igualmente variopintas (respectivamente, por respeto formal de un mínimo de Derecho Parlamentario, o por considerar que materialmente la del artículo 135 no ha sido una reforma constitucional propiamente tal sino una medida de urgencia en ejecución del Derecho comunitario, o bien por similares consideraciones a las que llevaron a la DTC 1/2004 a no exigir la reforma agravada de la Constitución para la ratificación del Tratado constitucional europeo –la voluntad de no obstaculizar el proceso de integración–, *op. cit.*, págs. 194, 198-200, y 206-207), mientras que el Profesor ARAGÓN REYES, M. dispensó la respuesta a este interrogante en razón de su posición institucional como Magistrado del Tribunal Constitucional (*op. cit.*, pág. 172).

Así las cosas, cabe por ejemplo plantearse si una reforma de la moción de censura o de la cuestión de confianza, a pesar de regularse en preceptos no ubicados en alguno de los emplazamientos constitucionales (Título V) a que se refiere el artículo 168.1, afecta a la definición de nuestra forma política como «parlamentaria» en el artículo 1.1, que en cambio sí lo está (Título Preliminar). Y parece difícil sostener que esa afectación (o afección) no exista. Precisamente, lo que planteaban los recurrentes es que la reforma del artículo 135 podía afectar al Estado social, y por tanto, al artículo 1.1 del texto constitucional en el sentido del artículo 168.1 de la propia Constitución, y solicitaron que el Tribunal extrajese las oportunas consecuencias jurídicas en lo que respecta a la recta tramitación procedimental de dicha reforma.

Con el precedente de que eso efectiva y realmente fue lo que se hizo en la DTC 1/1992 (como ya se expuso anteriormente), y también en la no mencionada pero más reciente DTC 1/2004, que igualmente hizo lo propio, parece que lo oportuno, al menos si se hubiera tratado de una resolución desestimatoria de fondo, habría sido controlar si la afectación invocada por los recurrentes al amparo del artículo 168.1 de la Constitución concurría o no. Y sobre esta base argumental, extraer después las conclusiones pertinentes acerca de la aplicabilidad o no del procedimiento agravado para la reforma del artículo 135 del propio texto constitucional. Lo cual, en caso de ausencia de afectación, hubiera dispensado de las consideraciones en torno al criterio únicamente topográfico que, en una interpretación aparentemente literal (o tal vez literalista), se efectuaron en el ATC 9/2012 al hilo de la concreta reforma constitucional del artículo 135, podrían llegar a tener consecuencias no desdeñables en hipotéticas reformas parciales futuras de la Norma Fundamental.

### 3.4. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y ESTADO SOCIAL: LA AUSENCIA DE REFORMA TÁCITA DEL ARTÍCULO 1.1 DE LA CONSTITUCIÓN Y LA CORRECTA ELECCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DEL ARTÍCULO 167

Así pues, la incógnita esencial a despejar es si realmente afecta la reforma del artículo 135 de la Constitución al Título Preliminar o a la Sección 1.<sup>a</sup> del Capítulo II del Título I (pues parece descartable con seguridad que se afecte al Título II). El artículo 1.1, y concretamente, la parte del mismo que define a España como Estado social, se considera doctrinalmente como un principio estructural dotado de innegable carácter jurídico<sup>6</sup>. Pero, a la vez, existe coincidencia en que esta cláusula, a pesar de su valor normativo, y dado su amplio y genérico contenido constitucionalmente enunciado en el precepto, presenta una serie de peculiaridades relevantes. Tales peculiaridades deben tenerse muy en cuenta en la presente ocasión, en su papel de parámetro material de la constitucionalidad formal de la reforma del artículo 135 de la Constitución, a la hora de medir

<sup>6</sup> Así, por ejemplo, FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: «El Estado social», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 69 (2003), pág. 153, COSSÍO DÍAZ, J.R.: *Estado social y derechos de prestación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pág. 40, o GARRORENA MORALES, Á.: *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1992, págs. 100-101.

si queda afectado el Estado social (esto es, si queda afectado el art. 1.1), como esencial criterio desencadenante o excluyente de la aplicabilidad del procedimiento agravado de reforma parcial de la Constitución a la modificación expresa del primero de ambos de sus preceptos.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR<sup>7</sup>, GARRORENA MORALES<sup>8</sup> y PÉREZ ROYO<sup>9</sup> han señalado que no es posible deducir de la cláusula del Estado social pretensiones inmediatas por parte de los ciudadanos, con lo que en buena medida la eficacia de esta proclamación se ciñe a operar como elemento de interpretación de las normas infraconstitucionales. Ahora bien, aunque la cláusula constitucional del Estado social no permita construir, sobre su directa y exclusiva base, derecho subjetivo jurídicamente exigible, dicha cláusula tiene un valor hermenéutico del ordenamiento jurídico total, tanto en la aplicación cuanto en la producción de las restantes normas, dada la gráfica caracterización doctrinal del precepto como «Constitución de la Constitución»<sup>10</sup>.

En consonancia con ese valor, es lugar doctrinal común sostener que aunque el artículo 1.1 del texto constitucional no sería susceptible de integrar en solitario la regla de resolución jurídica de un determinado caso, sí podría concurrir con otros preceptos para fundamentar una pretensión jurídica inmediata, con el fin de determinar o coadyuvar a determinar el auténtico sentido y alcance de esos otros preceptos. Sin embargo, se ha sostenido que existe un ámbito en que el artículo 1.1 de la Constitución puede operar de manera directa e inmediata: en la resolución de pretensiones de eficacia impeditiva en el marco del recurso de inconstitucionalidad. O lo que es lo mismo, y generalizando la afirmación a todos los procesos constitucionales, que el precepto puede actuar como parámetro de constitucionalidad.

Notoriamente sabido es que existen vías procesales para el planteamiento de pretensiones de control de constitucionalidad, alternativas al recurso directo que se prevé en los artículos 161.1 a) y concordantes de la propia Constitución. No solo la afín en cuanto a objeto y función que representa la cuestión de inconstitucionalidad, sino también otros procedimientos que puedan canalizar algún tipo de pretensión consistente en el control de la regularidad constitucional de normas. Bien se trate, por ejemplo, del control preventivo de Tratados internacionales, o del control de reglamentos (esencialmente, por vía de amparo o de conflicto de competencias), o, en el caso aquí analizado, del control de constitucionalidad formal de la propia reforma de la Constitución, cuando dicho control o fiscalización pueda articularse mediante solicitudes de tutela de la adecuada preservación del derecho fundamental de sufragio pasivo, en su faceta de *ius in officium*, de Diputados o Senadores a través del recurso de amparo.

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: «El Estado social», *op. loc. cit.*

<sup>8</sup> GARRORENA MORALES, Á.: *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, *cit.*, pág. 99.

<sup>9</sup> PÉREZ ROYO, J.: «La doctrina del Estado social en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 10 (1984), pág. 126.

<sup>10</sup> En formulación debida al Profesor GARRORENA MORALES, Á.: *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, *cit.*, pág. 22, de la que, entre otros, se hacía expreso eco el Profesor LUCAS VERDÚ, P.: «Artículo 1.º. Estado social y democrático de Derecho», en ALZAGA VILLAAMIL, Ó.: *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. 1, Cortes Generales/Edersa, Madrid, 1996, pág. 104.

Así pues, el valor normativo del artículo 1.1 de la Constitución supone, entre otras proyecciones o consecuencias derivadas de su carácter jurídico y no meramente programático, que la cláusula del Estado social puede actuar como parámetro de validez en el enjuiciamiento, ante el Tribunal Constitucional, de la constitucionalidad de normas en general, y de la constitucionalidad formal de las reformas de la Constitución, en particular. Sentada tal premisa, lo que debe a continuación determinarse es si el artículo 1.1 de la Norma Fundamental efectivamente se hallaría dentro del parámetro de validez a la hora de controlar la constitucionalidad formal o procedimental de la reforma del artículo 135 de la Constitución.

A falta de una expresa remisión literal recíproca entre los artículos 1.1 y 135 de la Ley de leyes, la clave se halla en el ámbito material de aplicación de cada uno de ellos. El artículo 135 proyecta sus previsiones, tanto antes como después de su reforma, al menos en parte, sobre la materia presupuestaria. A su vez, debe determinarse si la cláusula del Estado social, en cuanto norma jurídica anidada en el artículo 1.1 de la Constitución, tiene alguna proyección sobre el Presupuesto, y, concretamente, sobre las reglas que respecto a él contiene el artículo 135 del propio texto constitucional.

Aunque la literalidad del artículo 1.1 no establece su conexión ni con el artículo 135, en particular, ni con el Título de la Constitución en que este se inserta, el Título VII, tal hecho no basta para excluir a uno u otro precepto del ámbito de aplicación de la cláusula constitucional del Estado social. De hecho, la ausencia de remisión literal expresa alguna entre ambos artículos es precisamente indicio de lo contrario, al tener el Estado social por término referido, y simultáneo objeto de su alcance, a la Constitución en su conjunto, dado que no limita el artículo 1.1 su eficacia, a través de remisión o reenvío expresos, a parte o partes concretas de ella. O, desde otra óptica, la falta de concreta remisión explícita a artículos determinados de la Constitución no impide apreciar el nexo jurídico entre el artículo 1.1 y todos aquellos otros preceptos o partes de la Norma Fundamental que, en un plano conceptual, funcional o material se vinculen, conecten o proyecten sobre el Estado social, o viceversa.

La falta de expresa remisión constitucional literal entre ambos preceptos de la Norma Fundamental determina que sea preciso acudir a la dogmática constitucional para establecer si efectivamente hay vinculación entre Presupuestos y Estado social, y determinar así si la reforma del artículo 135, en cuanto el mismo enuncia reglas en materia presupuestaria, afecta al artículo 1.1, al ser este el precepto donde reside la proclamación constitucional de la cláusula del Estado social. Debe, pues, acudirse al sistema conceptual de acuñación de categorías para la comprensión de la Constitución y de las nociones y términos que esta utiliza. Una necesidad que es particularmente intensa cuando, como ocurre en el presente caso, la Constitución emplea una denominación, la del Estado social, que ni define directamente, ni lo hace *per relationem* mediante la remisión o reenvío a institutos, realidades o situaciones regulados en otros preceptos constitucionales.

Como ya se ha comprobado, la vinculación entre Estado social y Presupuestos ha sido doctrinalmente establecida desde antes de la reforma del artículo 135 de la Constitución. Concretando esa vinculación al caso que aquí nos ocupa, puede decirse que los Presupuestos afectan al Estado

social, en tanto en cuanto suponen estos la traducción financiera anual de las exigencias de aquel, al igual que el Estado social, como en sede doctrinal se ha sostenido, afecta e incumbe a la materia presupuestaria. Y si esto es así en el terreno dogmático, es posible sostener que, en la praxis institucional, la reforma de la Constitución presupuestaria no carece de relación con el Estado social.

Cabe de este modo plantear cabalmente si una enmienda parcial de la Constitución atinente a la materia presupuestaria puede afectar, en el sentido con que se ha visto debe entenderse este verbo empleado en el artículo 168.1 para determinar cuándo es de observancia el procedimiento agravado de reforma constitucional, a la cláusula del Estado social establecida en el artículo 1.1 de la propia Norma Fundamental. Significaría tal cosa que la mera exégesis literal de los artículos 1.1 y 135 de la Constitución, a pesar de su falta recíproca de remisión o reenvío explícitos, no sería el único criterio relevante a fin de descartar o rechazar la realización de un control de constitucionalidad formal o procedimental de la reforma del primero de ambos preceptos, sino que habría de analizarse si, de acuerdo con el artículo 168.1 de la Constitución, la reforma del artículo 135 de la Constitución afecta o no al Estado social, o lo que es igual, afecta o no al artículo 1.1. Lo contrario, no plantear tal análisis, equivale a hacer supuesto de la cuestión debatida en el recurso de amparo que da lugar al ATC 9/2012, sin dar una respuesta a dicha cuestión.

Debe advertirse a renglón seguido que la vinculación material o conceptual entre Estado social y Presupuestos, y por tanto, entre el artículo 1.1 de la Constitución, por un lado, y los artículos 134 y 135 de esta, por otro, no conduce inevitablemente a concluir que toda reforma de estos últimos afecte al primero en los términos del artículo 168.1 de la Constitución, y que por tanto deba seguirse al efecto el procedimiento agravado que en él se prevé. Esto es, la conexión o vinculación material que indudablemente media entre Estado social y Presupuestos no necesariamente determina que cualquier reforma parcial que suponga modificar la literalidad del artículo 135 de la Constitución deba tramitarse a través del procedimiento agravado de revisión de la Norma Fundamental. En este punto deja sentir sus efectos el criterio literal en la exégesis del artículo 168.1, que, ciertamente, pone en primer (aunque no único) plano la ubicación del precepto cuya redacción se altera mediante reforma.

De hecho, el concreto enclave del artículo 135 supone un fuerte indicio en contra de la aplicabilidad del procedimiento agravado a su reforma, pues en efecto dicho artículo no se halla emplazado en el Título Preliminar, ni en ninguna otra de las ubicaciones mencionadas en el artículo 168.1. Expresado en otros términos, no basta con la genérica relación conceptual (y por tanto, jurídica) entre Estado social y Presupuestos para entender que toda modificación atinente a preceptos directa y expresamente reguladores de la materia presupuestaria (en nuestro caso, que toda modificación del art. 135) necesariamente afecte, en el sentido del artículo 168.1, al precepto constitucional que consagra el Estado social: el artículo 1.1. Máxime cuando el enunciado textual de este último precepto no se ha visto alterado por la reforma del artículo 135.

Para que esa afectación sustancial o teleológica hubiera de desencadenar la observancia del procedimiento agravado de reforma constitucional, debería tratarse de una modificación tal del artículo 135 que la interpretación conjunta y sistemática de su nuevo tenor con la redacción inalterada del artículo 1.1 materialmente supusiese también un cambio de la regla o norma conte-

nida en este último precepto constitucional. Y dado que en él se proclama la cláusula del Estado social de modo genérico, siendo por ello susceptible de múltiples alternativas válidas de plasmación (en parte por efecto de la propia apertura de la cláusula, pero también, y sobre la base de tal apertura, a consecuencia de la variedad de opciones de concreción que trae consigo el valor superior del pluralismo político), solo podría atraer la aplicabilidad del procedimiento agravado aquel cambio material en la norma contenida en el artículo 1.1 que, sin enmienda literal de este en cuanto disposición, sea consecuencia de la reforma textual de otro precepto de la Constitución sustantiva o teleológicamente relacionado con el Estado social, y que consista en la eliminación, negación o vaciamiento de contenido, en todo o en parte, de la propia cláusula del Estado social.

En efecto, y trasladando el criterio general recién indicado al particular supuesto que nos ocupa, habría de tratarse de una modificación del artículo 135 tal que la interpretación conjunta de este precepto, tras su reforma, con el literalmente inalterado artículo 1.1 de la misma Constitución supusiera también la reforma de la norma jurídica establecida en este último, a pesar de no modificarse formalmente la disposición que la enuncia (esto es, el propio art. 1.1). La generalidad con que el artículo 1.1 enuncia la cláusula del Estado social, tanto antes como después de la reforma del artículo 135, admite, como acaba de decirse, modalidades diversas de concreción.

Pero no solo se trataría de diversidad de modalidades infraconstitucionales de concreción, en virtud del valor superior del pluralismo político, y del equilibrio de la propia cláusula con los otros miembros de la ecuación definitoria del Estado en el propio artículo 1.1: el componente democrático, y el elemento «Estado de Derecho». Admite también la cláusula general del Estado social proclamada en el artículo 1.1 de la Norma Fundamental modalidades diversas, incluso, de concreción constitucional mediante ejercicio del poder de revisión de aquellos otros preceptos de la Norma Fundamental que sean proyección de esa misma cláusula general, por referirse a contenidos, funciones o reglas materiales más específicas sobre derechos de los ciudadanos, y a funciones, cometidos y obligaciones de los poderes públicos, precisamente a consecuencia (jurídica) de la definición de España como Estado social en el mencionado artículo 1.1.

El valor interpretativo del artículo 1.1, inherente a la genérica proclamación del Estado social que en él se lleva a cabo, y a su normatividad al ser parte integrante de la Constitución (art. 9.1 de esta), por consagrar la denominada «Constitución de la Constitución»<sup>11</sup> o la «fórmula política» de España<sup>12</sup>, se extiende a la propia Norma Fundamental en su conjunto. Por tanto, el artículo 1.1 también proyecta su general valor interpretativo específicamente sobre la exégesis y aplicación del artículo 168.1. Y en concreto, sobre la delimitación del ámbito normativo en él reservado al procedimiento agravado de reforma de la Constitución, para determinar que toda modificación parcial de la misma que afecte a la norma establecida en el artículo 1.1, o lo que es igual, toda reforma parcial de la Constitución que afecte al Estado social en ella proclamada, según las mo-

<sup>11</sup> A este mismo respecto, *vid. supra*, nota anterior.

<sup>12</sup> En denominación acuñada por el Profesor LUCAS VERDÚ, P. Véase a este respecto, por ejemplo, su trabajo «Artículo 1. Estado social y democrático de Derecho», cit., pág. 104.

dalidades antes señaladas (negación, vaciamiento de contenido, en todo o en parte), deba tramitarse, si llega a proponerse, siguiendo el procedimiento agravado de reforma.

Dicho de otro modo, la normatividad del artículo 1.1 de la Constitución exige que se tramiten con arreglo al artículo 168 de la Constitución tanto la reforma expresa del referido artículo 1.1 como su reforma tácita a través de la modificación de otros preceptos constitucionales cuya nueva literalidad proyectada se oponga al Estado social, suponiendo su modificación real al tratarse de preceptos con los que el precepto (esto es, de nuevo, el art. 1.1) guarde conexión material o teleológica por enunciar contenidos, funciones o imperativos propios del Estado social. Dado que el artículo 1.1 enuncia una fórmula abierta en cuanto a su alcance, no limitando la eficacia de la cláusula del Estado social a partes concretas de la Constitución, o, lo que es igual, sin excluir de su ámbito, tampoco, a disposiciones o partes determinadas de ella, también debe entenderse que el artículo 1.1 proyecta su eficacia definitoria e interpretativa al poder de reforma de la Constitución.

Ahora bien, dado que no existe cláusula de intangibilidad que excluya de reforma constitucional al artículo 1.1 de la Norma Fundamental, la eficacia vinculante que este precepto proyecta sobre los actores institucionales intervinientes en la reforma constitucional se traduce, no en la imposibilidad de reformarlo (expresa o tácitamente, según lo dicho), pero sí en la obligación de una recta tramitación procedimental de su reforma. Y no olvidemos que la reforma puede ser tanto expresa como tácita. Cabe evocar, en este sentido, la DTC 1/1992, en la que se dijo que los Tratados internacionales, por mor del artículo 9.1 en relación con el Título X, ambos de la Constitución, no son instrumentos válidos para la reforma constitucional tácita.

Pues bien, aplicando *mutatis mutandis* ese mismo criterio al presente supuesto, igualmente es dable afirmar que la reforma constitucional parcial tramitada por la vía del artículo 167 no puede ser válido instrumento para la reforma ordinaria tácita de preceptos constitucionales que, de conformidad con el artículo 168.1, solo pueden ser objeto de reforma parcial agravada. Ahora bien, para establecer si la reforma explícita del artículo 135 de la Constitución supone al tiempo la reforma tácita del artículo 1.1 es insuficiente que exista relación genérica, no tanto entre tales artículos, en cuanto disposiciones, como entre las normas que uno y otro, respectivamente, establecen, de modo que la contenida en el nuevo artículo 135 de la Constitución real y materialmente (o lo que es lo mismo, tácitamente) reforme la establecida en el artículo 1.1, aunque este último, asimismo, en cuanto disposición jurídica, permanezca literalmente intacto.

Dicho de otro modo, no toda reforma expresa del artículo 135 (o, en general, de cualquier otro precepto de la Constitución regulador de cuestiones material, funcional o teleológicamente relacionadas con el Estado social) supondrá necesariamente una reforma tácita del artículo 1.1. Por ello, es necesario el contraste o cotejo material de la reforma proyectada cuando, aunque no lo sea de la literalidad de la disposición, suponga modificar la norma enunciada en otro precepto no ubicado en emplazamiento sometido a reforma agravada según el artículo 168.1 del texto constitucional.

Habrà modificación tácita de un precepto sometido a reforma parcial agravada (en el caso aquí analizado, el art. 1.1), cuando la enmienda expresa del enunciado de un artículo sometido a reforma parcial ordinaria (en el presente supuesto, el art. 135) implique introducir en este último,

en cuanto disposición textualmente reformada, una norma jurídica nueva o renovada que además comporte, por su propio contenido, alcance o consecuencias jurídicas, y por coincidir en todo o en parte los respectivos ámbitos personales, materiales, territoriales o temporales de aplicación, una modificación real de la norma jurídica establecida en el otro artículo constitucional (aquí, de nuevo, el art. 1.1) cuya reforma parcial expresa debería regirse por el trámite agravado, sin que se modifique la literalidad de este otro artículo constitucional en cuanto disposición.

Por tanto, es necesario el contraste o cotejo material entre el precepto constitucional sometido a reforma parcial expresa mediante el procedimiento ordinario del artículo 167 con el precepto o preceptos constitucionales que pudieran eventualmente verse modificados de manera tácita por afectación material o teleológica, y esté o estén sometidos a reforma parcial agravada de conformidad con el artículo 168.1. Ese contraste, fruto de la estricta aplicación del mencionado artículo 168.1, debe llevarse a cabo en dos momentos.

Primero, en el trámite de calificación procedimental de las propuestas de reforma parcial de la Constitución por parte de los órganos de gobierno de las Cámaras, a la hora de seleccionar entre los mecanismos ordinario y agravado de reforma, respectivamente, establecidos en los artículos 167 y 168 de la Norma Fundamental. Y en segundo término, y ya en vía de recurso si este, efectivamente, existe (cuestión que más adelante se aborda al analizar el marco procesal al hilo del recurso de amparo cuya inadmisión a trámite origina el ATC 9/2012), y se interpone, en el momento de efectuar el correspondiente control jurisdiccional de la recta selección procedimental (o calificación de la iniciativa de reforma) realizada por esos mismos órganos de gobierno de las Cámaras.

El criterio gramatical, la falta de remisión literal explícita del artículo 135 al artículo 1.1 de la Constitución, de este a aquel, o recíprocamente entre ambos, aflora al realizar el cotejo o contraste de la conexión material o teleológica entre uno y otro precepto de la Norma Fundamental. En este sentido, y como ya se ha dicho, la ausencia de expresa remisión textual entre uno y otro precepto determina que no cualquier forma de afectación o conexión material o teleológica deba entenderse como reforma tácita determinante de la aplicabilidad del procedimiento agravado, de conformidad con el artículo 168.1 y su alusión al requisito de la afectación.

La afectación a que se refiere el artículo 168.1 de la Norma Fundamental, entendida en un sentido no exclusivamente «topográfico», sino también de conexión material o teleológica suficiente para desencadenar la aplicación del procedimiento agravado de reforma constitucional parcial agravada, queda rebajada a la negación del precepto constitucional tácitamente reformado (el art. 1.1, en el presente supuesto) por el que lo es de manera expresa (el art. 135, también en el caso aquí considerado). O bien, a la frontal y textual colisión con la norma enunciada en él, cuando el precepto cuya literalidad se proyecte reformar (de nuevo, el art. 135) no se halle en emplazamiento propio de la reforma parcial agravada, pero el material o tácitamente afectado (una vez más, el art. 1.1) sí lo esté<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Un entendimiento material del término «afectar» empleado en el artículo 168.1 de la Constitución como elemento de delimitación del ámbito del procedimiento agravado de reforma constitucional puede hallarse, también, en el trabajo de

Tal sucedería si se hubiese producido la expresa negación del Estado social en el nuevo tenor modificado del artículo 135. O bien si este hubiese adoptado, tras su reforma, una formulación literal que, sin realizar esa explícita negación, conduzca a resultados jurídicos diametralmente opuestos de los que se deriven de la proclamación, en el artículo 1.1, del Estado social e incompatibles con él. O bien, si se delimitasen en el precepto expresamente reformado campos exentos de la acción de la cláusula del Estado social, modulando de manera directa el ámbito de aplicación de la norma jurídica enunciada en el mencionado artículo 1.1, aunque este último permanezca formal y literalmente intacto en cuanto disposición o precepto integrante de la propia Constitución.

En otras palabras, lo que debe medirse es que la nueva redacción del artículo emplazado en zona constitucional distinta de las que expresamente menciona el artículo 168.1, y por ello preliminar e indiciariamente susceptible de tramitarse por la vía del artículo 167, no dé otra opción o salida a los poderes públicos en el respectivo ejercicio de sus facultades que la realización de actuaciones o la adopción de decisiones contrarias a las exigencias del Estado social proclamado en el artículo 1.1 de la Constitución, más allá de la apertura a una diversidad de actuaciones compatibles con él, cuya selección y aplicación hallaría abrigo en el valor superior del pluralismo político proclamado, asimismo, en el referido precepto de la Norma Fundamental (art. 1.1).

¿Es este el caso de la nueva redacción dada al artículo 135 de la Constitución en septiembre de 2011? Junto a la legítima polémica política, la eventual incompatibilidad material de su contenido con el Estado social ha sido objeto de vivo debate doctrinal. Aunque ese debate ha tenido lugar ya con posterioridad a la propia aprobación de la reforma, dada la celeridad con que esta fue adoptada, al tramitarse en el tiempo récord de 12 días (parte de ellos, además, en agosto: fuera de los periodos ordinarios de sesiones de las Cámaras, en vacaciones –no solo– parlamentarias). Se ha aducido que la prohibición, contenida en el nuevo tenor del artículo 135.2 de la Constitución, de incurrir en déficit público, cuando, en las etapas contractivas del ciclo económico, sea necesario recurrir al endeudamiento para el sostenimiento de las prestaciones, servicios y exigencias que se derivan del Estado social, se opondría, precisamente, a la definición de España como Estado social contenida en el artículo 1.1 del propio texto constitucional.

Sin embargo, tal objeción debe relativizarse. El nuevo tenor reformado del artículo 135 de la Constitución no prohíbe necesariamente todo déficit. O lo que es lo mismo, no sienta el principio de absoluta interdicción del déficit. Para comenzar, no prohíbe el precepto incurrir en déficit, sino que obliga a que este no supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros. Además, y significativamente, lo que la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución acoge en su segundo apartado como concreción de la regla de estabilidad es la noción económica del déficit estructural, que no es el déficit total, sino el componente o parte de este que es independiente

---

ALÁEZ CORRAL, B.: *Los límites materiales a la reforma de la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pág. 327, consistente en entender que cuando se trate de disposiciones constitucionales con la estructura de principios, y por consiguiente alcance abstracto, el término «afectar», como desencadenante de la reforma agravada requerirá que exista oposición con el mínimo irrenunciable que se concreta en las normas aludidas por el artículo 168.1 con dicho término.

del ciclo económico. De hecho, la noción teórica del déficit estructural lo caracteriza como el déficit que existiría en la economía si esta siguiera su trayectoria de crecimiento potencial según la máxima producción que puede obtenerse sin generar tensiones en la economía tanto en el ámbito del empleo como en el de los precios (esto es, considerando un PIB de pleno empleo sin inflación)<sup>14</sup>.

Se trata de un matiz importante, pues supone excluir del cómputo del límite de endeudamiento el denominado déficit cíclico, que es aquel componente del déficit total que resulta de la situación del ciclo económico y de la actuación de los denominados estabilizadores automáticos (institutos públicos que sin actuación discrecional alguna de los propios poderes públicos, producen un efecto compensador de los efectos más negativos del ciclo económico), los cuales vienen esencialmente a ser los impuestos sobre la renta y el consumo, en la vertiente de los ingresos, y el seguro o subsidio de desempleo, en la vertiente de los gastos, siempre que su diseño institucional permita sin ninguna decisión pública discrecional una cierta acción compensadora de los efectos negativos del ciclo económico.

De hecho, la opción por el déficit estructural como parámetro para cuantificar la regla de estabilidad presupuestaria es menos exigente que otras modalidades de configuración de dicha regla acogida por las leyes españolas de estabilidad presupuestaria anteriores a la propia reforma del artículo 135 de la Constitución. Concretamente, la variante del equilibrio presupuestario anual, que fue asumida en las leyes de 2001. No obstante, la categoría del déficit estructural adoptada en la nueva redacción del precepto del artículo 135 de la Constitución resulta ser más rígida que el criterio del equilibrio a lo largo del ciclo económico, seguido en las leyes de estabilidad presupuestaria de 2005. Y es que, a diferencia de este último criterio, el del déficit estructural como medida del principio de estabilidad presupuestaria según el nuevo artículo 135.2 de la Constitución no permite el empleo de la política fiscal discrecional para la adopción de medidas fiscales anticíclicas, sobre todo relevantes desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera del Estado social en fases contractivas del ciclo económico.

Aun así, la regla de estabilidad presupuestaria construida sobre la noción de déficit estructural permite un cierto margen de endeudamiento adicional derivado de la extracción del componente cíclico en el cálculo del déficit. Incluso aunque el déficit estructural normativamente se fijara en cero (sea por la Unión Europea en virtud de la remisión a sus normas en el renovado art. 135.2 de la Constitución, sea por la ley orgánica a que se refiere el asimismo nuevo art. 135.5 de la propia Norma Fundamental), el componente cíclico excluido del cálculo del endeudamiento proscrito dejará un cierto margen de endeudamiento real<sup>15</sup>. Y lo que es más relevante desde la perspectiva de la sostenibilidad del Estado social, ese margen de endeudamiento real tendrá un comportamiento anticíclico, pues crecerá precisamente en las fases contractivas del ciclo económico, permitiendo compensar la contracción mediante el recurso endeudamiento en los momentos en que el con-

<sup>14</sup> En este sentido, RUIZ-HUERTA, J.: «Algunas consideraciones sobre la Reforma del artículo 135 de la Constitución española», en ÁLVAREZ CONDE, E. y SOUTO GALVÁN, C.: *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2012, pág. 158.

<sup>15</sup> En este sentido, FALCÓN Y TELLA, R. «La reforma del artículo 135 de la Constitución», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 25 (2011), pág. 5, maneja cifras de déficit admisibles por aplicación de la noción del déficit estructural, trayendo las de déficit cíclico, que rondarían entre el 4,3 y el 4,7%.

texto macroeconómico hace de más difícil sostenimiento financiero de las prestaciones sociales y servicios públicos (aunque se tratará, en todo caso, de un recurso limitado, como consecuencia del listón marcado por el margen permitido de déficit estructural).

Por todo ello, dentro de las restricciones que indudablemente impone a la política presupuestaria en lo relativo a los márgenes de endeudamiento, la elección de la categoría del déficit estructural en el reformado artículo 135.2 de la Constitución camina en la dirección del Estado social, y no en contra de él. Entre las distintas posibilidades de concreta conformación de las reglas de estabilidad, la opción por la noción del déficit estructural como medida de la limitación al endeudamiento público supone descartar otras teóricas alternativas posibles de plasmación que menoscabarían el Estado social, debido a los efectos procíclicos que tales alternativas conllevan (así sucede, por ejemplo, con la denominada regla del equilibrio presupuestario anual<sup>16</sup>), y por tanto, de agravamiento o agudización de la reducción de ingresos públicos que ya de por sí supone la situación macroeconómica real en fases contractivas del ciclo económico, al obligar a generar superávit en tales fases contractivas, precisamente para que el déficit real sea cero.

De hecho, existe evidencia en la teoría económica de que las políticas procíclicas no solo tienen consecuencias macroeconómicas no deseadas (como su efecto de profundización y posible extensión temporal artificial de la duración del ciclo económico contractivo)<sup>17</sup>, sino que también, y esto es relevante desde la perspectiva de la coherencia de la reforma del artículo 135 de la Constitución con la cláusula del Estado social proclamada en su artículo 1.1, esas mismas políticas procíclicas que la opción por el déficit estructural excluye, pero que en cambio desencadenan otras alternativas de concreción de la regla de estabilidad presupuestaria, con frecuencia traen aparejados significativos costes sociales, tales como recortes en los programas sociales en épocas de elevado desempleo y pobreza en aumento<sup>18</sup>.

Así pues, la teoría económica muestra que las normas de equilibrio presupuestario construidas en torno a la noción del déficit estructural contribuyen a evitar las políticas procíclicas, tan costosas para el Estado social en fases contractivas del ciclo económico, precisamente durante los periodos desfavorables. Sin embargo, aunque es conocido que las normas de equilibrio presupuestario estructural contribuyen a evitar políticas fiscales procíclicas mediante el juego de los estabilizadores automáticos, no permiten la adopción discrecional de específicas medidas fiscales contracíclicas<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> En este sentido, RUIZ-HUERTA, J.: «Algunas consideraciones sobre la Reforma del artículo 135 de la Constitución española», cit., pág. 160.

<sup>17</sup> Así, por ejemplo, TER-MINASSIAN, T.: «Precondiciones para una introducción exitosa de las normas fiscales estructurales basadas en equilibrio en América Latina y el Caribe: artículo marco», n.º 77, *Revista Internacional de Presupuesto Público, ASIP*, <http://www.asip.org.ar/es/content/precondiciones-para-una-introducci%C3%B3n-exitosa-de-las-normas-fiscales-estructurales-basadas-en>

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> De nuevo, RUIZ-HUERTA, J.: «Algunas consideraciones sobre la Reforma del artículo 135 de la Constitución española», cit., pág. 161.

Y dado que el solo funcionamiento de los estabilizadores automáticos puede ser inadecuado, por insuficiente, para contrarrestar las consecuencias económicas y sociales perjudiciales del ciclo, es también cuestión analizada en la literatura económica la necesidad de introducir mecanismos de flexibilidad dentro de las normas de equilibrio presupuestario estructural, lo cual se consigue a través de las denominadas cláusulas liberatorias. Tal es el sentido, justamente, del nuevo artículo 135.4 de la Constitución, al permitir la superación de los límites de déficit estructural (también de deuda pública) en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

Dentro, pues, de esta compatibilidad esencial entre Estado social y la cláusula de estabilidad presupuestaria enunciada en el primer apartado del nuevo artículo 135 de la Constitución, y definida y concretada en el apartado siguiente en términos de limitación del déficit estructural y del volumen de deuda, el apartado cuarto del precepto añade una garantía adicional para compatibilizar la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria con la cláusula general del Estado social. Junto al cierto margen de disponibilidad de endeudamiento que se deriva de la aplicación del criterio de estabilidad presupuestaria medida a través de la noción del déficit estructural máximo permitido, que puede utilizarse, en especial durante situaciones de adversa coyuntura económica, en beneficio del mantenimiento y preservación de las actuaciones públicas vinculadas al Estado social, el propio artículo 135.4 introduce una regla de ponderación que permite primar, en caso de conflicto, las exigencias de preservación del Estado social.

Y aunque el precepto remite la apreciación de la concurrencia de tales circunstancias a la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, ejemplos de una similar discrecionalidad constitucionalmente prevista, cual es la relativa a la apreciación gubernamental en la concurrencia de los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad que legitima la adopción de Decretos-leyes (art. 86), atestiguan que es posible un control jurisdiccional externo. Control, que, en virtud de la doctrina de los *interna corporis acta*, solo podrá venir de la mano del Tribunal Constitucional en el caso de la aplicación del nuevo artículo 135.4 de la Constitución, que tendrá entre sus parámetros precisamente la cláusula del Estado social, pues no solo no ha sido esta expresamente excepcionada en la nueva redacción del artículo 135, sino que además es específicamente mencionada en la Exposición de Motivos (o Preámbulo) de la reforma como uno de sus elementos causales desencadenantes, con el indudable valor interpretativo que, a pesar de su ausencia de autónomo valor normativo, es preciso reconocer a dicho Preámbulo.

Por tanto, además de la congruencia estructural entre los artículos 1.1 y 135 de la Constitución, este último en su redacción de septiembre de 2011 –o lo que es lo mismo, entre Estado social y estabilidad presupuestaria medida en términos de déficit estructural y volumen de deuda pública–, el nuevo apartado 4 del artículo 135 de la Norma Fundamental establece, en expresión concreta de esa congruencia y como específica salvaguardia de la prioridad de la cláusula del Estado social, un mecanismo que permite superar, sobre la base de la sostenibilidad social del Estado, los umbrales de déficit y deuda que resultan de los apartados antecedentes del mismo artículo 135 en su renovada

redacción actual. Sumándose a la referida congruencia general entre los dos preceptos constitucionales, este mecanismo de eventual excepción o superación de los límites marcados por la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria reafirma el hecho de que no pueda considerarse la modificación del artículo 135 como una reforma tácita del artículo 1.1, ambos de la Norma Fundamental.

Asimismo cabe extender la misma conclusión (su esencial congruencia con la cláusula del Estado social) a la regla de prioridad absoluta en el pago de los créditos presupuestarios destinados a satisfacer los intereses y el capital de la deuda, introducida por el nuevo apartado tercero del artículo 135 de la Constitución, respecto a la cual objetaron los recurrentes que «supone introducir un valor superior a los de justicia y equidad, con el resultado de que la cláusula social del Estado queda menoscabada al quedar este como un "Estado rehén" de las eventuales condiciones que los mercados vayan imponiendo para la financiación pública», de modo que con la reforma del artículo 135 se produciría lo que denominan una «reforma encubierta del Título preliminar, en especial de su artículo 1.1». También esta regla, como el resto de los mandatos materiales, institucionales y de fuentes del Derecho contenidos en el tenor reformado del artículo 135 de la Constitución, comparte con ellos igual finalidad instrumental de garantía de la sostenibilidad financiera del Estado social, implícita en el conjunto del nuevo precepto constitucional, y explícita tanto en su apartado 4 como en la Exposición de Motivos de la reforma.

No se configura, por otra parte, el contenido del artículo 135.3 de la Constitución como un valor o principio en el estricto sentido técnico-jurídico de ambos términos, sino como una concreta regla de ejecución presupuestaria que introduce una nueva prioridad o prelación en el pago de los créditos, pero solo para los supuestos de dificultades de liquidez, que no cuestiona la exigibilidad jurídica de los restantes créditos consignados en cada Ley de Presupuestos, ni tampoco prejuzga la aplicabilidad de técnicas habituales en supuestos de dificultades de liquidez, como el repudio de la deuda o la variación de las condiciones de emisión, mediante modificación de las normas reguladoras de esas condiciones. No queda afectado el juego de tales técnicas por el nuevo tenor del artículo 135 de la Constitución, cuyo apartado 3 limita su aplicabilidad tan solo a cada concreta Ley anual de Presupuestos, no extendiéndose, pues, a las propias normas reguladoras de cada emisión de deuda pública.

De hecho, la opción más extrema del repudio, o la menos radical del cambio de las condiciones de emisión podrían contar con el sustento del artículo 1.1 de la Constitución, y en su caso, también de otros preceptos constitucionales concordantes con él, cuando esté en juego la viabilidad financiera del Estado social, bien sea en términos estructurales, bien incluso en situaciones coyunturales de insuficiencia para el mantenimiento de prestaciones y servicios públicos orientados a la garantía de la procura existencial de los ciudadanos. En otras palabras, el actual artículo 135.3 de la Constitución limita sus efectos a la Ley anual de Presupuestos, al referirse a la inclusión en esta (en sus estados de gastos) de los créditos precisos para la satisfacción de capital e intereses de la deuda pública de conformidad con la ley de emisión. La prohibición de modificabilidad se refiere, en el artículo 135.3, literalmente, a estos créditos, y mientras los mismos se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

En cambio, el precepto no se refiere a la reforma de la propia ley de emisión, con lo que de él puede inducirse la existencia, o al menos la no inconstitucionalidad, de un principio de modi-

ficabilidad de dicha ley. Y en cuanto a las exigencias de fuentes y reservas legales, el hecho antes destacado de que la remisión del apartado 5 del artículo 135 a la ley orgánica lo sea a los solos efectos del desarrollo de los principios a que se refiere dicho artículo, unido al general criterio restrictivo de la interpretación del alcance material de las reservas de ley orgánica, y al dato de que el hoy vigente artículo 135.2 de la Constitución solo proyecta su eficacia sobre la configuración y ejecución de los créditos presupuestarios (o lo que es igual, limita esa eficacia solo a la Ley anual de Presupuestos), pero deja fuera de su propio ámbito, al no incluirlas expresamente en él, a las leyes reguladoras de las condiciones de emisión, no permiten sino concluir que tales leyes deban seguir teniendo carácter ordinario, y no orgánico.

La modificación del artículo 135 de la Constitución deja, pues, inalterados los aspectos de fuentes en relación con la regulación de las condiciones de emisión de la deuda pública, y por ende, mantiene igualmente intacta tanto la viabilidad actual de la praxis hasta ahora producida en materia de emisión y condiciones de deuda pública, consistente en la observancia una muy genérica reserva de ley ordinaria con amplia remisión al desarrollo reglamentario en la delimitación concreta de esas condiciones de emisión, cuanto la constatación doctrinal de esa misma praxis y la ausencia de censura o juicio adverso a la misma en términos de constitucionalidad<sup>20</sup>.

A su vez, el reajuste en la ley o normativa reguladora de las condiciones de emisión de la deuda pública ulterior a la aprobación de la correspondiente Ley de Presupuestos permitiría, durante el periodo de vigencia de esta última, la realización de operaciones de reajuste entre créditos que regula la Ley General Presupuestaria cuya fuente de financiación sea el remanente que, inicialmente no previsto, pudiera derivar de este cambio sobrevenido en la determinación de las condiciones de la deuda. Junto a la recién mencionada opción, con los generales límites constitucionales en su caso aplicables (principio de legalidad en los términos ya referidos, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad, etc.), indudablemente cabrían también posibilidades diversas, tales como el aumento de los ingresos por vías alternativas (incremento tributario, operaciones de patrimonio, etc.) para poder proceder a la ejecución puntual de los créditos presupuestarios vinculados al funcionamiento y vigencia del Estado social.

Lo que a la postre cabe concluir es que, por su propia configuración en el precepto, tampoco esta regla de prioridad absoluta establecida en el tenor reformado del artículo 135.3 de la Constitución es absoluta. Por el contrario, tal y como se estructura en el precepto, admite dicha regla la posibilidad de excepciones (estas por la vía de reformas legales no sometidas ni a la forma de ley orgánica ni al requisito de la apreciación del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta), que podrían hallar su cobertura en la cláusula del Estado social establecida en el artículo 1.1, y en su caso, en preceptos constitucionales concordantes más específicos. Además, tampoco impide esta regla de prioridad en la ejecución presupuestaria de los créditos destinados al servicio de la deuda pública la adopción y aplicación de medidas compensatorias de sus eventuales efectos financieros

<sup>20</sup> A este mismo respecto, TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: «Artículo 135. Deuda Pública», en ALZAGA VILLAAMIL, Ó.: *Comentarios a la Constitución española de 1978*, cit., vol. X, pág. 367.

negativos sobre las exigencias, políticas y prestaciones propias del Estado social, mediante la oportuna generación de recursos adicionales destinados a permitir la ejecución de los correspondientes créditos presupuestarios, si bien condicionadas a la adopción de las decisiones pertinentes al respecto.

Adicional indicio interpretativo de la no incompatibilidad entre Estado social y prioridades presupuestarias en el servicio a la deuda pública es que esa prioridad ya se hallaba consagrada en la redacción originaria del artículo 135 de la Constitución en lo que se refiere, no a la ejecución, pero sí a la propia configuración presupuestaria, o más concretamente, a la configuración de los créditos en cada Ley anual de Presupuestos. En efecto, la versión inicial del artículo 135.2 de la Constitución establecía la regla, que su nueva redacción actual mantiene, consistente en que los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los Presupuestos.

Esa obligada inclusión de los créditos destinados al servicio de la deuda pública, obviamente, limitaba (y sigue haciéndolo en la actualidad) la capacidad de consignación de créditos destinados a partidas propias del Estado social, de manera que las políticas tendentes a la plasmación de aquel debían enmarcarse en las disponibilidades presupuestarias resultantes de esta limitación al ejercicio anual del poder presupuestario. La reforma constitucional de 2011 no hace sino llevar esa misma lógica preexistente en el ámbito de la configuración de los presupuestos, y nunca considerada incompatible con la cláusula del Estado social, al terreno de la ejecución presupuestaria.

La suma de los argumentos expuestos diluye las tachas concretas de inconstitucionalidad formulada por los recurrentes a la reforma del artículo 135 de la Constitución, de modo que la nueva redacción del precepto no afecta, en estrictos términos técnico-jurídicos, al artículo 1.1 de la propia Norma Fundamental en el sentido del artículo 168.1 de esta, todo ello de conformidad con una lectura literal del artículo 168.1 distinta de la sustentada en el ATC 9/2012, y alineada con las DDTC 1/1992 y 1/2004. Al no haber tal afectación, tampoco hay exigibilidad de haber seguido el procedimiento agravado de reforma constitucional.

Por el contrario, la enmienda del artículo 135 de la Constitución parece haber obedecido a la configuración o mejora de un marco de buen gobierno como instrumento para el mantenimiento y desarrollo del Estado social<sup>21</sup>. Un propósito que explicita la Exposición de Motivos de la revisión constitucional parcial de septiembre de 2011, con su indudable valor hermenéutico, que late en la totalidad del nuevo artículo 135 de la Constitución, y que se hace expreso, ya dentro del contenido normativo de la reforma, en la específica cláusula excepcional de salvaguardia de la sostenibilidad social establecida en el cuarto apartado del precepto. En estas normas de buen gobierno debe enmarcarse, pues, la opción del endeudamiento como vía de generación de ingresos presupuestarios para la financiación del Estado en general, y del Estado social, en particular.

<sup>21</sup> En similar sentido, TAJADURA TEJADA, J.: «Reforma constitucional e integración europea», *Claves de Razón Práctica*, n.º 216, 2011, pág. 26, destaca que el objetivo último de la reforma del artículo 135 no es otro que garantizar la sostenibilidad del Estado social.

Ahora bien, sin negar su carácter limitador de la política presupuestaria (en el corto plazo, pero con la importante finalidad de garantizar la sostenibilidad financiera del Estado social), la existencia y observancia de la nueva regla de estabilidad, ahora con independencia de las limitaciones y excepciones a la misma recién examinadas, no prejuzga o no impide el recurso a otras formas de allegar los recursos precisos para el cumplimiento de las exigencias del Estado social. Esas vías alternativas en el terreno de los ingresos existen: se cuenta entre ellas el recurso a la tributación, que permite una utilización conforme con las exigencias del Estado social, como sería un empleo ajustado al principio de progresividad, fundamental proyección tributaria de aquel, junto a los de igualdad y capacidad contributiva. Como también existen opciones por la vía de la estructuración del gasto y sus prioridades, a la hora de la concreta configuración de los créditos presupuestarios en sintonía con los imperativos derivados de la proclamación del Estado social en el artículo 1.1 de la Constitución.

Ejemplos de la progresiva constitucionalización de normas denominadas de buen gobierno, o reglas de oro, o de presupuesto equilibrado, hay numerosos en el constitucionalismo comparado<sup>22</sup>. Cierto es que no siempre el objetivo de estas reglas constitucionales sobre Presupuesto equilibrado o estabilidad presupuestaria es el mantenimiento e incluso mejora del Estado social, sino que su propósito puede ser neutral desde esta perspectiva, y aun contrario a ese mantenimiento o mejora, o incluso a la existencia misma del Estado social. Pero, como ya se ha visto, no es este último el objetivo de la reforma del artículo 135 de la Constitución española, según declara expresamente su Preámbulo.

De lo contrario, ya no se estaría ante una reforma parcial ordinaria, sino ante una reforma total que acaso pudiera calificarse, más allá, como la ruptura del actual orden constitucional, lo cual plantearía el tema de la recta tramitación procedimental de la reforma del artículo 135 de la Constitución en muy distintas coordenadas jurídico-constitucionales y dogmáticas a las resueltas en el ATC 9/2012, objeto del presente trabajo. El renovado artículo 135 de la Norma Fundamental constitucionaliza principios de buen gobierno con la vista puesta en la conservación y desarrollo del Estado social, tal y como se indica en la Exposición de Motivos de su reforma, persiguiendo su viabilidad dentro de las disponibilidades financieras, dado que un endeudamiento no limitado puede llegar a poner en cuestión la pervivencia misma de los contenidos efectivos del Estado social más allá de su mera proclamación en el artículo 1.1 de la Constitución, que en caso contrario derivaría en mera retórica.

Otra cosa es el concreto desenvolvimiento del poder presupuestario, en los márgenes dibujados por el nuevo artículo 135 de la Constitución y la legislación que lo desarrolle. Así, por ejemplo, la proclamación del Estado social en el artículo 1.1, más los restantes preceptos consti-

<sup>22</sup> No solo en el ámbito de la Unión Europea, donde el referente indudable es Alemania (con sus reformas constitucionales de 2006 y 2009 tendentes a la constitucionalización de reglas de equilibrio y estabilidad presupuestarios). También Austria adoptó similares reformas constitucionales en 2008. Igualmente, fuera del contexto europeo pueden hallarse ejemplos, como los de Argentina, Brasil, India, Pakistán o Panamá. Acerca de la tendencia a la constitucionalización de reglas de estabilidad presupuestaria en el Derecho comparado, véase, con mayor extensión, el trabajo de PEGORARO, L. y DENIA COSIMO, E.: «La constitucionalización del equilibrio presupuestario. Reflexiones críticas sobre la clasificación de las "Constituciones impuestas" y otros problemas», en ÁLVAREZ CONDE, E. y SOUTO GALVÁN, C.: *La constitucionalización del equilibrio presupuestario*, cit., págs. 45-84.

tucionales con él concordantes y reguladores de sus específicos contenidos o proyecciones, pueden limitar (contrapesando en relación dialéctica la libertad de elección derivada del pluralismo político como valor superior del ordenamiento proclamado en el mismo art. 1.1) las opciones en cada Ley de Presupuestos, para ajustarse al marco de estabilidad presupuestaria delimitado por el artículo 135 y sus normas infraconstitucionales de desarrollo. Así, por ejemplo, pese a la existencia y vigencia del artículo 53.3 del propio texto constitucional, una vez legalmente consagrados como derechos subjetivos proyecciones de los principios rectores de la política social y económica, la reducción o eliminación de estos en su traducción financiera a través de la consignación de los créditos presupuestarios precisos para, en caso pertinente, su sostenimiento económico, podría verse restringida, precisamente, por la eficacia de la cláusula del Estado social contenida en el artículo 1.1 de la Constitución, y por otros preceptos concordantes de la Norma Fundamental.

A título no exhaustivo, tales preceptos, aislada o conjuntamente pueden ser: el artículo 9.2 (por alcanzar los eventuales ajustes, reducciones o eliminaciones de los pertinentes créditos relacionados con el Estado social resultados contrarios a la promoción de la igualdad real y efectiva del individuo y de los grupos en los que se integra). O el artículo 10.1 (el respeto a la dignidad humana como fundamento del orden político y de la paz social). O incluso el artículo 14, mediante la vía, no solo de la interdicción que en el mismo se efectúa de las denominadas «categorías sospechosas de discriminación» (nacimiento, raza, sexo, opinión, religión), sino también por la consideración de la situación socioeconómica, medida a través de indicadores objetivos tales como el umbral de renta o la capacidad contributiva, cuando constituya tal consideración una condición o circunstancia personal o social que, a consecuencia de la reducción o eliminación de las pertinentes partidas presupuestarias como opción elegida para el ajuste al marco general de estabilidad presupuestaria, impida el acceso al disfrute de los bienes, facultades o prestaciones previamente convertidos en derechos subjetivos mediante la intermediación legislativa producida de conformidad, justamente, con las previsiones del artículo 53.3.

De igual modo, la incondicionada libertad de opción de restricciones presupuestarias mediante su traducción en la consiguiente reducción o eliminación de los pertinentes créditos presupuestarios, en el caso de que afectaran a contenidos prestacionales de derechos o libertades emplazados en la Sección 1.<sup>a</sup> del Capítulo II del Título I, encontraría su límite en la preeminencia de que gozan en nuestro ordenamiento los derechos fundamentales y libertades públicas, según reiterada jurisprudencia constitucional. Y, más ampliamente, en el valor inmediatamente vinculante para todos los poderes públicos (por tanto, también para el ejercicio de la potestad de configuración presupuestaria por sus respectivos actores institucionales, esencialmente Gobierno y Cortes Generales) que poseen los derechos reconocidos en el Capítulo II del Título I de la Constitución (y no solo los de la Sección 1.<sup>a</sup> de dicho Capítulo), a tenor del artículo 53.1 de la propia Norma Fundamental.

Se trata, pues, de un auténtico *test* de constitucionalidad de las restricciones a los créditos presupuestarios concernientes a las partidas propias del Estado social, que debido a la relevancia de la definición de España como tal en el artículo 1.1 de la Norma Fundamental, gozarían de prioridad sobre otras partidas presupuestarias no relacionadas con el Estado social (ni tampoco, por incluirse también en la definición de la, en terminología del Profesor LUCAS VERDÚ, «fór-

mula política» de España contenida en el precepto, sobre partidas directamente relacionadas con la realización del Estado de Derecho y del Estado democrático). No obstante, el riesgo abstracto de eventuales aplicaciones del nuevo tenor del artículo 135 de la Constitución contrarias al artículo 1.1 y previsiones concordantes de esta no integra argumento o fundamento técnico-jurídico para sostener la eventual inconstitucionalidad formal de la reforma de aquel acaecida en 2011.

Ese riesgo abstracto no convierte la reformulación del artículo 135 de la Constitución en un ejemplo de las denominadas «normas constitucionales inconstitucionales» que supusiera, al tiempo, precisamente en razón de tal riesgo, una reforma tácita del artículo 1.1 por la vía procedimental contraria a la prevista en el artículo 168.1 de la Norma Fundamental. En todo caso, la inconstitucionalidad será, no de la reforma en sí, sino de la incorrecta aplicación de la Constitución como un todo (un todo en el que los arts. 135 y 1.1 entran en relación dialéctica determinando la necesaria interpretación armónica y sistemática de uno y otro precepto), que en su caso puedan realizar las leyes que pretenden ser desarrollo del primero de tales preceptos, o simplemente invoquen su conformidad con él.

Esencialmente, esas leyes son, en primer término, la orgánica de estabilidad presupuestaria que, al desarrollar el artículo 135 del texto constitucional, lo haga de forma contraria al artículo 1.1 de la propia Constitución. O bien, en segundo lugar, las propias Leyes anuales de Presupuestos, en las que, sin perjuicio de la natural vigencia del valor superior del pluralismo político a la hora de configurar el equilibrio general de los créditos presupuestarios y el contenido concreto de los específicamente vinculados al Estado social, puedan estructurar estos últimos (tanto por acción como por omisión) de manera contraria a las exigencias que se derivan, precisamente, del artículo 1.1 de la Constitución, en su faceta de proclamación del Estado social, y en esa misma faceta, de manera contraria a los demás preceptos constitucionales concordantes con él.

Limitar la capacidad de endeudamiento para garantizar la sostenibilidad financiera y económica del Estado social, en su vertiente de prestación de servicios tendentes a la garantía de la procura existencial y a la promoción de la igualdad real y efectiva, no significa vulnerar el Estado social. Lo que sí deviene inconstitucional es el uso indiscriminado de determinadas opciones, como el recurso al endeudamiento público por encima de las proporciones que aconseja un buen gobierno de las finanzas públicas al servicio del propio Estado social, mediante la positivización de esas exigencias en el nuevo tenor del reformado artículo 135 de la Constitución.

En realidad, la redacción dada al precepto en 2011, lejos de menoscabar u oponerse al Estado social, o de constituir una reforma tácita del mismo (prohibida por el requisito de la afectación, entre otros, del Título Preliminar en el cual se halla enclavada la cláusula del Estado social, que literalmente establece el art. 168.1 de la Constitución como condición para la aplicabilidad del procedimiento ordinario en detrimento del procedimiento agravado de revisión constitucional), añade una nueva proyección (la sostenibilidad financiera y presupuestaria del Estado social) armónica con este, y por tanto, con el artículo 1.1 de la Constitución.

Una nueva proyección que queda explicitada en el Preámbulo de la reforma del artículo 135 de la Constitución (cuyo general valor interpretativo ofrece sustento, en conjunción con el propio

tenor reformado del precepto y con la formulación del artículo 1.1 y preceptos constitucionales concordantes en lo atinente a la cláusula del Estado social, para rechazar, en el terreno concreto de la configuración de los créditos presupuestarios, aplicaciones del primero de ambos artículos contrarias a dicha cláusula). Y aflora también esta proyección del Estado social, consistente en la preservación de su viabilidad financiera mediante la nueva fijación de imperativos de estabilidad presupuestaria, específicamente en la excepción consistente en la cláusula de salvaguardia de la sostenibilidad social, que luce en el cuarto apartado del artículo 135 en su redacción actual.

Caben, además, opciones de contención presupuestaria para ajustarse al nuevo marco de estabilidad derivado del reformulado artículo 135 que, al tiempo, sean coherentes con el Estado social, aunque puedan tener un coste político (como también pueden tenerlo, además de la eventual sanción de inconstitucionalidad, las que no guarden tal coherencia). Ahora bien, el coste político de los desarrollos legislativos y presupuestarios conformes con el Estado social, incluyendo su nueva faceta consistente en la preservación de su sostenibilidad financiera y presupuestaria, no puede en ningún caso integrarse, en estricta técnica jurídica, dentro de los parámetros de constitucionalidad de la reforma del artículo 135 de la Constitución. Todo lo cual determina, en definitiva, la inviabilidad sustancial de la tacha consistente en la eventual tramitación procedimental inconstitucional de la reforma del precepto, alegada en el recurso de amparo que dio origen al ATC 9/2012.

#### 4. REFORMA CONSTITUCIONAL Y ESPECIALIDADES PROCEDIMENTALES. LA DOCTRINA SENTADA EN EL ATC 9/2012

Junto a la imputación, de quizás mayor hondura teórica, de una eventual selección errónea del procedimiento de tramitación de la reforma del artículo 135 de la Constitución, los recurrentes formularon otras impugnaciones, con el sello común de la hipotética concurrencia de adicionales vicios *in procedendo*, que redundarían en la vulneración, lesión o menoscabo de su derecho fundamental al ejercicio de las funciones inherentes al cargo público para el cual se ha sido elegido (*ius in officium*), como faceta de su derecho fundamental de sufragio pasivo. También a estas impugnaciones da una respuesta de fondo el ATC 9/2012, pese a tratarse formalmente de una resolución de inadmisión a trámite, ofreciendo al tiempo el notable interés de proyectar sobre el tema concreto de la recta tramitación de la reforma constitucional la jurisprudencia generada con anterioridad en torno a los procedimientos legislativos especiales.

Ciertamente, la declaración de urgencia y la tramitación de la reforma del artículo 135 de la Constitución con arreglo al procedimiento de lectura única en Pleno han suscitado un importante rechazo doctrinal (si bien, la celeridad con que la reforma se ha sustanciado precisamente en razón del empleo de ambas especialidades procedimentales, esa reacción se ha producido con posterioridad a la publicación oficial de aquella). En líneas generales, todas las valoraciones producidas hasta el cierre del presente trabajo censuran tanto la premura en la tramitación parlamentaria seguida (12 días desde la presentación formal de la propuesta) como el momento elegido para realizarla, con la doble consideración estrictamente cronológica de que esa tramitación haya tenido

lugar parcialmente en agosto, periodo de vacaciones parlamentarias, y en un momento en que ya era conocido el hecho de la próxima finalización anticipada de la legislatura.

Con independencia de otras consideraciones, se trata de críticas doctrinales que cabe referir al plano de la oportunidad o de la política de la constitucionalidad (o de la política de la reforma constitucional), y que suelen compatibilizarse con afirmaciones admitiendo la regularidad o corrección estrictamente formal, ahora ya desde la estricta perspectiva técnico-jurídica, del procedimiento empleado<sup>23</sup>. Según es notoriamente conocido, solo a esta dimensión de estricta aplicación de la normatividad aplicable a las cuestiones que les son suscitadas debe ajustarse la labor jurisdiccional del Tribunal Constitucional, a quien únicamente corresponde pronunciarse sobre la adecuación a la Constitución (y en su caso, a sus normas de desarrollo) de las normas, resoluciones o actuaciones que les son sometidas a consideración a través de las correspondientes vías procesales que al efecto se hallan constitucional y legalmente establecidas.

Tal es lo que precisamente hace el Tribunal Constitucional en su Auto 9/2012, al dar respuesta a la doble impugnación cifrada en la lesión del *ius in officium* inherente al derecho de acceso a cargos públicos de los recurrentes en amparo que, en su condición de Diputados del Congreso, achacaron tanto a la declaración de urgencia en la tramitación de la reforma del artículo 135 de la Constitución, cuanto a la opción y efectiva sustanciación de esa tramitación urgente por el procedimiento especial de lectura única en Pleno. En lo que respecta a la sustanciación de dicha reforma con arreglo al procedimiento de lectura única, dos fueron las tachas de inconstitucionalidad hechas valer por los recurrentes.

Una fue de índole general o estructural, y planteaba la eventual inoportunidad y, por tanto, la invalidez constitucional de la aplicación de dicho procedimiento cuando lo que se tramite ante las Cortes sea una reforma de la Constitución, y no una iniciativa legislativa (proyecto o proposición de ley orgánica u ordinaria, esencialmente). La otra se ciñó, en cambio, al modo concreto en que se hizo aplicación de dicho procedimiento legislativo especial con ocasión de la reforma del artículo 135 de la Constitución, impugnándose la ausencia de motivación de la propuesta de la Mesa del Congreso, elevada al Pleno de la Cámara, consistente en seguir el procedimiento de lectura única. Ambas tachas de inconstitucionalidad formal son a continuación objeto de específica consideración y análisis.

#### 4.1. REFORMA CONSTITUCIONAL Y PROCEDIMIENTO DE LECTURA ÚNICA EN PLENO

Por lo que respecta a la tacha consistente en la inaplicabilidad del procedimiento de lectura única, cuyo efectivo seguimiento consideraron los recurrentes que lesionaba su *ius in officium* al suponer una drástica reducción de sus posibilidades de participación en la tramitación, debate y votación de la reforma al suprimirse la fase de consideración en Comisión, y en general, de su derecho a tramitar los proyectos de ley en el plazo constitucionalmente establecido, el ATC 9/2012

<sup>23</sup> Buen y destacado ejemplo de esta reacción crítica doctrinal puede ser el artículo de BLANCO VALDÉS, R.: «La reforma de 2011: de las musas al teatro», *Claves de Razón Práctica*, n.º 216, 2011, págs. 8-18.

opone que ninguna disposición constitucional o del Reglamento del Congreso de los Diputados excluye la reforma de la Constitución del ámbito de este procedimiento especial.

Destaca el Auto que lo exigido en la Constitución es el principio de que la reforma constitucional siempre se tramite ante el Pleno de las Cámaras, tal y como se desprende de la prohibición de sustanciarla a través del procedimiento de aprobación íntegra en Comisión, establecida en el artículo 175.3 del propio texto constitucional, pudiendo, pues, obviarse la fase de Comisión, como de hecho supone seguir la vía de lectura única en Pleno (no constitucionalmente prevista, eso sí), de conformidad con el artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Sin embargo, el ATC 9/2012 no entra a desvirtuar una esencial alegación efectuada por los recurrentes. De nuevo por conexión con el *ius in officium*, y alegando una eventual vulneración del mismo, cuestionaban los recurrentes la decisión de seguir el procedimiento de lectura única, por entender que suponía una sustancial reducción de las facultades parlamentarias de los Diputados, al eludirse el debate en fase de Comisión (que en este caso, se hubiera tratado de la Comisión Constitucional). Para los recurrentes, este sacrificio de las facultades parlamentarias debe sustentarse en razones sólidas, que el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso cifra en que la naturaleza de la iniciativa aconseje la tramitación en lectura única ante el Pleno, o cuando la simplicidad de su formulación así lo permita.

De este marco normativo y conceptual general extrajeron los recurrentes dos consecuencias lesivas para su *ius in officium*, en su concreta faceta atinente a la tramitación procedimental efectivamente llevada a cabo en la reforma del artículo 135 de la Constitución. Como esencial consecuencia de fondo, alegaban que la reforma constitucional no encaja en ninguno de esos dos supuestos habilitantes de la viabilidad general del procedimiento de lectura única, previstos en el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, lo que, por definición, en todos los casos, y por tanto en este concreto, supondría que utilizar tal procedimiento en la revisión constitucional afectaría objetivamente, menoscabándolo, al *ius in officium* de parlamentarios. Y además, que en todo caso, no solo la decisión, sino también la propuesta de sustanciación, conforme al procedimiento de lectura única, habría de ser motivada.

A la primera de ambas cuestiones opone el Tribunal que ni de la lectura de la Constitución en su conjunto, ni de modo especial su Título X atinente a la reforma constitucional, ni del artículo 146 del Reglamento del Congreso (disposición que remite la tramitación de los proyectos y proposiciones de revisión de la Constitución a las disposiciones del propio Reglamento del Congreso sobre proyectos y proposiciones de ley, sin perjuicio de las especialidades que este mismo precepto y el que le sigue al respecto establecen), cabe apreciar que la reforma constitucional quede excluida del procedimiento de lectura única. El Auto aduce que la única especialidad procedimental vetada por la Constitución en relación con su propia reforma es la de íntegra aprobación en Comisión, según se desprende del artículo 75.3 del texto constitucional. Con ello, continúa la resolución, se asegura la intervención el Pleno de la Cámara, la cual sí que se produce en el procedimiento de lectura única, al tener lugar exclusivamente en sesión plenaria. Tal razonamiento plantea, sin embargo, una debilidad argumental inherente.

Y es que el artículo 75.3 de la Constitución también garantiza aquello que los recurrentes reclaman, que es precisamente la intervención de la pertinente Comisión legislativa en la tramitación de las iniciativas a que dicho precepto se refiere. ¿Significa ello, a contrario sensu, que el artículo 75.3 de la Constitución no garantiza la intervención del Pleno de las Cámaras en los demás tipos de iniciativas no contempladas en él? Tal vez pudiera aducirse que si la Constitución no prohíbe expresamente la sustanciación de su reforma a través del procedimiento de lectura única es porque la Constitución no regula tal procedimiento, no pudiendo por ello establecer una prohibición en relación con una realidad que no contempla. Lo que sí contempla la Constitución es que las Cortes Generales funcionan en Pleno y por Comisiones (art. 75.1), y también establece la existencia, a través de su mención en el artículo 75.2, de las Comisiones Permanentes Legislativas, y con esa existencia, la participación usual de estas en el procedimiento legislativo.

Ahora bien, ello no supone que deba necesariamente tener lugar tal intervención en todos los casos, pues, si así fuera, resultaría lisa y llanamente inconstitucional la previsión reglamentaria misma del procedimiento de lectura única. Pero tal conclusión se ve impedida, en primer término, por la amplia remisión constitucional (art. 72.1) a la autonomía reglamentaria de cada Cámara para la regulación de su propia organización y funcionamiento internos. Y en segundo lugar, y quizás a título principal, porque no hay en el artículo 75.2 de la Constitución una regla de necesaria intervención de las Comisiones legislativas en todo supuesto, que impida la configuración reglamentaria de excepciones a esa usual intervención.

Por ello, al final, la consagración del procedimiento de lectura única en el Pleno queda dentro del ámbito de la reserva reglamentaria reconocida a favor de las Cámaras en el referido artículo 72.1 de la Constitución. Y eso es lo que justamente hace el artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados: prever el procedimiento y establecer los supuestos determinantes de su eventual aplicación. Ahora bien, el hecho de que este precepto reglamentario no excluya de esos supuestos, *nominatim*, a la reforma constitucional, tampoco impide que la prohibición pudiera eventualmente hallarse implícita en la Constitución como consecuencia de una interpretación sistemática y finalista de la misma, o incluso derivable de la exégesis literal de otros preceptos relevantes en esta cuestión.

Concretamente, una interpretación armónica con el Título X de la Constitución, regulador de la reforma de esta. Y el dato relevante a retener es que ninguna referencia hay en los preceptos que lo integran a las Comisiones legislativas de las Cámaras, sino o bien a estas por tal término («Cámara» o «Cámaras»), o bien por su denominación respectiva (Congreso y Senado). Y si bien el artículo 75.1 del propio texto constitucional dice que las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones, el hecho de que el artículo 75.3 de la Norma Fundamental excluya la reforma constitucional del procedimiento de aprobación íntegra en Comisión determina que las alusiones a las Cámaras, o al Congreso y al Senado realizadas en el Título X de la Constitución solo exigen de modo necesario la intervención de los respectivos Plenos.

A todo ello se suma el hecho determinante de que las menciones a las Cámaras en los artículos 167 y 168 tan solo se refieren, respectivamente, a la votación y eventual aprobación de la

reforma o del principio de la reforma. Lo cual determina que la intervención de las Comisiones, siempre que esta se produzca (y no hay imperativo constitucional en dicho sentido, según viene señalándose), lo sea en todo caso para cometidos distintos de la aprobación misma de la reforma (y si así procede, para la elaboración de un texto único en caso de discrepancia entre el Congreso y el Senado en el procedimiento ordinario de revisión regulado en el primero de ambos preceptos constitucionales, aunque además no se trata de las Comisiones legislativas de cada Cámara, sino de una mixta de composición paritaria de Diputados y Senadores). La inexistencia de imperativo constitucional de intervención de las Comisiones en la tramitación de la reforma constitucional habilita a los Reglamentos del Congreso y del Senado a regular especialidades procedimentales que, asegurando la intervención de los Plenos respectivos y, en su caso, de la referida Comisión mixta paritaria, permitan excluir la de las Comisiones legislativas permanentes de cada Cámara.

Una consecuencia hermenéutica importante desde la perspectiva de la impugnación que resuelve el ATC 9/2012 queda como mucho implícita en la fundamentación de este, y es que la tramitación en Comisión no formaría parte del contenido esencial del *ius in officium* de Diputados y Senadores, al menos en lo que respecta a la reforma de la Constitución. Aunque semeje una paradoja, habida cuenta de cómo se elaboró la Constitución, lo cierto es que esta cuestión, la inclusión de la fase de Comisión dentro del procedimiento de reforma del texto constitucional es así materia objeto de desarrollo normativo infraconstitucional, y más en concreto, en virtud de la reserva reglamentaria establecida en el artículo 72.1 de la Norma Fundamental, es materia objeto de desarrollo de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado.

Con todo ello, la cuestión suscitada por los recurrentes encuentra su parámetro esencial de resolución en el artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Parámetro esencial, aunque no exclusivo, pues tanto la formulación del precepto, cuanto su aplicación en cada caso concreto, como el planteado en el recurso de amparo que da lugar al ATC 9/2012, quedan sometidos a otros parámetros constitucionales de alcance general acerca del comportamiento de los poderes públicos. Concretamente, a los principios constitucionales de interdicción de la arbitrariedad y de seguridad jurídica. Y por lo que respecta a los derechos fundamentales hechos valer por los recurrentes, en su condición de Diputados del Congreso, también al carácter de derecho de configuración legal que constitucionalmente atribuye el artículo 23.2 al de sufragio pasivo, en general, y como concreta faceta integrante su contenido, al *ius in officium*.

Tal significa que el derecho a participar en la fase de discusión y votación en Comisión, por lo que respecta a todos los procedimientos regulados en los Reglamentos del Congreso y del Senado, y en particular, en lo que aquí interesa, en el procedimiento de revisión de la Constitución, tendrá el concreto alcance y comprenderá las específicas facultades que establezca la regulación legal de las funciones propias del cargo para el cual se ha sido elegido. Comporta ello que la existencia de un derecho a participar en el trámite de Comisión en la sustanciación de las reformas del texto constitucional debe enmarcarse, tanto en negativo (cuando el *ius in officium* no incluya la participación en el trámite de Comisión), como en positivo (cuando sí), en la esencial condición constitucional, dimanante del artículo 23.2 de la Ley de leyes, de que tanto una cosa como otra sea en condiciones de igualdad dentro de la pertinente configuración legal.

Esa configuración legal, que en el presente caso viene dada por el artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados, determina dos tipos de requisitos para la aplicabilidad del procedimiento de lectura única, de manera que cuando sea este seguido sin concurrencia de alguno de ellos, cabrá cabalmente considerarse que ello determinaría la vulneración del *ius in officium*. Tales requisitos son, de una parte, los supuestos en que procede acordar la observancia de esta especialidad procedimental, y de otra, el propio procedimiento para acordar tal observancia.

Los recurrentes alegaron que no se cumplió el primer requisito (por entender que en este caso no concurrían los supuestos habilitantes; en otras palabras, que no cabe el procedimiento de lectura única en caso de reforma de la Constitución), y que tampoco se siguió el procedimiento establecido para la emisión, por la Mesa del Congreso, del acuerdo de aplicación del procedimiento de lectura única, al faltar la esencial condición consistente en la motivación, que explicita las razones por las que se entiende que concurren los supuestos habilitantes reglamentariamente exigidos para poder tramitar la reforma del artículo 135 de la Constitución por la vía de la lectura única en Pleno. De este modo, la impugnación de los recurrentes venía a gravitar esencialmente sobre la cuestión de la motivación.

¿La respuesta del Tribunal Constitucional? Que la motivación no es requerida. La afirmación se asienta en una interpretación literal del artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que de nuevo se alinea con el criterio esgrimido en el acuerdo de la Mesa de la Cámara resolutorio de la reconsideración instada por los Diputados ulteriormente recurrentes en amparo. Según el ATC 9/2012, el empleo del procedimiento de lectura única no se debió a la voluntad de la Mesa del Congreso de los Diputados, al limitarse esta a formular propuesta en tal sentido al Pleno, según previene el artículo 150 del Reglamento del Congreso.

Añade el Auto, en este sentido, que tampoco se deduce de las normas parlamentarias que la Mesa haya de motivar la propuesta de que una determinada iniciativa se tramite mediante el procedimiento de lectura única, aduciendo a mayor abundamiento que la solicitud de tramitación con arreglo al mismo se contenía en el escrito de presentación de la iniciativa de reforma del artículo 135 de la Constitución dirigido por sus promotores a la Mesa de la Cámara, limitándose esta a trasladar dicha iniciativa al Pleno, al ser tal órgano al que corresponde decidir mediante la oportuna votación.

Sin embargo, lo cierto es que el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso contempla la decisión de tramitar iniciativas mediante lectura única como fruto de la voluntad de dos órganos. Si bien es cierto que la decisión final queda en manos del Pleno de la Cámara, no lo es menos que esa decisión se condiciona en el precepto a que la Mesa del Congreso así lo proponga. El argumento del ATC 9/2012 presenta, incluso a la vista de la mera literalidad del precepto reglamentario, una notable debilidad.

Al elevar al Pleno la propuesta de tramitación conforme al procedimiento de lectura única, hay una formación de voluntad de quien la formula, que es o debe ser, de conformidad con el mencionado artículo 150 del Reglamento del Congreso, la Mesa de este. De lo contrario, si la Mesa debiera limitarse exclusivamente a trasladar al plenario de la Cámara, sin contenido propio, alguna decisión, sería a los autores de la solicitud a quienes realmente correspondería la potes-

tad de propuesta, circunstancia esta última que choca con la literalidad del mencionado artículo reglamentario, el cual atribuye el poder de propuesta al Pleno de la Mesa y no a los solicitantes.

De otra parte, la Mesa del Congreso debe motivar la decisión adoptada si cualquier Diputado o Grupo parlamentario formula reconsideración (como sucedió precisamente en el caso resuelto por el ATC 9/2012), según exige el artículo 31.2 del Reglamento del Congreso. Y dicha motivación no puede limitarse simplemente a fundamentar la decisión de la Mesa de proponer al Pleno la observancia del trámite de lectura única en la sola circunstancia de que así lo solicitaron los autores de la iniciativa, pues cabalmente ello no es motivar, sino simplemente informar de un hecho que, por demás, fue conocido con la mera publicación oficial de la iniciativa de reforma constitucional. El requisito de la motivación, por el contrario, ha de ser sustancial.

De una parte, la motivación es la condición para satisfacer las exigencias de los principios constitucionales de legalidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Permite constatar que en efecto se daban los supuestos habilitantes para tramitar la reforma del artículo 135 de la Constitución con arreglo al procedimiento de lectura única en Pleno, a tenor del artículo 150.1 del Reglamento del Congreso. Esto es, que, o bien así lo aconsejaba la propia naturaleza de la iniciativa, o bien que lo permitía su simplicidad. No argumentar en torno a la concurrencia de alguna de tales circunstancias, no solo supone la inobservancia del precepto reglamentario mencionado, sino también la del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad, al convertirse la decisión en una carente de motivación.

De otra parte, al exigirse la motivación en los artículos 150 y 31.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, formando por ello parte tal requisito del bloque legal configurador de los derechos de los Diputados a la correcta tramitación procedimental de las iniciativas parlamentarias (o lo que es igual, integrándose la motivación, en este caso, dentro del *ius in officium*), no bastando con la mera remisión a la no fundamentada petición de los autores de la iniciativa, la omisión de tal requisito (la motivación) en los Acuerdos de la Mesa proponiendo al Pleno a la tramitación de la reforma del artículo 135 de la Constitución mediante el procedimiento de lectura única realmente determinó la lesión del derecho fundamental de sufragio pasivo de los Diputados recurrentes.

#### 4.2. REFORMA CONSTITUCIONAL Y DECLARACIÓN DE URGENCIA

Desestimando, una vez más, la impugnación de los recurrentes, el ATC 9/2012 dedica su cuarto fundamento a examinar la validez de la declaración de urgencia de la reforma del artículo 135 de la Constitución. El Tribunal entendió que la tramitación así sustanciada no privó a los recurrentes de las facultades que les corresponden como Diputados en el seno del procedimiento legislativo, a cuyo efecto se evoca doctrina previa del Tribunal Constitucional (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 3). En este sentido, y acogiendo la argumentación de la Mesa del Congreso, el Auto argumenta que el órgano rector de la Cámara no ha de motivar la declaración de urgencia, sino adoptarla en función de la solicitud elevada por los sujetos legitimados para ejercerla, invocando como sustento el artículo 93.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Tal y como se indica en los Antecedentes del propio ATC 9/2012, la Mesa del Congreso rechazó en la resolución de la reconsideración la obligación de inicial motivación de la declaración de urgencia porque no actuó de oficio, sino que atendió la solicitud realizada en tal sentido por los promotores de la iniciativa de reforma constitucional. Sin embargo, y a diferencia del artículo 134 del Reglamento del Senado, el artículo 93 del Reglamento del Congreso no contempla la posibilidad de que la declaración de urgencia pueda acordarla de oficio la propia Mesa del Congreso, lo que inhabilita a dicho precepto como fuente de la dispensa de motivación.

Pero es que, además, tampoco es este el precepto regulador de la motivación del acuerdo de declaración de urgencia, al no referirse a tal requisito, ni para exigirlo, ni para excluirlo. La disposición aplicable a este respecto viene dada por el segundo apartado del artículo 31 del Reglamento del Congreso de los Diputados, regulador del trámite de reconsideración ante la Mesa, interpretado a contrario sensu y en sistemática lectura con la regla 5.<sup>a</sup> del apartado 1 del mismo artículo. De ambas previsiones cabe deducir, no solo la ausencia de obligación de motivar la inicial declaración de urgencia, sino también que esa ausencia no implica vulneración del derecho al ejercicio de las funciones inherentes al cargo para el cual se ha sido elegido, como contenido integrante del derecho fundamental de sufragio activo.

En efecto, la expresa exigencia de motivación del acuerdo de reconsideración contenida en el artículo 31.2 del Reglamento del Congreso, unida a la ausencia de tal imperativo para la inicial decisión de la Mesa sobre la tramitación de los escritos y documentos de índole parlamentaria en el artículo 31.1.5.<sup>a</sup> de la misma norma reglamentaria, determinan solo el acuerdo de desestimación de la reconsideración formulada por un Diputado o Grupo parlamentario contra la calificación inicial, realizada por la Mesa, de una iniciativa parlamentaria. En cualquier caso, el ATC 9/2012 tiene el valor de sentar jurisprudencia en torno a la motivación (o más precisamente, en torno a la no necesidad de tal motivación) de la declaración de urgencia, y de precisar que la misma puede adoptarse también para la reforma constitucional (o al menos, para la reforma ordinaria, que fue el supuesto planteado).

## **5. ALCANCE Y LÍMITES DEL PODER DE ENMIENDA A LA TOTALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN. EL POSICIONAMIENTO DEL ATC 9/2012**

La última impugnación planteada por los Diputados recurrentes en amparo, con respecto al modo en que se tramitó la reforma del artículo 135 de la Constitución, suscita también una cuestión de interés, cual es la relativa al contenido y límites de la capacidad de presentación de enmiendas a la totalidad. Quizás no tanto por la novedad del poder mismo de enmienda, al existir precedentes en la jurisprudencia constitucional sobre el tratamiento de este aspecto del *ius in officium* de los parlamentarios, pero sí por tratarse, nuevamente, de la primera ocasión, en que dicho aspecto se aborda en la jurisprudencia constitucional con motivo de la reforma de la propia Constitución.

En síntesis, dentro del fugaz plazo abierto al efecto por la Mesa del Congreso de los Diputados, los recurrentes habían presentado una enmienda a la totalidad a la propuesta de reforma del artículo 135 de la Constitución<sup>24</sup>. Dicha enmienda a la totalidad, en congruencia con la impugnación que tales Diputados formularon en sede parlamentaria contra la propuesta de reforma del artículo 135 de la Constitución por entender que suponía una revisión encubierta (o en terminología jurídico-constitucional, una reforma tácita) de preceptos sometidos al procedimiento previsto en el artículo 168 de la Norma Fundamental, planteó los principios para una revisión más amplia de diversos aspectos y preceptos constitucionales<sup>25</sup>, que no solo por su profundidad y extensión (probablemente equivalente a una reforma total de la Constitución), sino por afectar a preceptos expresamente mencionados en el artículo 168.1 de la Norma Fundamental, hubiera acarreado la aplicación del procedimiento agravado de reforma de la misma.

Los recurrentes, previa la formulación de la pertinente reconsideración ante el órgano de gobierno de la Cámara de conformidad con el artículo 31.2 del Reglamento del Congreso, impugnaron también ante el Tribunal Constitucional el rechazo de esta enmienda a la totalidad por acuerdo de la Mesa del Congreso. Un acuerdo cuyo esencial criterio para justificar ese rechazo se cifró en que, de haberse admitido, la tramitación de la mencionada enmienda a la totalidad habría supuesto un cambio en el objeto y el procedimiento de la reforma constitucional tal y como había sido planteada por sus promotores, y que al haberse tenido que sustanciar por el procedimiento extraordinario previsto en el artículo 168 de la Constitución, hubiese requerido una tramitación parlamentaria distinta a la que se había seguido hasta ese momento.

También desestima el ATC 9/2012 que el rechazo de la Mesa del Congreso a tramitar la enmienda lesionase el *ius in officium* de los recurrentes, precisamente en su faceta consistente en la posibilidad de proponer enmiendas a iniciativas legislativas, o, como en el presente caso, de proponer enmiendas a iniciativas de reforma constitucional. Recurre a este respecto el Auto a prece-

<sup>24</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso*, IX Legislatura, Serie B: Proposiciones de Ley, Núm. 329-3, de 5 de septiembre de 2011, Enmienda Núm. 4, Firmante: Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds.

<sup>25</sup> Esencialmente consistente en la introducción de compromisos de mantenimiento del gasto medio de la Unión Europea en protección social, de refuerzo de la progresividad tributaria y de introducción de un impuesto a las transacciones financieras, de obligatoriedad de la persecución del fraude fiscal y de promoción en los foros pertinentes de la eliminación de los paraísos fiscales, de lucha fiscal contra los movimientos financieros especulativos, de corrección hacia una mayor proporcionalidad del sistema electoral, y convocatoria obligada de referéndum para toda reforma constitucional que no se limite a la mera corrección técnica o terminológica, así como en la reubicación de los derechos al trabajo, a la salud y a una vivienda digna dentro de la Sección 1.ª del Capítulo II del Título I, el refuerzo del acceso gratuito a centros educativos públicos sin perjuicio de la libertad de creación de centros, el refuerzo del derecho al medio ambiente, la constitucionalización del derecho de sufragio activo de españoles residentes en el extranjero, la supresión constitucional de la pena de muerte en tiempos de guerra, el refuerzo de la laicidad y la supresión de la mención constitucional a confesiones religiosas determinadas y de la financiación pública de la formación religiosa confesional, la reforma del Senado para su conversión en auténtica Cámara de representación territorial, la redefinición constitucional de España como Estado federal, el aseguramiento de la renovación del Tribunal Constitucional y el refuerzo de su independencia, la renovación de la forma política del Estado permitiendo la opción entre Monarquía o República y la reforma del artículo 63.3 para constitucionalizar la renuncia a la guerra como instrumento de política internacional.

dentes jurisprudenciales (STC 23/1990, de 15 de febrero, FJ 5), sin duda aplicados por analogía, en los que el propio Tribunal había respaldado el rechazo de enmiendas presentadas a propuestas de reforma de Estatutos de autonomía, en supuestos en que se planteaba modificar preceptos estatutarios no incluidos en la originaria iniciativa de reforma, por entender que en realidad se escondía, respecto a tales adicionales preceptos, el ejercicio de una nueva iniciativa de reforma estatutaria sin los requisitos de legitimación precisos para ello.

Generalizando este y otros precedentes jurisprudenciales (STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 5, AATC 275/1993 y 118/1999), el ATC 9/2012 incide en la necesaria homogeneidad de las enmiendas a la totalidad con la iniciativa que pretenden modificar, incluso cuando como, en el presente supuesto, se sustancia la tutela de las facultades de los parlamentarios integrantes del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución. Deriva de ello, además, el Auto la constitucionalidad de las valoraciones de las Mesas de las Cámaras sobre la homogeneidad de las enmiendas con las propias iniciativas legislativas afectadas, respaldando la inadmisión de aquellas enmiendas que no cumplan ese criterio, no solo cuando el correspondiente Reglamento parlamentario lo prevea de forma expresa, sino también en los supuestos en que este no establezca una concreta previsión al efecto.

No deja de ser llamativo el último argumento a fortiori empleado en el Auto para respaldar la constitucionalidad del rechazo de la Mesa del Congreso a la enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Parlamentario en el que se integraban los Diputados recurrentes a la iniciativa de reforma del artículo 135 de la Constitución, consistente en que la decisión del órgano de gobierno de la Cámara se encuentra debidamente motivada, cuando en sus fundamentos precedentes había rechazado el propio ATC 9/2012 la tacha de los recurrentes en torno a la falta de motivación de las resoluciones de la Mesa declarando la urgencia de la tramitación de la iniciativa de reforma, y proponiendo al Pleno su sustanciación en lectura única, con el único sustento causal en la mera solicitud en tal sentido de los autores de la iniciativa de reforma.

De hecho, este adicional y auxiliar argumento de respaldo de la constitucionalidad del rechazo por la Mesa de la enmienda a la totalidad presentada por los recurrentes, cifrado en la concurrencia de la motivación, se enlaza en el Auto con la general doctrina del propio Tribunal Constitucional en torno a que tales resoluciones del órgano de gobierno de la Cámara han de incorporar una motivación expresa, suficiente y adecuada, acompañándolo de abundante cita de precedentes (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 9; 107/2001, FJ 7; 203/2001, FJ 4; 177/2002, FJ 10; y 74/2009, FJ 3; 33/2010, de 19 de julio, FJ, 4; 44/2010, de 26 de julio, FJ 4; o 29/2011, de 14 de marzo, FFJJ 4 y 5, entre otras). Precedentes que, sin embargo, no se limitan a argumentar en torno a la motivación únicamente de las resoluciones de rechazo de enmiendas, sino a otros aspectos de la función parlamentaria.

Pese a la relativa inconsistencia que supone respaldar, en el mismo Auto, la falta de motivación de ciertas resoluciones de la Mesa del Congreso de los Diputados (la de declaración de urgencia, y la de propuesta al Pleno de sustanciación de la modificación constitucional mediante lectura única), y aducir la existencia de motivación para confirmar la validez de otras resoluciones del mismo órgano (las de rechazo de enmiendas a la totalidad) dentro de una misma iniciativa parlamentaria, la de reforma del artículo 135 de la Constitución, la clave del problema planteado

reside en la naturaleza del derecho de sufragio pasivo, en cuyo contenido se integra el derecho al debido ejercicio de las funciones inherentes al cargo público cuando se ha sido elegido, en calidad de derecho de configuración legal (*ius in officium*).

En efecto, el referido derecho lo es al ejercicio de tales facultades, pero en los términos, contenido, alcance y límites con que esas mismas facultades se configuran en la normativa que las regula. En este caso, según el contenido, alcance y límites con que el Reglamento del Congreso de los Diputados configura el derecho y poder de enmienda de Diputados y Grupos Parlamentarios. Ahora bien, tal configuración normativa no solo resulta de los preceptos que directamente definen ese poder de enmienda y regulan las condiciones procedimentales para su ejercicio (sujetos legitimados, plazos de formulación, órgano de gobierno destinatario), sino que deriva también de la sistemática interpretación de esas mismas disposiciones con aquellas otras que disciplinan y delimitan facultades relacionadas de los parlamentarios.

De este modo, si bien el artículo 110.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados efectúa una definición amplia de las enmiendas a la totalidad, al señalar que serán las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución de aquel al Gobierno, o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto, el propio precepto señala que corresponde presentar estas enmiendas a los Grupos Parlamentarios, lo cual equivale a prescribir que podrá presentarlas un solo Grupo Parlamentario. Por el contrario, para la propuesta de una reforma de la Constitución, el artículo 146.1 del Reglamento de la Cámara exige que vaya suscrita por dos Grupos Parlamentarios (o, lo que en el presente caso no es relevante, una quinta parte de los Diputados).

De la interpretación sistemática de ambos preceptos reglamentarios, artículos 110.3 y 146.1, cabalmente se colige que aquello que no puede presentarse aisladamente como iniciativa de reforma constitucional, por requerir la normativa interna del Congreso el apoyo de dos Grupos Parlamentarios, tampoco puede plantearse por un único Grupo Parlamentario en forma de enmienda a la totalidad a una propuesta de reforma constitucional debida y previamente presentada. Un criterio que, como acaba de comprobarse, late en la motivación del ATC 9/2012, aunque se haya optado en él por la evocación de precedentes jurisprudenciales sin hacer expresa referencia al carácter de derecho de configuración legal que presenta el derecho de sufragio pasivo, y en concreto, su faceta de derecho de ejercicio de las facultades inherentes al cargo para el cual se ha sido elegido.

## **6. LA CONTROVERTIDA PROBLEMÁTICA PROCESAL: EL ATC 9/2012, ¿RESOLUCIÓN DE INADMISIÓN O DE INDEBIDA DESESTIMACIÓN LIMINAR POR RAZONES DE FONDO? LA CUESTIÓN EN LOS VOTOS PARTICULARES**

Pese a la indudable trascendencia constitucional, tanto de las cuestiones suscitadas por los recurrentes como de la doctrina establecida en la respuesta del Tribunal, el ATC 9/2012 es formalmente un Auto de inadmisión a trámite, al señalarse en él que:

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

Uno de los tres Votos Particulares formulados al ATC 9/2012<sup>26</sup> (al que se adhiere otro Voto Particular al mismo Auto<sup>27</sup>) fundamenta precisamente su discrepancia en este aspecto, al entender que el juicio sobre la existencia o no de lesión del derecho fundamental alegado por los recurrentes debería haberse efectuado mediante Sentencia, y no de forma liminar, tras un procedimiento sustanciado de manera completa de acuerdo con las previsiones de la LOTC. La esencial razón de esta discrepancia se cimenta sobre una interpretación del artículo 50.1 a) de la referida Ley orgánica, que es el que, como acaba de señalarse, esgrime el ATC 9/2012 para sustentar la inadmisión a trámite del recurso.

En efecto, según el Voto Particular mencionado, para proceder a la admisión a trámite de las demandas de amparo, además del cumplimiento de los requisitos formales o procesales en sentido estricto, y de la concurrencia de trascendencia constitucional de la demanda, debe no poderse descartar de manera evidente y sin necesidad de un proceso argumentativo y de interpretación complejo y elaborado (esto es, *icto oculi*) la existencia de lesión del derecho o derechos fundamentales alegados por el recurrente en la cognición superficialmente limitada en cuanto al fondo de la cuestión que es propia del juicio preliminar a sustanciar en la fase de admisión a trámite del recurso de amparo. A juicio del Magistrado firmante del Voto, es este tercer elemento de enjuiciamiento en el que se basa el ATC 9/2012, pues ni alega incumplimiento de los requisitos procesales, ni afirma la inexistencia de trascendencia constitucional, sino que realiza el juicio liminar para descartar que exista lesión del derecho alegado.

Siempre según el Voto Particular, esta construcción argumental seguida por el ATC 9/2012 traslada a la fase de admisión a trámite la resolución de la cuestión que realmente constituye el objeto del juicio de fondo, el cual debería desarrollarse en principio en la pertinente Sentencia cuando se cumplen los requisitos procesales de índole formal. Y si bien se admite en el Voto que, tras la reforma de la LOTC, puede entenderse que el artículo 50.1 a) de la misma justifica inadmisión a trámite cuando la ausencia de lesión sea manifiesta, aun a pesar del cumplimiento de las demás condiciones de admisibilidad, lo que no cabe es que toda demanda se someta en fase de admisión a un juicio acabado sobre el fondo de la cuestión planteada, pues ello supondría reser-

<sup>26</sup> Voto Particular que formula el Magistrado don Pablo Pérez Tremps al Auto dictado en el recurso de amparo núm. 5241-2011.

<sup>27</sup> Concretamente, el Voto Particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez al Auto dictado en el recurso de amparo núm. 5241-2011, que manifiesta al inicio su total adhesión al Voto Particular del Magistrado don Pablo Pérez Tremps, además de incluir autónomos argumentos de discrepancia, que se centran en el control jurisdiccional, por parte del propio Tribunal Constitucional, de la recta selección del trámite de reforma constitucional entre los artículos 167 y 168 efectuada por las Cortes Generales.

var las Sentencias de amparo para pronunciamientos estimatorios, y sustituir el juicio sustantivo (hay que entender, en caso de inadmisión sustentada en la constatación de que no hay lesión del derecho fundamental invocado) por el juicio liminar, dada la función, tanto del recurso de amparo, cuanto del propio Tribunal Constitucional como institución, de elementos de garantía constitucional de derechos, pero también de suprema interpretación constitucional.

Sin discrepar necesariamente de los razonamientos de fondo aducidos en el ATC 9/2012, el Voto Particular concluye subrayando que la resolución inadmite a trámite una demanda de amparo que cumplía con los requisitos procesales básicos, y que poseía clara trascendencia constitucional al referirse a una reforma de la Constitución, por sostenerse en la resolución del Tribunal que los recurrentes no denunciaban una lesión de sus derechos fundamentales susceptible de ser apreciada. Pero, según el Voto, la constatación de este extremo, la ausencia de lesión de los derechos de los recurrentes, se hace en el Auto en una fase liminar, y realizando pese a ello un juicio de manifiesta complejidad técnica y de trascendencia constitucional por versar sobre una cuestión sin casi previa doctrina constitucional, todo lo cual se lleva a efecto sin haber tramitado el procedimiento de amparo de manera plena, y dando respuesta a una demanda suscitada por Diputados, representantes de la Nación española, que han participado en el procedimiento legislativo de reforma de la Constitución denunciando irregularidades en el mismo.

Según el Voto, al tratarse de una cuestión técnicamente compleja, novedosa, de evidente interés constitucional y suscitada por parlamentarios representantes del pueblo español, no debería haberse inadmitido a trámite el recurso, sino que debería haber sido objeto de un pronunciamiento más reposado y tras un análisis procesalmente completo de las cuestiones planteadas. Así pues, también desde la perspectiva procesal es de relevancia el ATC 9/2012. La cuestión esencial radica en la interpretación de la causa de inadmisión a trámite del recurso de amparo establecida en el artículo 50.1 a) de la LOTC, tras su modificación realizada por la Ley orgánica 6/2007, de 24 de mayo, y más ampliamente en la naturaleza, alcance y límites del juicio liminar sobre el fondo de impugnaciones planteadas mediante recurso de amparo constitucional.

El criterio aplicado por el ATC 9/2012 para sustentar la inadmisión a trámite se fundamenta en la inexistencia de lesión del derecho fundamental alegado, amparándose una lectura literal del artículo 42 de la LOTC, en tanto en cuanto en él se señalan como objeto del recurso de amparo, textualmente, los actos sin valor de ley que vulneren derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional [cifrados tales derechos en el art. 41 de la LOTC, al que también remite el art. 50.1 a) de la LOTC, en los garantizados en los arts. 14 a 29 de la Constitución y en la objeción de conciencia reconocida en el art. 30 de la Norma Fundamental].

Precisamente el objeto del recurso de amparo es depurar las violaciones de esos derechos, previo enjuiciamiento de fondo acerca de la concurrencia o no de tales violaciones. Mientras que, por el contrario, la función de la fase de admisión a trámite se concreta en el control del cumplimiento de los requisitos que condicionan la viabilidad procesal de la pretensión ejercitada por el recurrente. Ahora bien, con esta doctrina, se confunden el presupuesto de admisibilidad con el objeto del propio recurso de amparo. La finalidad de la fase de admisión no puede ser la constatación

tación de la existencia o no de lesión de derechos susceptibles de amparo constitucional, sino, a lo sumo, concretar si la invocación de la lesión efectivamente se refiere a tales derechos.

En cambio, determinar si realmente ha habido lesión de dichos derechos es misión que corresponde a la Sentencia de amparo, y no al Auto de inadmisión a trámite, circunstancia que ni siquiera subsana el hecho de que en esta ocasión el conocimiento del recurso de amparo hubiera sido avocado por el Pleno del Tribunal Constitucional a propuesta de la Sala, de conformidad con el artículo 10.1 n) de la LOTC. Ciertamente, como se aduce en el Voto Particular recién comentado, este tipo de inadmisiones a trámite basadas en la realización de un verdadero y completo juicio de fondo en fase liminar podía encontrar apoyatura, antes de la reforma de la LOTC en 2007, en la vieja causa de inadmisión consistente en la falta de contenido constitucional de la demanda, que otorgaba un cierto margen de maniobra al Tribunal para supuestos en los que un enjuiciamiento superficial permitía ya poner de relieve la manifiesta ausencia de vulneración de derechos en los que así sucediera.

Sin embargo, esta causa de inadmisión a trámite fue reformada en 2007, transformándose en una carga del demandante, que ha de probar que su demanda tiene trascendencia constitucional. Lo que, a contrario sensu, determina que si, como sucedió en el ATC 9/2012, el Tribunal no señala expresamente que el demandante no ha satisfecho esa carga, la falta de contenido constitucional no podría operar como causa de inadmisión en fase liminar por razón de la inexistencia de lesión del derecho fundamental invocado.

## **7. EL VALOR PROSPECTIVO DEL ATC 9/2012 Y EL RECURSO DE AMPARO COMO VÍA DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD FORMAL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL: POSIBILIDADES Y LIMITACIONES TÉCNICO-PROCESALES Y DE FONDO**

El ATC 9/2012 plantea importantes aspectos de índole procesal vinculados a la reforma constitucional, igualmente carentes de precedentes jurisprudenciales. Se trata del problema general de la justiciabilidad del muy especial supuesto de generación de normas constitucionales por vía de reforma del texto fundamental. Junto a ello, y ante las características teleológicas e institucionales del recurso de amparo, en su doble condición de instrumento procesal de protección de derechos fundamentales individuales y de cauce procesal para la interpretación constitucional, se planteaba en este caso la cuestión de la tutela, precisamente mediante amparo, del *ius in officium* de Diputados y Senadores (integrante del contenido del derecho fundamental de sufragio pasivo) como vía procedimental susceptible de plantear y materializar el especial control formal o extrínseco de constitucionalidad de la reforma de la Constitución consistente en la observancia del adecuado trámite de enmienda constitucional, entre los ofrecidos por los artículos 167 y 168 de la Ley de leyes.

La justiciabilidad de la reforma constitucional ha sido cuestión polémica en la doctrina, si bien la reflexión había permanecido en el ámbito de la teoría hasta su planteamiento en la praxis, justamente con motivo de la reforma del artículo 135 de la Constitución, y del recurso de amparo

que, sobre la misma, origina el ATC 9/2012. Un sector relevante había venido negando la justiciabilidad de la reforma de la Constitución<sup>28</sup>, por equipararla a la Constitución misma, la cual solo puede ser parámetro, pero nunca objeto, de los procesos constitucionales, como atestigua el hecho de que el artículo 1 de la LOTC prescriba que el Tribunal Constitucional únicamente está sometido a la Constitución y a su Ley orgánica.

Sin embargo, otra no menos destacada corriente doctrinal había considerado posible un control jurisdiccional, aunque limitado a la fiscalización de la constitucionalidad formal (no la material) de la reforma de la Constitución, atendiendo a la naturaleza híbrida del poder de reforma en su condición de poder constituyente constituido. Y más en concreto, sobre la base de este segundo carácter, el de poder constituido, que precisamente determinaría su sujeción al Título X de la Constitución. En particular, a la observancia de los artículos 167 y 168 de la Norma Fundamental, y, más específicamente, en lo relativo a la recta tramitación procedimental de las reformas constitucionales<sup>29</sup>.

Aunque al ATC 9/2012 no se plantea expresamente el tema de la justiciabilidad de la reforma constitucional como cuestión problemática, y como presupuesto de su propia jurisdicción, sí lo hace indirectamente, al no suscitar objeción de principio a la realización de ese control, que, como ha podido comprobarse en este trabajo, la resolución emprende a pesar de configurarse formalmente como de inadmisión a trámite. En pocas palabras, la inadmisión a trámite del recurso de amparo a que da resolución el ATC 9/2012, en este punto concreto, no se fundamenta en la injusticiabilidad de la reforma constitucional, sino que, al contrario, y previa la realización del correspondiente control o contraste, se justifica en la consideración de que no se ha vulnerado el artículo 168.1 de la Constitución y, en consecuencia, en que la elección del trámite del artículo 167 realizada por la Mesa del Congreso de los Diputados, a entender de la mayoría del Pleno del TC, no habría sido incorrecta.

En otras palabras, el ATC 9/2012 aborda como primera cuestión planteada por los recurrentes la rectitud constitucional de la elección procedimental para la sustanciación de la reforma del artículo 135 de la Constitución efectuada por la Mesa de la Cámara. Y este hecho mismo es doblemente significativo, en primer término para la resolución del propio recurso de amparo planteado con respecto al artículo 135 de la Constitución tras su reforma de septiembre de 2011, pero también como precedente jurisprudencial significativo de cara a ulteriores modificaciones futuras del texto constitucional. El hecho de que el fallo sea de inadmisión a trámite no invalida este valor jurisprudencial del ATC 9/2012, por una doble serie de consideraciones.

<sup>28</sup> Entre otros, RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M.: «La jurisdicción constitucional», en *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, 2.ª ed., Madrid, Civitas, 1981, pág. 803, o DE PRADA SAMMAMED, J.L.: «Reconsideración del sistema de reforma de la Constitución», en AGUIAR DE LUQUE, L.: (coord.), *Constitución, Estado de las Autonomías y justicia constitucional (Libro Homenaje al Profesor Gumersindo Trujillo)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, especialmente en págs. 311-313, entre otros.

<sup>29</sup> En este sentido, por ejemplo, JIMÉNEZ CAMPO, J.: «Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución», *Revista del Departamento de Derecho Político*, n.º 7 (1980), especialmente en págs. 100-103, o DE VEGA, P.: *La reforma de la Constitución y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1991, págs. 297 y ss.

De un lado, porque lo que conduce a dicha decisión de inadmisión es la realización de un control efectivo de la recta tramitación procedimental de la reforma del artículo 135 de la Constitución, como medio para constatar la inexistencia de lesión del *ius in officium* de los Diputados concurrentes, y con ello, como ya se ha visto, para sustentar la concurrencia de la causa de inadmisión establecida en el artículo 50.1 a) de la LOTC. Y de otra parte, porque la jurisprudencia esencialmente se establece en la fundamentación jurídica de las resoluciones del Tribunal Constitucional, más que en el fallo o parte declarativa, y las líneas argumentales recogidas en esa misma fundamentación adquieren así una dimensión objetiva y general de valor para eventuales supuestos futuros similares.

Por todo ello, el ATC 9/2012 rompe el mito de la injusticiabilidad de la reforma constitucional. O lo rompe, al menos, para el tipo de cuestión efectivamente planteada por los recurrentes y resueltas en el propio Auto: cuando se trate del control jurisdiccional de la constitucionalidad formal de la reforma de la Constitución, aspecto en el que la resolución sienta una trascendental jurisprudencia, adquiriendo con ello valor de precedente, al entrar a realizar un control efectivo de tal cuestión. El contenido del fallo, la inadmisión a trámite, sin embargo, determina que en la resolución nada se diga acerca de las consecuencias de una eventual estimación del amparo, cuestión que resulta de la mayor relevancia teórica, y de gran complejidad, quizás no solo desde la estricta perspectiva técnico-jurídica, única, no obstante, desde la que se plantea el presente trabajo, y que, por tanto, queda imprejuizada por el ATC 9/2011.

Recuérdese, en esta línea, que tal era el sentido (esto es, estimatorio tras la pertinente admisión a trámite) que en páginas anteriores se consideraba que habría debido tener el mencionado Auto. Al menos, en lo que respecta a la queja de los recurrentes dirigida contra la falta de motivación en la propuesta de la Mesa al Pleno del Congreso de los Diputados de tramitar la proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución con arreglo al procedimiento de lectura única, al no cumplir esa función motivadora la mera remisión del acuerdo de la Mesa a la solicitud en tal sentido (a su vez, tampoco fundamentada) de los Grupos autores de la iniciativa de revisión constitucional. Por ello, resulta de interés, si no extraer las consecuencias que hubiera podido tener una eventual estimación que en la práctica no se ha producido, sí al menos dejar expuestas las complejas coordinadas en que esas consecuencias hubieran tenido en relación con el texto reformado del artículo 135 de la Constitución.

A este respecto, conviene una vez más tener presente la naturaleza del recurso de amparo. Tanto en positivo, en su condición de instrumento de garantía de los derechos fundamentales y mecanismo de interpretación constitucional, cuanto desde la perspectiva de lo que no es. Es decir, teniendo presente que el amparo no es un instrumento procesal concebido principal y directamente para llevar a cabo un control de constitucionalidad de normas (dejando a un lado el caso de las disposiciones reglamentarias por eventual infracción de derechos fundamentales, en cuanto disposiciones sin valor de ley).

Esto último no obstante, tampoco cabe descartar necesariamente que el amparo pueda jugar algún papel nomofiláctico en caso de Sentencias estimatorias de la lesión de derechos fundamentales que vengán relacionados o tengan por objeto o contenido el ejercicio de potestades de con-

currencia y participación en la formación de normas (lo cual sucederá en el caso de Diputados y Senadores, cuando el derecho conculcado sea el de sufragio pasivo en su faceta de adecuado ejercicio de las facultades inherentes al cargo para el cual se ha sido elegido, y esa lesión se produzca, precisamente, en el *iter* de producción legislativa, o en el marco de la tramitación de una reforma constitucional). Como es sabido, el tema de los efectos de las Sentencias estimatorias de amparo es regulado en el artículo 55.1 de la LOTC, el cual, según es también notorio, ofrece un elenco de diversos pronunciamientos de discrecional selección por parte del Tribunal Constitucional.

Más en concreto, parece pertinente que, en este tipo de supuestos (vulneración del *ius in officium* en el marco del procedimiento parlamentario de tramitación de reformas constitucionales), la Sentencia eventualmente estimatoria formule el pronunciamiento previsto en el artículo 55.1 b) de la LOTC: reconocimiento del derecho o libertad pública que haya sido objeto de lesión, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado (consistente, en el presente caso, en la adecuada motivación de la propuesta de la Mesa al Pleno de tramitar la reforma de la Constitución con arreglo al procedimiento de lectura única). Y aunque no deje de ser cierto que con este único pronunciamiento declarativo (de eficacia más simbólica que efectiva) quedaría satisfecho el artículo 55.1 de la LOTC, cabe también plantear si podría añadirse alguno más de los pronunciamientos, o los dos, que contempla el precepto como opción disponible para las Sentencias estimatorias de amparo.

Precisamente aquí es donde comienzan las dificultades, pues cualquier otro de los dos optativos contenidos adicionales de las Sentencias de amparo sería susceptible de repercutir sobre la validez de la reforma constitucional, poniendo en tensión la naturaleza del amparo como instrumento procesal para la tutela de derechos, y otorgándole una faceta adicional de procedimiento nomofiláctico. Y además, en este caso, de instrumento procesal, tal vez insospechadamente (no parece que fuese ese el propósito de su consagración legal por el legislador orgánico del Tribunal Constitucional) de control de constitucionalidad (formal) nada menos que de una reforma de la Constitución (o lo que es igual, de un precepto constitucional enmendado como consecuencia de dicha reforma).

Parece que una declaración de nulidad de la resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados consistente en seguir el procedimiento de lectura única, por considerarse aquejada de vicios que supusieran lesión de derechos fundamentales de los parlamentarios, acarrearía la nulidad de la propia aprobación de la reforma constitucional, al integrarse tal resolución o acuerdo del órgano de gobierno de la Cámara en el procedimiento de tramitación de la referida reforma. Ello no obstante, el artículo 55.1 a) de la LOTC permite al Tribunal determinar la extensión de los efectos de su pronunciamiento estimatorio, lo que haría teóricamente posible una declaración de mera inconstitucionalidad sin efectos invalidantes de la resolución considerada lesiva de derechos fundamentales.

Y si bien este modo de proceder, a su vez, posibilitaría salvar la validez del procedimiento de reforma del artículo 135 de la Constitución, por tener tal pronunciamiento anulatorio (o de mera inconstitucionalidad) eficacia exclusivamente declarativa, parece contradictorio en sí mismo declarar inconstitucional el mencionado acuerdo de la Mesa por vulneración de derechos fundamentales y al mismo tiempo privar a dicha declaración de su natural efecto práctico aparejado, la

nulidad, con lo que a la postre se trataría de una declaración retórica. E igual problema plantearía el restablecimiento del derecho, de conformidad con el artículo 55.1 c) de la LOTC.

Tan solo cabría, excepcionalmente, adoptar uno u otro pronunciamiento, junto con el consistente en el reconocimiento nominal del derecho lesionado, cuando esa lesión de derechos fundamentales individuales de Diputados o Senadores suponga al tiempo el surgimiento de un vicio objetivo e invalidante de inconstitucionalidad formal, a consecuencia de la incorrecta formación procedimental de la norma en cuestión. Esto es, cuando exista conexión causal entre la lesión del *ius in officium* de Diputados o Senadores y la inconstitucionalidad formal de la norma así tramitada, porque la infracción subjetiva de derechos determine al mismo tiempo la generación de un problema de inconstitucionalidad formal de la suficiente entidad como para viciar la propia reforma. De hecho, la adecuada tramitación procedimental es el único límite expreso que el Título X de la Constitución impone al ejercicio del poder de reforma de la propia Norma Fundamental.

No obstante, también en este supuesto, el de la reforma constitucional, deben operar los parámetros que modulan la doctrina de los vicios *in procedendo* y su virtualidad invalidante de los productos normativos parlamentarios, forjada esencialmente en torno a la elaboración de la ley<sup>30</sup>, pero que resultan trasladables al contexto de la reforma constitucional, al existir identidad sustancial de razón. Incluso, con más motivo que en el caso de los vicios en la elaboración de la ley parlamentaria, toda vez que los únicos parámetros constitucionales expresos al ejercicio del poder de reforma constitucional son, como viene señalándose, de índole formal, esencialmente consistentes en la recta selección entre los procedimientos ordinario y agravado que respectivamente regulan los artículos 167 y 168 de la Norma Fundamental, y en el correcto desarrollo de la verificación y secuencia de trámites que tales preceptos (y su correspondiente normativa de desarrollo en los Reglamentos parlamentarios) prevén.

De conformidad la doctrina de los vicios *in procedendo*, debe tratarse, no de cualquier infracción o irregularidad procedimental, sino solo de aquellas que supongan una alteración sustancial de la recta tramitación de la norma en cuestión. En el caso aquí analizado, es preciso distinguir entre la lesión de derechos derivada de una determinada irregularidad, y la inconstitucionalidad de la norma surgida del procedimiento en que tal irregularidad tiene lugar. Solo cuando la irregularidad, además de la vulneración del *ius in officium* de Diputados y Senadores, vicie al tiempo de inconstitucionalidad formal la norma por suponer una lesión de importancia fundamental en la correcta secuencia y sustanciación del procedimiento de reforma constitucional, su correspon-

<sup>30</sup> Entre los estudios dedicados al control de los vicios en el procedimiento legislativo, incluyendo el resumen y comentario de la doctrina sentada al respecto por el Tribunal Constitucional, pueden citarse los siguientes: AGUIAR DE LUQUE, L.: «El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión», *Revista de Derecho Político*, n.º 24 (1987), págs. 9-30; DE ASÍS ROIG, A.: «Influencia de los vicios *in procedendo* sobre la eficacia de las leyes», *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Madrid, 1985, BIGLINO CAMPOS, P.: *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Madrid, 1991, págs. 189-238; JIMÉNEZ APARICIO, E.: «Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplos», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 3 (1989), págs. 143-197. Un resumen reciente de las conclusiones doctrinales y jurisprudenciales sobre este asunto se ofrece en ARANDA ÁLVAREZ, E.: *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Madrid, 1998, págs. 249-255.

diente constatación y declaración extenderá su fuerza invalidante al producto normativo de esa secuencia procedimental así viciada: el nuevo enunciado proyectado para el precepto constitucional, que no alcanzará el carácter de norma incorporable a la Constitución.

Infracciones de este tipo solo podrán ser las consistentes en una errónea selección del procedimiento de revisión entre los dos establecidos en el artículo 167 y 168 del texto constitucional, por incorrecta aplicación del primer apartado de este (directa o a contrario sensu, según se estime de observancia el previsto en el primer precepto o el establecido en el segundo). O bien, las infracciones procedimentales que supongan la omisión o la significativamente incorrecta realización de trámites o requisitos constitucionalmente previstos en uno y otro precepto, y su normativa parlamentaria de desarrollo (como el régimen de mayorías parlamentarias, la intervención misma de las Cámaras, la no convocatoria del referéndum preceptivo en caso de reforma agravada, o del eventual en caso de reforma ordinaria, etc.). O incluso, la tramitación de la reforma a través de procedimientos distintos de los constitucionalmente previstos.

Si, como planteaban los recurrentes, la selección o calificación procedimental es errónea y se sigue el trámite ordinario de reforma de la Constitución previsto en el artículo 167 de esta, siendo realmente aplicable el agravado, habrá lesión del *ius in officium* en lo que respecta a la indebida disminución de posibilidades de bloqueo de la reforma mediante voto negativo, nulo o abstención de Diputados y Senadores. Una merma que se deriva de los distintos umbrales de mayoría cualificada establecidos en los artículos 167 y 168 de la propia Constitución. Pero, al mismo tiempo, habrá un vicio esencial en la recta formación de la reforma constitucional, que tornaría esta en inválida por el único tipo de inconstitucionalidad en que puede incurrir el poder de revisión de la Constitución en cuanto poder constituyente constituido: el incumplimiento del artículo 168 de la Norma Fundamental, que halla en este tipo de control de su observancia la única garantía jurisdiccional para preservar su fuerza normativa y supremacía, en congruencia con la general superioridad y normatividad predicable de la Constitución *in toto*, y que deriva del artículo 9.1 del texto constitucional<sup>31</sup>.

Asimismo, existiría lesión del *ius in officium* en el supuesto inverso (posible en teoría pero de difícil acaecimiento en la práctica, como la historia de las hasta ahora dos reformas de la Cons-

<sup>31</sup> En contra de este criterio, ALÁEZ CORRAL, B.: *Los límites materiales a la reforma de la Constitución española de 1978*, cit., pág. 399, para quien, si bien el recurso de amparo es cauce idóneo para el control de constitucionalidad de los actos de ordenación y calificación de la reforma, el previsible retraso en la realización de dicho control no impediría la conclusión del procedimiento de reforma constitucional y su reconocimiento eficaz como una norma constitucional. En cambio, el criterio que se mantiene en el presente trabajo se cifra en que la anulación es una consecuencia posible de la Sentencia estimatoria de amparo en virtud del artículo 55.1 a) *in fine* de la LOTC, que permite la declaración de nulidad, y la concreción de los efectos de la misma, que pueden alcanzar al resultado de la reforma cuando la lesión sea consecuencia misma de la errónea selección del procedimiento de tramitación de la reforma, ello redunde en una merma del valor del voto del parlamentario individual, y al tiempo el vicio sea de la entidad suficiente para determinar la inconstitucionalidad formal de la disposición con un origen procedimental viciado, la cual, en razón de ese espurio origen, no podrá alcanzar el valor de disposición constitucional. De otra parte, en lo que se refiere a la objeción relativa a la eventual extemporaneidad de la Sentencia de amparo, siempre cabe la posibilidad de que el recurrente inste y llegue a obtener la suspensión, de conformidad con las disposiciones generales contenidas en los artículos 58 y siguientes de la LOTC.

titución de 1978 pone de manifiesto), consistente en una indebida opción por el mecanismo de revisión previsto en el artículo 168 del texto constitucional, en detrimento del que disciplina el artículo 167. Quizás la vulneración no residiría en el menoscabo del valor del voto individual de Diputados y Senadores, pues dicho valor sería mayor en este supuesto hipotético que el que realmente debería tener (al menos en lo que se refiere al voto negativo, nulo o la abstención, pues para el voto afirmativo sucedería justamente lo contrario), pero habría vulneración del *ius in officium* en otros dos aspectos de indudable relevancia.

De un lado, la capacidad de conformación del texto reformado de la Constitución de Diputados y Senadores se limitaría a la configuración y votación en torno al principio mismo de la reforma, pero no a su concreta configuración de esta última en detalle, como texto articulado, que quedaría en manos de las nuevas Cortes electas, tras la convocatoria obligada de elecciones que estipula el artículo 168 de la Norma Fundamental. De otro lado, y quizás con mayor significación práctica para los Diputados y Senadores individuales, la errónea calificación con arreglo al artículo 168 de la Constitución en perjuicio de la observancia del artículo 167 supondría un indebido acortamiento de la duración de su mandato, igualmente a consecuencia de la obligatoria disolución automática de las Cámaras que aprueben el principio de la reforma constitucional agravada, de conformidad con las previsiones del primero de dichos preceptos de la Norma Fundamental.

Únicamente en un supuesto cabe hablar de una convalidación de los vicios *in procedendo*, que impediría la anulación de la correspondiente reforma, subsiguiente a la activación de un control jurisdiccional por vía de amparo similar al instado con ocasión de la modificación del artículo 135 de la Constitución de septiembre de 2011: que la reforma constitucional sea ratificada por los ciudadanos mediante el correspondiente referéndum. En tesitura semejante, la infracción del *ius in officium* de Diputados o Senadores habría de hallar su vía de satisfacción, en caso de Sentencia estimatoria de amparo, a través de los restantes pronunciamientos previstos en el artículo 55.1 de la LOTC, distintos del consistente en la anulación de la decisión, acto o resolución lesiva, a pesar de que tal decisión, acto o resolución efectivamente se haya integrado en la secuencia procedimental de tramitación parlamentaria de la referida reforma constitucional.

Ello podría llevarse a cabo mediante el reconocimiento, en la hipotética Sentencia estimatoria, del derecho fundamental lesionado de conformidad con su contenido constitucionalmente reconocido. O bien, aun acordando la anulación total o parcial del acuerdo de la Mesa lesivo de dicho derecho, la eventual Sentencia estimatoria del amparo podría hacer uso de la potestad moduladora de la extensión de los efectos de la nulidad del acto impugnado, en los términos del artículo 55.1 a) *in fine* de la LOTC, a fin de extraer de dicho efecto anulatorio la validez del precepto o preceptos constitucionales así reformados. Validez que lógicamente habría de quedar incólume a consecuencia del directo respaldo en referéndum por parte de la ciudadanía, de la cual Diputados y Senadores, cuando se hallan en ejercicio de su *ius in officium*, no son sino representantes.