

# **VEINTICINCO AÑOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**

PALOMA BIGLINO CAMPOS

Catedrática de Derecho Constitucional  
Universidad de Valladolid

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. SOBERANÍA POPULAR, DEMOCRACIA REPRESENTATIVA. 1. *Un procedimiento legislativo para los ciudadanos, pero sin los ciudadanos.* 2. *Un procedimiento legislativo para los grupos.* 3. *Mayorías y procedimiento legislativo.* III. ESTADO SOCIAL Y PRESUNTA CRISIS DEL PARLAMENTO. 1. *El legislador de los derechos sociales.* 2. *Una ley con contenido reglamentario.* 3. *Una ley con demasiados contenidos.* IV. ESTADO DE DERECHO, INVOLABILIDAD Y AUTONOMÍA DEL PARLAMENTO. 1. *La inviolabilidad del legislador.* 2. *El Tribunal Constitucional, guardián del pluralismo (a veces).* V. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: LA PARTICIPACIÓN DEL SENADO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. 1. *Un Senado al margen del pluralismo territorial.* 2. *Un Senado subordinado en el procedimiento legislativo.* VI. CONCLUSIÓN.

# **VEINTICINCO AÑOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**

POR

PALOMA BIGLINO CAMPOS

Catedrática de Derecho Constitucional  
Universidad de Valladolid

## **I. INTRODUCCIÓN**

Desde la aprobación de la Constitución, el análisis del procedimiento legislativo que ha predominado en nuestra doctrina ha tenido en cuenta sobre todo sus aspectos formales. Sin embargo, el proceso de elaboración de la ley es algo más que una sucesión de actos destinado a alcanzar una determinada finalidad porque, a lo largo del mismo, se van reflejando las principales tendencias que prevalecen en un determinado sistema jurídico.

Durante estos veinticinco años, la definición de España como Estado Social y democrático de Derecho, que reconoce la autonomía de nacionalidades y regiones, ha ido concretándose paulatinamente. Y lo ha hecho en un marco distinto al que existía durante la aprobación de la Constitución dado que, a lo largo de ese tiempo, nuestro país se ha integrado en una Europa que está en permanente evolución. Todas estas transformaciones han influido en el proceso de elaboración de la ley, que se ha ido adaptando, a veces sin reformas expresas, a las nuevas situaciones.

La finalidad de estas páginas consiste precisamente en analizar el peso que las principales definiciones recogidas en nuestra nor-

ma fundamental han tenido sobre el *iter* legislativo. Quede claro que no se pretende llevar a cabo una investigación de todos los problemas que han surgido a lo largo de estos años, ni tampoco tratarlos desde la estricta óptica del Derecho Parlamentario. Lo que se intenta es analizar si la evolución de nuestro sistema constitucional ha afectado al papel que debe cumplir el procedimiento legislativo en cualquier ordenamiento y, además, concretar de qué manera lo ha hecho.

Con este objetivo, en el primer apartado de este trabajo se tratan algunos problemas relacionados con el carácter democrático de nuestro Estado, tales como la naturaleza eminentemente representativa de nuestro sistema, el juego de los partidos políticos en el Parlamento y la dialéctica entre mayoría y minoría. Posteriormente, se aborda la influencia que ha tenido sobre el procedimiento la definición de nuestro país como Estado social, al incidir en la naturaleza de la norma sometida a elaboración. La sumisión del Parlamento a Derecho ha originado, por su parte, una visión de la inviolabilidad de las Cámaras y de la autonomía parlamentaria distinta a las tradicionales. El control que corresponde al Tribunal Constitucional de la vida interna del Parlamento no ha tenido, sin embargo, demasiada repercusión en el procedimiento legislativo, quizá por la necesidad de salvaguardar la presunción de constitucionalidad que juega a favor de la ley. En las últimas páginas se trata de la influencia que la definición territorial de nuestro Estado ha tenido en el procedimiento legislativo, así como del papel del Senado como cámara de representación autonómica en la elaboración de la ley.

Antes de abordar estos objetivos, queda por hacer una advertencia. La mayor parte de las reflexiones recogidas en estas páginas surgen y se refieren al Parlamento nacional, ya que se trata de conmemorar el aniversario de la Constitución. Sin embargo, las similitudes que existen entre el procedimiento legislativo previsto para las Cortes Generales y el articulado para las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas permite extender a estas últimas muchas de las conclusiones que se recogen al final de este trabajo.

## II. SOBERANÍA POPULAR, DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Poco después de aprobarse la Constitución, la doctrina española debatía el significado del atributo democrático que acompaña la defi-

nición de nuestro Estado, contraponiendo un entendimiento de la democracia como ideal a construir, superador de las contradicciones del sistema capitalista, con otro más pragmático, que sólo hace referencia a la forma en que se rigen los países de nuestro entorno. Hoy en día ya nadie cuestiona que, cuando la Constitución habla de democracia, se refiere sobre todo a la soberanía popular, a los cauces de participación de los ciudadanos en el Estado y al pluralismo político, lo que, bien mirado, no es poco.

A partir de esta idea de democracia, se ha acentuado el carácter representativo de nuestro sistema político, en detrimento de las contadas oportunidades que los ciudadanos tienen de participar directamente en la formación de la voluntad del Estado. Pero nuestra democracia no sólo se ha consolidado como representativa, sino que además es una democracia de partidos. Una determinada lectura del 6 CE ha servido para fundamentar que dichas asociaciones de «relevancia constitucional» (en expresión del Tribunal Constitucional) protagonicen la vida de las Cámaras. Por último, quizás con el objetivo de garantizar la estabilidad de nuestro sistema democrático, se ha reforzado el principio de la mayoría en claro detrimento del pluralismo. Esta lectura del significado de la democracia ha influido, como no podía ser menos, en el procedimiento legislativo.

### **1. Un procedimiento legislativo para los ciudadanos, pero sin los ciudadanos**

La iniciativa legislativa que diseña la Constitución es más plural que la reconocida en otros ordenamientos de nuestro entorno, donde sólo los miembros de las Cámaras o el Gobierno tienen la facultad de impulsar el proceso de elaboración de la ley. Pero de poco ha servido que el art. 87.3 CE atribuya la iniciativa legislativa a los ciudadanos y que, en una fecha tan temprana como 1984, se articulase esta facultad mediante la aprobación de la LO 3/1984. Hasta el momento, los frutos de la iniciativa legislativa popular han sido prácticamente nulos. En las siete legislaturas que ha conocido el Congreso de los Diputados no se ha aprobado ni una sola ley que respondiera a un impulso de esta naturaleza. Únicamente la proposición presentada en 1995 sobre reclamación de deudas comunitarias corrió una suerte mejor y logró concretarse en una norma jurídica, pero sólo porque fue subsumida en otra iniciativa de origen parlamentario.

Hay varias razones que pueden explicar el fracaso de la iniciativa legislativa popular. Influye, sin duda, el carácter restrictivo con que la Ley Orgánica antes citada regula la institución, el riguroso análisis de admisibilidad que realiza la Mesa del Congreso de los Diputados y la estricta interpretación de las materias vedadas a este tipo de proposiciones que se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Pero el pobre resultado de la institución es consecuencia también de otra razón más profunda y que consiste en la dificultad de insertar instituciones de democracia directa o participativa en un sistema marcadamente representativo. Antes de la aprobación de la Constitución, la doctrina italiana y francesa ya había puesto de manifiesto que esta facultad puede incrementar la distancia que separa a los representantes y representados. En la medida en que aproxima la formación de la voluntad estatal a los ciudadanos, la aleja de los poderes públicos, que miran con desconfianza cualquier iniciativa que no esté bajo su control.

## **2. Un procedimiento legislativo para los grupos**

La democracia de partidos que se ha implantado en nuestro sistema político tiene su reflejo en un procedimiento legislativo protagonizado por los grupos parlamentarios. En muchas ocasiones se ha subrayado que nuestro Parlamento ya no es, como era en el periodo liberal, una Asamblea de individuos que contribuyen, de forma libre e independiente, a la formación de la voluntad general, sino tan sólo el ámbito donde se formalizan las decisiones adoptadas previamente en el seno de los partidos y que vinculan a los parlamentarios en virtud de la disciplina a la que están sometidos.

Esta característica, generalizada en casi todas las Asambleas de los países de nuestro entorno, es todavía más acusada en nuestras Cámaras y resulta de la manera en que los Reglamentos parlamentarios han desarrollado la Constitución. Los contados derechos que se reconocen a los representantes aislados (como la asistencia a las sesiones, el voto o formar parte de una Comisión) operan casi como presupuestos para que los representantes puedan actuar a través de las formaciones a las que pertenecen. En el curso de la elaboración de la ley cada uno de los miembros de las Cámaras puede hacer poco más que presentar enmiendas parciales (siempre que cuente con la firma del portavoz) y votar, aunque no conviene olvidar que también al ejercer este derecho está sometido a la disciplina de partido.

Puede así concluirse que el marcado protagonismo de los grupos en las Asambleas produce una cierta fractura entre la teoría de la representación mantenida por el Tribunal Constitucional y el funcionamiento del Parlamento. Mientras la titularidad del mandato corresponde al parlamentario individual, porque así lo ha querido el cuerpo electoral, el ejercicio del mandato en los procedimientos parlamentarios corresponde casi en exclusiva al Grupo en el que se integra.

No está nada claro que, a pesar de estas dificultades teóricas, la posición que los parlamentarios ocupan en la actualidad tenga que ser modificada. Así, cabe opinar que es conforme a lo establecido en la Constitución, no sólo en el art. 6, sino también en aquellos preceptos que condicionan algunas decisiones al peso que corresponde a los Grupos parlamentarios (como sucede con la composición de la Diputación Permanente) o a los grupos políticos con representación parlamentaria (como ocurre en el procedimiento de investidura). Por otra parte, algunos pueden pensar que todavía es preciso reforzar a los partidos políticos y su disciplina interna, tal y como sucedía cuando se elaboró la Constitución y los Reglamentos parlamentarios.

Puede haber también quienes consideren que nuestra democracia está lo suficientemente madura como para permitir que los grupos cedan a los parlamentarios individuales algo del protagonismo que ahora ostentan. De optarse por algún tipo de reforma, conviene tener presente que existen dos asuntos parcialmente distintos, que pueden ser abordados de manera independiente. El primero es la incorporación obligatoria de los parlamentarios a un grupo, lo que excluye la existencia en nuestras Cámaras de parlamentarios independientes. El otro es el excesivo protagonismo que se reconoce a los grupos en los procedimientos parlamentarios, en detrimento de las facultades de los miembros que lo componen. Es cierto que estas diferentes previsiones cumplen una finalidad común, que consiste en consolidar la posición de las formaciones políticas en las Cámaras. Sin embargo, operan de manera diferente. Mientras la adscripción obligatoria hace que los Grupos sean los únicos actores de las Cámaras, la segunda tiene como finalidad robustecer la disciplina de partido.

Por eso, ambos problemas pueden tener soluciones diferentes. Así, es posible potenciar la participación de los parlamentarios individuales en el procedimiento legislativo sin necesidad de reconocer la existencia de representantes no adscritos. De otro lado, también es

posible implantar en el plano nacional el modelo que siguen las Asambleas legislativas de algunas Comunidades Autónomas, donde se ha optado por reconocer la existencia de parlamentarios no integrados en un grupo sin incrementar por ello los derechos que corresponde a los representantes al margen de sus formaciones. Sea cual sea la solución que se prefiera, conviene tener presente que el criterio predominante debería ser la finalidad que es consustancial al procedimiento legislativo. El objetivo del mismo es alcanzar integración de los miembros de la Cámara en la formación de la ley, de manera que ésta se aproxime lo más posible a la opinión mayoritaria de los ciudadanos expresada en las urnas. Todas las demás consideraciones, como puede ser procurar la agilidad del procedimiento, evitar el obstruccionismo, salvaguardar la disciplina interna del partido o garantizar la libertad de sus miembros, con ser importantes, tienen un valor instrumental en relación a dicha finalidad.

### 3. Mayorías y procedimiento legislativo

Desde hace tiempo, la doctrina constitucional ha subrayado que el predominio de los partidos en las formas democráticas actuales ha supuesto una mitigación del principio de división de poderes en detrimento del Parlamento. El hecho de que el partido en el Gobierno posea también la mayoría en la Cámara provoca que la Asamblea secunde siempre las iniciativas legislativas del Ejecutivo. Además, atenúa la función de control, ya que resulta sumamente improbable que lleguen a prosperar la moción de censura o la denegación de la confianza. Aun así, también se reconoce que este efecto no es una disfunción del modelo, sino que es una consecuencia obligada de los sistemas parlamentarios. En nuestro país, es la propia Constitución la que atribuye al Gobierno la dirección política de la Cámara, porque dicho órgano impulsa el procedimiento legislativo mediante la presentación de proyectos de ley y está presente en su tramitación mediante facultades tales como la declaración de urgencia o la conformidad con enmiendas que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios.

Nuestra democracia no sólo se caracteriza por ser una democracia de partidos, sino sobre todo por ser una democracia de pocos partidos, al menos a nivel nacional. Durante los años que ha estado vigente la Constitución, el sistema electoral dispuesto por el legislador ha favorecido que sólo los partidos con una amplia implantación alcancen representación parlamentaria. Pero además, ha facilitado la formación



en las Cámaras de mayorías muy amplias, cuando no absolutas. Es evidente que esta configuración del Parlamento tiene indudables ventajas, sobre todo a la hora de formar y garantizar la estabilidad del Ejecutivo, tal y como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional en las ocasiones en que se ha pronunciado sobre el asunto.

Lo que no está tan claro es la bondad de este sistema de mayorías en el procedimiento legislativo.

Cuando se elaboró la Constitución, la exigencia de mayorías absolutas para la aprobación de las leyes orgánicas o los Reglamentos parlamentarios se concibió como una manera de asegurar el consenso sobre materias que eran especialmente importantes en nuestro ordenamiento. No parece que este objetivo se haya logrado, sino que estas normas se aprueban sobre todo cuando una determinada fuerza política alcanza suficiente peso en el Parlamento y, normalmente, al margen o con la oposición de las demás. En estas ocasiones, y todavía más durante la elaboración de las leyes ordinarias, la presentación de proposiciones de ley o el ejercicio del derecho de enmienda por parte de la oposición tiene, más que nada, un carácter testimonial. Por eso, algunos autores han podido subrayar que esos instrumentos, a pesar de desarrollarse en el seno del procedimiento legislativo, cumplen más que nada una función de control.

La situación que se acaba de describir tiene, sin duda, repercusiones políticas de importancia, pero también técnicas, porque pone en cuestión el fundamento de la posición de la Ley en el ordenamiento jurídico. En un sistema democrático, la única justificación posible de la fuerza que es inherente a ese tipo de normas radica en su procedimiento de elaboración. No basta con que la ley sea la expresión de la mayoría, porque entonces estaría de más la composición plural de las Cámaras. Tampoco es suficiente con garantizar la publicidad, de manera que los representados conozcan lo decidido por los representantes. La mayor parte de las normas del procedimiento tiende a garantizar la participación de todos los sectores de la Cámara en la formación de la decisión. Evidentemente, la mayoría debe tener la última palabra, pero esto no hace del conjunto del procedimiento papel mojado. No conviene olvidar que el pluralismo no significa, tan solo, tolerar la existencia de quienes tienen una opinión distinta. Supone también admitir que el adversario político, aunque piense de manera diferente, puede tener parte de razón. La fuerza de la mayoría arranca de las elecciones, pero la legitimidad de su ejercicio radica, quizás, en reconocer que la minoría no siempre se equivoca.

### III. ESTADO SOCIAL Y PRESUNTA CRISIS DEL PARLAMENTO

#### 1. El legislador de los derechos sociales

Constituye casi un lugar común afirmar que el desarrollo del Estado social ha puesto en cuestión la «centralidad» del Parlamento en el sistema político. Según esta visión, la creciente intervención de los poderes públicos en la vida social y económica habría reforzado sobre todo el papel del ejecutivo, ya que sólo los Gobiernos disponen de los medios técnicos y de la agilidad suficiente para hacer frente a las nuevas y urgentes demandas sociales. Por contra, el Parlamento, más preocupado por las formas democráticas que por la eficacia, habría perdido protagonismo en este envite.

Algunas de las afirmaciones que se acaban de recoger tienen, sin embargo, que ser matizadas, cuando no desmentidas. En primer lugar, cabe dudar que el Parlamento haya perdido su posición central porque, al menos en nuestro sistema, nunca la ha ostentado. No la tuvo durante el siglo XIX, cuando las Cámaras compartían la soberanía con el Rey y era éste quien protagonizaba el sistema político, no sólo porque participaba en la elaboración de la ley, sino también porque era titular del poder ejecutivo. El Parlamento tampoco ha desempeñado un papel nuclear en el siglo XX ya que, en caso de regir una Constitución democrática, han predominado formas de parlamentarismo racionalizado que refuerzan la posición del Gobierno.

Pero además es posible sostener que la pérdida de importancia del Parlamento y de la ley en los sistemas contemporáneos no deriva del Estado Social, sino de su negación. Son las políticas liberalizadas las que, al retraer la actuación de los poderes públicos, implican un repliegue de las Cámaras en relación con el Ejecutivo, que sigue dirigiendo la política económica. Este efecto se multiplica cuando, como ahora, la liberalización de la economía se interpreta sobre todo como desregulación.

Tampoco es cierto que las nuevas demandas sociales marginen la intervención del Parlamento. Es cierto que la prestación de servicios corresponde a la Administración, pero no hay que olvidar que ésta debe actuar conforme a la habilitación que ha recibido previamente del Parlamento en forma de ley. Es más, puede afirmarse que muchos de los derechos que surgen con el Estado social sólo son posibles gracias a la intermediación del legislador. A diferencia de las libertades civiles, que sobre todo imponen límites a los poderes públicos y son por tanto exigibles a partir de su reconocimiento constitucional, los

derechos sociales exigen procedimientos, medios e instituciones cuyo establecimiento corresponde en buena parte al Parlamento. Así sucede con la educación, con los derechos que componen el estatuto del trabajador o con la sanidad. También ocurre con los llamados derechos de tercera generación, que afectan a ámbitos tales como el medio ambiente o el consumo. Recordemos que nuestra Constitución los configura como principios rectores de la política social y económica, por lo que sólo podrán exigirse conforme a las leyes que lo desarrollen. Es cierto que esta remisión no configura una reserva de ley en sentido estricto. Aun así, cualquier regulación de dichos ámbitos suele afectar a otros derechos constitucionales, tales como la propiedad o la libertad de empresa, por lo que la intervención de la ley se hace casi siempre obligada en virtud de lo dispuesto en el art. 53.1.

## **2. Una ley con contenido reglamentario**

En realidad, la intervención del Estado en ámbitos distintos a los tradicionales no ha alterado los aspectos formales de la ley, como es su posición en el sistema de fuentes, sino que sobre todo ha afectado a su faceta sustantiva. Hace bastantes años, el Tribunal Constitucional reconoció que la generalidad y la abstracción ya no constituyen requisitos imprescindibles para este tipo de norma por lo que, en circunstancias especiales, el Parlamento puede dictar leyes de caso único y leyes medida (STC 166/1986). Junto a ello, ha admitido que el legislador asuma tareas que antes había encomendado al poder reglamentario. Puede así «elevar el rango» de una norma reglamentaria, ya que nuestro sistema constitucional desconoce algo parecido a una reserva en favor de dichas normas. Y ello porque, dentro del marco de la Constitución, la ley puede tener cualquier contenido y, por lo tanto, asumir una tarea que antes había encomendado al poder reglamentario (STC 73/2000).

Hasta hace poco, y todavía hoy, se critica con vehemencia la excesiva facilidad con que los Parlamentos deslegalizan determinadas materias. En la actualidad, y a la vista de la postura del Tribunal Constitucional que se acaba de recoger, cabe preguntarse si no estamos en presencia de un fenómeno contrario, que puede generar también efectos perjudiciales para el ordenamiento. Es cierto que el legislador puede reglar cualquier asunto, pero eso no significa que deba hacerlo, especialmente si la reserva de ley no le obliga. La regulación por el Parlamento de determinadas materias especialmente técnicas puede resultar conforme a Constitución, pero no es la mejor solución posi-

ble. Ni el debate parlamentario soporta una discusión muy especializada, ni parece que las Cámaras puedan aportar mejoras sustantivas a lo propuesto en el proyecto sobre cuestiones tan detalladas. Pero además, el contenido de la ley se resiente. Es cierto que, en algunas ocasiones, dicha norma sigue siendo aparentemente general, pero eso no supone que esté dotada de vocación de permanencia en el ordenamiento. Sus disposiciones son tan coyunturales que exigen profundas modificaciones en un corto espacio de tiempo por lo que, al menos, cabe dudar de su reiterabilidad. En estas ocasiones, y siempre que la reserva de ley lo permita, parece más respetuoso con la naturaleza de dicha norma y con la tutela judicial efectiva, que la regulación *ad hoc* siga teniendo carácter reglamentario.

### 3. Una ley con demasiados contenidos

Hay otro asunto que tampoco puede dejarse de lado a la hora de valorar lo que ha ocurrido en estos veinticinco años de procedimiento legislativo. Se trata de los problemas que ha generado en nuestro país la elaboración de la Ley de Presupuestos. La intervención del Tribunal Constitucional es acertada cuando limita el contenido constitucionalmente posible de estos tipos de leyes, al exigir a sus disposiciones de carácter general «de una conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto)». Conviene recordar, además, que estas exigencias materiales se justifican precisamente por las peculiaridades que afectan a su tramitación parlamentaria, que conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otras iniciativas legislativas (recientemente, STC 67/2002).

Hay que reconocer, sin embargo, que las consecuencias indirectas deducidas de esta jurisprudencia han sido bastante perjudiciales para la certeza del Derecho y no mucho más respetuosa con las Cámaras. La introducción de disposiciones de contenido dispar en las Leyes de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social genera inseguridad en los operadores jurídicos y, en relación con las Cámaras, no mejoran demasiado la situación. La heterogeneidad de dichas normas, que llegan a afectar en ocasiones a materias reguladas por más de cincuenta disposiciones generales, dificulta su debate en las Asambleas. Pero además, resulta sumamente perjudicial para el correcto desarrollo del procedimiento que, en la práctica, las leyes de

acompañamiento se discutan en paralelo a la Ley de Presupuestos, con lo que se reduce en gran medida las posibilidades reales de participación de los miembros del Parlamento.

#### IV. ESTADO DE DERECHO, INVOLABILIDAD Y AUTONOMÍA DEL PARLAMENTO

##### 1. La inviolabilidad del legislador

Hoy en día, existe acuerdo doctrinal al afirmar que la consolidación de la supremacía normativa de la Constitución ha puesto en cuestión la vieja teoría de los *interna corporis acta*. Las Cortes Generales, como todos los demás poderes públicos, están sometidas a la ley y a la Constitución. De esta manera, la autonomía que la Norma fundamental atribuye a las Cámaras en el art. 72 no se aleja demasiado de la que es característica de otros órganos constitucionales, porque no puede ser interpretada como independencia, sino tan sólo en su facetas organizativa, presupuestaria y reglamentaria.

Mucho más polémica está resultando la interpretación que cabe dar a la inviolabilidad que el art. 66.3 atribuye a las Cortes Generales. Esta previsión suscita problemas actuales y de envergadura, sobre todo a la hora de determinar su significado frente a la jurisdicción ordinaria.

Para algunos, la inviolabilidad del Parlamento coincide, en gran medida, con la idea de autonomía y con los privilegios que la Constitución reconoce a los miembros de las Cámaras. Frente a esta hipótesis, cabe mantener que la inviolabilidad es algo más. En su acepción tradicional es una declaración de naturaleza política que pretende subrayar la alta dignidad del órgano que la ostenta. Como tal, garantiza una especial protección penal y, al tiempo, un estatus de inmunidad frente a los Tribunales de Justicia. En nuestro ordenamiento, la inviolabilidad que se reconoce al Rey, a los parlamentarios y a las Cortes Generales responde a esta idea, si bien es cierto que adquiere matices peculiares en cada caso. Si se parte de la noción antes apuntada, la inviolabilidad exige la inenjuiciabilidad de los actos del Parlamento por la jurisdicción ordinaria y la ausencia de responsabilidad de las Cámaras y de sus órganos ante los Tribunales de Justicia.

Es cierto que la implantación del Estado de Derecho exige relativizar la idea de inviolabilidad, tal y como ha hecho el Tribunal Constitucional cuando ha configurado el significado que debe darse a los

privilegios parlamentarios. Hoy en día, el poder judicial es independiente en su función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y no un mero agente del Monarca, antagonista de las Cámaras. Además, la idea de inviolabilidad antes expuesta no exime del cumplimiento de la ley o de la obediencia a las sentencias judiciales, obligación que corresponde a todos y, por tanto, también a quienes la Constitución declara inviolables. Recordemos por ejemplo que el Rey, que goza de dicho privilegio quizá en su máxima dimensión, jura guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes cuando es proclamado ante las Cortes Generales.

De otro lado, no conviene olvidar que la Constitución proclama otros principios, además de la sumisión de todos los poderes públicos al Derecho. Reconoce también la idea de soberanía popular (y las Cortes Generales son el único órgano que representa a todo el pueblo Español), así como la división de poderes. En razón de estos otros principios constitucionales es discutible que las actuaciones de un órgano parlamentario, en el ejercicio de las funciones que le son inherentes, pueda ser sometidas a otro control jurisdiccional diferente a los establecidos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y en el art. 12.c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Más discutible es, todavía, que disposiciones o actos adoptados por los órganos de las Cámaras en el ejercicio de sus funciones, aunque sean contrarios a Derecho, puedan dar lugar a responsabilidad jurídica, no sólo por las garantías que entraña la inviolabilidad de la Cámara, sino también por los privilegios que protegen a quienes forman parte de ella.

*Olvidar estos principios, por muy justificado que pueda parecer en un caso particular, puede producir resultados altamente perjudiciales a largo plazo para el conjunto de nuestro sistema constitucional. Permitiría, por ejemplo, procesar a los miembros del Parlamento por supuesta prevaricación del legislador o que un Juez exigiera responsabilidades económicas a los autores de una ley que haya creado perjuicios a los particulares. Desde luego, este no es un resultado compatible con la libertad que debe disfrutar el órgano que representa directamente a los ciudadanos.*

## **2. El Tribunal Constitucional, guardián del pluralismo (a veces)**

A lo largo de los años que lleva en vigor la Constitución se ha analizado con detalle el control que corresponde al Tribunal Constitucional sobre los actos de las Cámaras. Desde hace décadas, dicho órga-

no ha reconocido que los vicios en el procedimiento pueden generar la inconstitucionalidad de la ley, no sólo por infracción de lo dispuesto en la Norma fundamental, sino también por la vulneración del reglamento parlamentario. A pesar de esta doctrina, el Tribunal Constitucional se ha mostrado remiso a declarar la inconstitucionalidad de una norma por este tipo de defectos.

Esta prudencia no obedece a que el Tribunal se haya desinteresado de lo que sucede en el interior de las Cámaras. Buena prueba de ello es su decidida intervención a la hora de garantizar los derechos fundamentales de los miembros de las Asambleas. A través del recurso de amparo y como consecuencia de concebir la participación política como un derecho de configuración legal, el Tribunal se ha erigido en árbitro del pluralismo y guardián de los derechos de la minoría frente a las decisiones de los órganos de la Cámara dominados por la mayoría. El Tribunal tampoco ha tenido inconveniente en analizar la actuación de la Cámara a través del conflicto entre órganos constitucionales, para verificar si la actuación de la Mesa vulneraba las competencias que el art. 90.3 CE confiere al Gobierno (STC 243/2000). Hay que excluir, además, que la cautela del alto Tribunal obedezca a una visión restrictiva de los vicios de forma que pueden afectar a la ley. Recordemos que, desde la STC 88/1987, ha reconocido que este tipo de defectos se pueden producir siempre que se altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad de la Cámara.

Los motivos que justifican la precaución del Tribunal a la hora de declarar inconstitucional una Ley por defectos de procedimiento son, pues, de otro orden. Sin duda, influye la naturaleza de estos vicios, cuya incidencia en la ley puede resultar sanada de maneras muy distintas, como es el propio devenir del procedimiento. Pero seguramente, el factor que más ha influido en la jurisprudencia constitucional sobre el asunto ha sido la necesidad de evitar las consecuencias que una declaración de inconstitucionalidad tiene sobre el conjunto del ordenamiento.

Por lo demás, la necesidad de evitar vacíos que pongan en riesgo el principio de seguridad jurídica ha estado presente en muchos fallos del Tribunal dictados en casos de inconstitucionalidad material, que se han resuelto a través de técnicas tales como la interpretación conforme a Constitución, la inconstitucionalidad sin nulidad o la nulidad diferida. No es este el momento de entrar a analizar si estas decisiones son conformes al papel de legislador negativo que Kelsen atribuía a la justicia constitucional, ni tampoco si son compatibles con lo dispuesto en la LOTC. En relación con el asunto que nos interesa, con-

viene sólo advertir que esa preocupación, por muy loable que sea, puede producir algunos efectos perturbadores en el ordenamiento parlamentario, porque dificulta una configuración coherente de algunas de sus instituciones.

El ejemplo más claro de esta afirmación es, quizá, lo que está sucediendo con el derecho de enmienda, donde la jurisprudencia dictada en recursos de amparo es mucho más exigente para el funcionamiento de las Cámaras que la dictada en recursos de inconstitucionalidad. Seguramente este hecho se explica por las distintas consecuencias que alcanza un fallo estimatorio en ambos tipos de procedimiento. Recordemos que el reconocimiento de un derecho en el recurso de amparo tiene, en muchas ocasiones, efectos meramente declarativos y, por lo tanto, no susceptibles de ejecución. En los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, una decisión del Tribunal contraria a la forma de proceder de la Cámara provocaría la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico, a pesar de que su contenido quizá no sea materialmente inconstitucional y que, además, podría ser el mismo de no haberse producido el vicio.

## V. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: LA PARTICIPACIÓN DEL SENADO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

### 1. Un Senado al margen del pluralismo territorial

Uno de los problemas que más ha preocupado a las fuerzas políticas y a la doctrina a lo largo de estos últimos años ha sido la participación del Senado en el procedimiento legislativo. Reiteradamente se ha denunciado que dicha Cámara no cumple el papel que debería corresponderle en un Estado como el nuestro, caracterizado por un marcado pluralismo territorial.

Sin duda, la difícil posición del Senado en nuestro ordenamiento refleja las especiales circunstancias que existían en nuestro país cuando se elaboró la Constitución. En aquellos años, el Estado de las autonomías comenzaba a ser una realidad, pero todavía estaba por determinar la forma definitiva que asumiría. Esta indefinición tuvo, sin duda, consecuencias de importancia que no sólo repercutieron en la desconstitucionalización de la estructura territorial del Estado operada por el Título VIII de la Norma fundamental. El desconocimiento de la forma en que evolucionaría nuestro modelo también influyó en la configuración que se atribuyó a los órganos del Estado. Estos se cons-



truyeron conforme al modelo que había predominado tradicionalmente en nuestro país, por lo que reprodujeron la estructura característica de los Estados centralizados.

Con el tiempo, esta situación ha producido notables disfunciones. Así ocurre, por ejemplo, con el Tribunal de Cuentas y el Consejo de Estado, cuya estructura y atribuciones se adaptan con dificultad a la aparición de órganos similares en las Comunidades Autónomas. Lo mismo sucede con el Senado.

En muchas ocasiones se ha subrayado que ni las funciones que dicha Cámara tiene asignadas en relación con las Comunidades Autónomas, ni su composición, se adecuan a su definición como Cámara de representación territorial. Estos problemas se han agravado, además, como consecuencia de la incorporación de nuestro país a las Comunidad Europea. Es evidente que todo proceso de integración supone una limitación de las facultades que antes se ostentaban, por lo que no es de extrañar que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas hayan transferido a la Unión parte de sus competencias, ya que así lo prevé el Art. 93 CE. Ocurre, sin embargo, que el Estado participa activamente en la formación de la voluntad política de la Comunidad Europea, no sólo a través de su intervención en el Consejo sino también, indirectamente, mediante la designación de los miembros de otros órganos e instituciones de la Comunidad.

Otra cosa muy distinta es lo que sucede en relación con las Comunidades Autónomas, como resultado del modelo de integración que se ha impuesto en nuestro continente. Aunque las Regiones cuentan con algunos cauces de participación directa en la Unión (como puede ser el Comité de las Regiones), su integración en la formación del Derecho comunitario debería hacerse sobre todo a través del Estado y precisamente en el Parlamento. En contra de lo que sucede en estos momentos, tendría que ser el Senado el órgano que, como cámara de representación territorial, lograra articular la participación de las Comunidades Autónomas en la política europea.

## **2. Un Senado subordinado en el procedimiento legislativo**

Junto a estas disfunciones, hay otro contrasentido que la doctrina ha denunciado en algunas ocasiones. Resulta difícilmente explicable que el Senado, elegido en su mayor parte por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto desempeñe una posición meramente subordinada a lo largo del procedimiento legislativo.

Según el art. 68 CE las Cortes Generales en su conjunto representan al pueblo español y ejercen, entre otras funciones, la potestad legislativa. Esta declaración no conlleva una equiparación entre las dos Cámaras, tal y como debería deducirse de la naturaleza representativa de ambas. El Tribunal Constitucional ha subrayado que la participación del Senado en la potestad legislativa no es plena, sino que debe interpretarse a la luz del art. 90 CE, por lo que se limita a la posibilidad de vetar o enmendar las propuestas del Congreso de los Diputados (SSTC 97/2002). En la práctica, la participación del Senado se ha limitado al ejercicio del derecho de enmienda que, al menos, ha sido concebido por el alto Tribunal con cierto grado de amplitud. Seguramente porque la utilización de esta facultad no recorta las facultades del Congreso de los Diputados (que conserva el derecho a debatir y a votar las modificaciones propuestas por el Senado, STC 194/2000), el Tribunal no ha exigido que dichas enmiendas mantengan una conexión material con el texto de la ley en tramitación (STC 99/1987).

La doctrina se ha enfrentado a las dificultades que suscita el Senado en numerosas ocasiones y se ha mostrado mayoritariamente partidaria de reformar los preceptos constitucionales que lo contemplan, con el objetivo de trasformarlo en una Cámara que permita integrar a las Comunidades Autónomas en el proceso de formación de la voluntad del Estado, sobre todo a través del procedimiento legislativo.

No es posible, en el marco de éstas páginas, pasar revista a todas estas propuestas, por lo que parece necesario limitarse a realizar algunas reflexiones acerca de la que parece mas extendida. Ésta consiste en integrar en el Senado a los representantes de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas, siguiendo el modelo implantado en la República Federal alemana.

Sin duda, esta solución presentaría ventajas. Así, podría potenciar la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí, al integrar en la Cámara alta a los órganos que tienen atribuida la función de dirección política en sus respectivos sistemas. Sin embargo, desde el punto de vista del procedimiento legislativo, este modelo presenta algunos inconvenientes que no cabe soslayar. Así, podría suscitar en el plano nacional un déficit democrático muy similar al que existe en la elaboración de las normas comunitarias. No parece adecuado que los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, que no son órganos de naturaleza representativa, participen en el proceso de formación de una voluntad, la de la ley, que se imputa a los ciudadanos. Además, un Senado compuesto de esa mane-

ra podría influir indirectamente en la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas, al potenciar todavía más a los Ejecutivos en perjuicio de los Parlamentos regionales.

Parece, pues, más respetuoso con el procedimiento legislativo encontrar otras soluciones que permitan la participación de las Comunidades Autónomas sin que, por ello, resulte alterada la naturaleza representativa de la Cámara y el carácter integrador del proceso de elaboración de la ley. Si se quiere que las Cortes Generales continúen representando al pueblo español, parece conveniente mantener la elección directa de los Senadores por los ciudadanos, aunque sea en una circunscripción distinta de la provincia. Además, si se pretende potenciar la función integradora del Senado, no parece conveniente marginarlo del procedimiento legislativo, sino todo lo contrario. Dados los cauces de participación que éste puede ofrecer, sobre todo en las fases previas a la iniciativa, sería posible encontrar fórmulas a través de las cuales las Comunidades Autónomas expresaran, a través de la segunda Cámara, su posición acerca de las proposiciones y proyectos de ley que afectarían a su ámbito de competencia, imponiéndoles cargas y compromisos.

## VI. CONCLUSIÓN

A lo largo de las páginas anteriores se ha tenido ocasión de exponer algunos de los problemas que suscita el procedimiento legislativo previsto en nuestro ordenamiento. Evidentemente, a lo largo de estos veinticinco años, no todo han sido dificultades. Pero, aunque se trate del aniversario de la Constitución, no es cuestión de hacer una mera *laudatio* de la misma. Nuestra norma fundamental ha demostrado con creces su adaptabilidad, que es consecuencia de su origen consensuado, y su capacidad para ordenar los procesos de toma de decisiones, factor que determina su eficacia como regla para resolución de conflictos, además de constituir, en último término, el fundamento de su fuerza normativa. Junto a ello, la mayor parte de los problemas que se han analizado no derivan directamente de la Constitución sino de la manera en que ésta ha sido desarrollada por el legislador. Son, por lo tanto, dificultades que pueden resolverse por quienes las han generado, siempre que exista acuerdo suficiente y voluntad de hacerlo.

Tampoco se han tratado en estas páginas todos los problemas que afectan actualmente al procedimiento legislativo. Como se seña-

laba al principio, se han seleccionado los rasgos fundamentales de nuestro ordenamiento con el objetivo de analizar la forma en que dichas definiciones se proyectan en el curso de la elaboración de la ley. A pesar de que las pretensiones han sido limitadas, es posible formular algunas conclusiones. La consolidación de nuestro país como un Estado compuesto, social y democrático de Derecho supone un desafío para el procedimiento legislativo porque pone a prueba su carácter integrador. La mayor parte de los problemas que se han analizado a lo largo de este trabajo afectan, precisamente, a la naturaleza que debe tener la ley en las democracias contemporáneas.

En muchas ocasiones se ha subrayado que la ley ha perdido los requisitos materiales que caracterizaban a este tipo de normas en el periodo liberal. Ya no se exige que, para ser tales, deban ser generales y abstractas, o contener una regla jurídica. El factor que, en la actualidad, cualifica a la ley en el sistema de fuentes es el procedimiento de elaboración. Mediante el mismo se persigue que las diferentes opiniones existentes en la Cámara se fundan en una sola voluntad, que se imputa al órgano en su conjunto. Gracias a esta integración puede seguir funcionando el principio democrático en un sistema de naturaleza representativa. Sólo si decide la mayoría, con la participación de la minoría y con publicidad es posible atribuir esa norma a la voluntad popular y considerar que la ley es la forma ordinaria en la que los ciudadanos expresan su soberanía.

Es evidente que esa noción de ley no constituye un ser, sino un deber ser, como casi siempre ocurre en el mundo del Derecho. Esta constatación no impide, sin embargo, subrayar algunas de las limitaciones que existen hoy en día para que el procedimiento legislativo sea más eficaz a la hora de cumplir la finalidad que le es inherente. Algunos de ellos derivan, como hemos visto, de la lectura de la democracia que ha seguido nuestro legislador, que ha potenciado a los representantes frente a los ciudadanos, a los grupos frente a los parlamentarios y a las mayorías frente a las minorías. A la hora de modificar los procedimientos de toma de decisiones hay que ser por naturaleza prudentes porque, de no existir consenso acerca de su necesidad, se puede poner en cuestión la legitimidad de los actos posteriormente aprobados. Aún así, nuestra democracia está lo suficientemente madura —y nuestro procedimiento legislativo lo suficientemente experimentado— como para plantearse si esta manera de entender la participación política sigue siendo imprescindible para garantizar la gobernabilidad y estabilidad del sistema o si, por el contrario, es posible abrir nuevos cauces a favor de los ciudadanos, los parlamentarios individuales y las minorías.

Problemas distintos son los que genera el carácter social de nuestro Estado. En su momento se ha analizado que el legislador dicta cada vez más normas que, a pesar de tener fuerza de ley, tienen un contenido propio de los reglamentos. Esto, y la dispersión característica de las leyes de acompañamiento de los presupuestos, dificultan sin duda la discusión parlamentaria. La composición de las Asambleas y la estructura del debate son aptas para normas generales con vocación de permanencia en el ordenamiento, pero se adaptan con dificultad a leyes coyunturales de contenido esencialmente técnico. Es cierto que este último tipo de normas son, a veces, una exigencia de la reserva de ley. Pero cuando no son imprescindibles, constituyen un obstáculo para el papel que la ley debe cumplir en el Estado de Derecho.

Esta otra definición de nuestro sistema constitucional también se ha proyectado sobre el Parlamento, limitando en viejo principio de los *interna corporis* en favor de la sumisión de las Cámaras al Derecho. Es cierto que el Tribunal Constitucional ha sido, a lo largo de estos años, una garantía del pluralismo en el seno de las Asambleas, pero la protección que ha brindado dicho órgano ha sido limitada dentro del procedimiento legislativo. En cierta medida, éste ha sido un resultado inevitable, porque ser el guardián de la integración política no es, ni debe ser, la única misión del Tribunal. A la hora de depurar el sistema jurídico de normas inconstitucionales también ha de preocuparse por la plenitud del ordenamiento, por lo que debe presumir la validez formal de la ley mientras no se demuestre lo contrario. La cautela del Tribunal no deja, sin embargo, de tener algunos inconvenientes, no tanto para el pluralismo, como para la comprensión adecuada de las fases y actos que componen el procedimiento legislativo.

Pero si hay un problema acuciante en la manera de elaborar la ley en nuestro ordenamiento, que pone seriamente en duda su capacidad de integración, éste consiste en sus limitaciones para incorporar la opinión de las Comunidades autónomas en la formación de dichas normas estatales. Es cierto que las leyes del Estado se ciñen a sus propias competencias. Pero nuestras regiones y nacionalidades también son Estado, siempre que éste no se entienda como mero aparato central de poder, sino como comunidad territorial. Además, el principio de competencia no es tan claro como H. Kelsen suponía. Ni es posible delimitar con precisión todas las materias y las funciones distribuidas, ni el ejercicio de la propia competencia por parte del Estado carece de repercusiones sobre los ámbitos materiales y funcionales de las Comunidades Autónomas. La mejor manera de evitar inútiles tensiones territoriales y garantizar el principio de unidad es lograr que el

Estado cumpla la misión que constitucionalmente le corresponde: integrar a las Comunidades Autónomas en salvaguardar el interés general. En un sistema democrático, la vía más adecuada para lograr este objetivo es un procedimiento legislativo donde las Regiones puedan, al menos, tomar la palabra.

A lo largo de estos veinticinco años, el procedimiento legislativo ha cumplido buena parte de las tareas que le corresponden en un ordenamiento democrático. Buena prueba de ello es que sus rasgos fundamentales no han sido puestos seriamente en cuestión por quienes participan en el mismo. Hay que reconocer, sin embargo, que el conjunto de nuestro ordenamiento constitucional evoluciona continuamente y plantea nuevos desafíos a la actuación de las Cámaras. Quizá algunas de las reflexiones realizadas en las páginas precedentes puedan servir para hacerles frente.