

El procedimiento legislativo ante la crisis del parlamentarismo

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.- II.- LOS GRANDES RASGOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LAS CORTES GENERALES.- 1. Multiplicidad tipológica.- 2. Celeridad.- 3. Aislamiento frente a la sociedad y a la opinión pública.- 4. Condescendencia frente a los vicios de tramitación.- 5. Disfuncionalidad.- III. LOS GRANDES RASGOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LOS PARLAMENTOS DE LAS CCAA.- 1. Relativa, aunque decreciente, pervivencia del paralelismo con el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados.- 2.- Multiplicidad tipológicas.- 3. Celeridad.- IV. LOS PRINCIPIOS DE DEMOCRACIA Y PUBLICIDAD COMO EJES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.- 1. El principio de democracia en el procedimiento legislativo.-2.- El principio de publicidad en el procedimiento legislativo V. POSIBLES VÍAS DE REFORMA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.- 1. ¿Un acordeón, legislativo? 2. Las formas de la forma. VI. EPÍLOGO. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Sin duda ninguna, uno de los tópicos del Derecho parlamentario de nuestros días es el de la crisis de los parlamentos, y parece obvio que las asambleas legislativas han vivido tiempos mejores, o al menos así se percibe generalizadamente, tanto en su interior como por la doctrina.

Las causas de esta crisis son desde luego complejas, y su pormenorización excede con mucho de las pretensiones, necesariamente modestas, de una contribución de este alcance. Pero la mejor doctrina (Rubio Llorente 1995, 25) las sintetiza en dos: en primer lugar, las características de un Estado *social* o de bienestar, como es el nuestro, entre las que se cuentan su progresiva tecnificación (y consiguiente complicación de sus procedimientos de actuación); la incesante aceleración de sus respuestas (a su vez apremiadas por demandas cada vez más urgentes de intervención); o la creciente proliferación de agru-

* Secretario General de la Asamblea de Madrid. Doctor en Derecho. Letrado de las Cortes Generales.

En lo esencial, este trabajo se ajusta a los términos de la ponencia que su autor tuvo ocasión de presentar en las Sesiones de Trabajo sobre la reforma del Reglamento parlamentario, que tuvieron lugar en Santander, organizadas por el Parlamento de Cantabria, los días 4 y 5 de noviembre de 1999. A sus responsables, en particular su Presidente (Excmo. Sr. D. Rafael de la Sierra) y su Letrado-Secretario General (Ilmo. Sr. D. Jesús Corona Ferrero), deseo transmitir mi más sincero agradecimiento por autorizar la publicación en esta Revista.

paciones ciudadanas (en el ámbito económico, en el social, o en el cultural), que desbordan los mecanismos clásicos de representación, y por excelencia el parlamentario. La segunda causa radica en las peculiaridades de nuestro Estado de *partidos*, ahormado, más que por el parlamentarismo «racionalizado» de Mirkine-Guetzevitch, por un parlamentarismo «ultrarracionalizado», en el que el Gobierno, y en especial, su Presidente, desempeñan un papel absolutamente preponderante, frente a un Parlamento poco menos que «domesticado».

El objeto de esta exposición consistirá, en primer lugar, en dejar constancia introductoria del impacto de esta crisis sobre el procedimiento legislativo. Seguidamente, en esbozar los grandes rasgos del procedimiento legislativo en las Cortes Generales. En tercer lugar, se analizarán los rasgos propios del procedimiento legislativo en los parlamentos de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA). A continuación, se hará hincapié en los principios de democracia y publicidad como verdaderos ejes del procedimiento legislativo. Finalmente, se expondrá un panorama de posibles vías de reforma reglamentaria en materia de procedimiento legislativo, en el que por supuesto tendrá cabida alguna aportación personal.

Comencemos por el primer punto. Esta tan citada crisis del parlamentarismo encuentra reflejo en todas y cada una de las funciones de los parlamentos. Así, en la función capital de éstos, la representación, merced al carácter exacerbadamente grupocrático de nuestras Cámaras. También en la función presupuestaria, en la que las notas de predominio gubernamental en la tramitación se hacen patentes con particular evidencia; o en la que diversos ensayos de control y seguimiento a través de órganos «ad hoc» hasta ahora efectuados se han revelado especialmente infructuosos. Asimismo en la función de control, notable víctima de esa «democracia supletiva» (Schwartzenberg, 1989) que sitúa los centros de atención política donde quiera que deseen los medios de comunicación, quienes con harta frecuencia los emplazan bien lejos de los muros del Parlamento.

Indudablemente, esa situación crítica se refleja también, y con singular virulencia, en la función legislativa de los parlamentos, que es la que aquí nos interesa. Como reconoce Rubio Llorente (1995, 25), los dos caracteres tradicionalmente distintivos del poder legislativo, su función y su origen, no sirven ya para definirlo con la nitidez que en su día empleara la clásica Teoría del Estado. En lo que hace a la *función*, «materialmente» legislativa, que ese poder debiera desarrollar, a nadie se escapa que en nuestros tiempos resulta en extremo complicado descubrir rasgos comunes en las infinitas materias que pueden ser objeto de regulación legislativa, y que van desde las que afectan a los más elementales derechos de la persona (gozando por ello del mayor relieve), hasta las que atañen a pormenores del mayor casuismo, que muy bien las harían merecedoras de un simple tratamiento reglamentario. En lo que toca al *origen* del poder legislativo, y en tiempos que aceptan con absoluta naturalidad la normación con rango de ley procedente del Gobierno, pretender restringir ésta al ámbito estrictamente parlamentario resulta poco menos que quimérico.

A juicio de este mismo autor, la clave de arco de toda definición actual del poder legislativo reside en su *método*, y ese método es justamente el procedi-

miento legislativo. Un procedimiento legislativo que bien podemos definir con Biglino Campos (1995a, 5184) como la «sucesión de actos necesarios para la elaboración de la ley». En él nos centramos ya, no sin antes advertir que la exposición se ceñirá al examen de sus fases exclusivamente *parlamentarias*, dejando pues al margen las que, desde la clásica distinción de Galeotti, vienen denominándose fase «inicial» o «de iniciativa» (previa a la tramitación parlamentaria *stricto sensu*, o fase «integrativa»), y fase «perfectiva», que se desenvuelve con posterioridad a la aprobación de la ley en el Parlamento. Las ineludibles limitaciones de un estudio de estas características, unidas a la enjundia académica de temas como el de la iniciativa legislativa, por un lado, o la sanción y la promulgación de las leyes, por otro, apenas si permiten otra opción.

II. LOS GRANDES RASGOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LAS CORTES GENERALES

Tal como anunciábamos, continuaremos sentando los grandes rasgos del procedimiento legislativo en la España de nuestros días, que no puede ser otro que el de las Cortes Generales. Por sorprendente que resulte, y por más que las características de nuestro actual Estado disten abismalmente de las que imperaban durante el pasado siglo XIX, el procedimiento legislativo en las Cortes Generales es prácticamente el mismo que se aplicaba en pleno liberalismo decimonónico (Rubio Llorente, 1995, 24).

Como bien puede imaginarse, las consecuencias de tamaño desajuste no pueden ser sino altamente disfuncionales; por ello extraña aún más que, si bien otras áreas del Derecho parlamentario han despertado en mayor o menor medida el interés de sucesivas reformas, la del procedimiento legislativo, en cambio, apenas haya suscitado atención reformadora (I. Astarloa, 1994, 403).

Veamos pues, sin más preámbulos, cuáles son los rasgos a que venimos refiriéndonos.

1. Multiplicidad tipológica

El procedimiento legislativo en las Cortes Generales se distingue en primer término por su multiplicidad tipológica: junto al que se viene en denominar procedimiento legislativo «ordinario» o «común», puede encontrarse toda una variedad de procedimientos legislativos especiales.

No ha sucedido siempre así. Como indica Ruiz Robledo (1994, 655), entre 1812 y 1931, sólo existió en España un único procedimiento legislativo, toda vez que solamente existía un único tipo de ley. No obstante, con la llegada del Estado integral de la Segunda República, surgieron diversos tipos de leyes, y con ellos, diversas modalidades de procedimientos legislativos. Incluso el régimen del General Franco contempló la existencia de dos clases de leyes, y por ende de dos órdenes de procedimientos legislativos, si es que pudiera en propiedad hablarse de tal en relación con las llamadas leyes «de prerrogativas» (emanadas de la sola voluntad del anterior Jefe del Estado), leyes a las que había de sumarse las entonces llamadas «de Cortes».

En la actualidad, el procedimiento legislativo común resulta aplicable para la tramitación de la ley ordinaria, de la ley «a secas» (Santamaría Pastor, 1988). Pero es bien sabido que la crisis de la noción clásica de ley ha traído consigo la aparición de toda una pléyade de modalidades legislativas, encabezadas, cómo no, por la trascendental ley de presupuestos, pero inclusivas también de las leyes orgánicas, de las especialidades de tramitación de los tratados internacionales, o de los distintos procedimientos relativos a las CCAA (Estatutos de Autonomía, leyes de armonización, etc.), además, por supuesto, del procedimiento de reforma de la propia Constitución (García Martínez, 1987, 276- 293). A las especialidades materiales citadas debiera añadirse las que podríamos llamar especialidades temporales, procedimientos fundamentalmente orientados a abreviar la tramitación: se trata de la delegación de competencia legislativa plena en las Comisiones, del procedimiento de urgencia, y del procedimiento en lectura única (García Martínez, 1987, 293-302).

2. Celeridad

Un segundo rasgo del procedimiento legislativo español, por curioso que a primera vista pueda parecer, es el de su celeridad, el de su rapidez (Rubio Llorente, 1986, 95). Naturalmente que, en comparación con gran parte de la normación procedente del Gobierno, no digamos si se trata de decretos-leyes, la ley emanada de las Cortes Generales demora más su entrada en vigor. A pesar de ello, el tiempo empleado por nuestro Parlamento para aprobar sus leyes es relativamente corto, máxime si se tienen presentes sus sucesivas y bien regladas fases, y sobretodo, el notable esfuerzo de conciliación de intereses que en ocasiones se requiere.

3. Aislamiento frente a la sociedad y la opinión pública

A diferencia del anterior, el tercer rasgo de nuestro procedimiento legislativo ha venido siendo muy perjudicial: hablamos de su aislamiento frente a la sociedad y la opinión pública. En lo que al aislamiento social se refiere, es notorio que las Cortes Generales desenvuelven su actividad legislativa de espaldas a la sociedad, y muy especialmente frente a los sectores interesados en determinados procedimientos. Desgraciadamente, cabría incluso preguntarse si, llegados a este punto, no son más bien la sociedad y sus sectores eventualmente interesados quienes vuelven la espalda a la actividad legislativa desarrollada en las Cortes Generales.

Como reconoce Elvira Perales (1994, 57-59), y no podemos sino compartir plenamente, las «decisiones extra-parlamentarias» son inevitables, toda vez que obviamente el Parlamento, aun siendo reflejo de la sociedad, en modo alguno la agota. Y si ello es así, sorprende que el Parlamento no llame a participar en su procedimiento legislativo a los sectores sociales potencialmente interesados, como quiera que tanto el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 44) como el Reglamento del Senado (arts. 66 y 67) prevén acomodo ideal para esa versión española de los «hearings» norteamericanos (Lavilla Rubira, 1994, 195 y ss.).

Pero decíamos que ese aislamiento del procedimiento legislativo se da también frente a la opinión pública. Al decir de López Garrido (1995, 119), la actividad legislativa, siendo lo más genuino del Parlamento, es lo que menos llega a la opinión pública: los medios de comunicación, apremiados por el minuto y el segundo, se centran sólo en «la noticia», y difícilmente un procedimiento que dura meses puede serlo continuamente. Por cierto que esa relativa prolongación en el tiempo del procedimiento legislativo, unida a su carácter complejo, en cuanto compuesto de distintas fases, abona un fenómeno adicional, cual es el hecho de que los medios de comunicación «se pierdan» en los sucesivos trámites, y con sus «imprecisas noticias» (Torres del Moral 1994, 211-212), ensanchen aún más la zanja que separa el Parlamento frente a la opinión pública.

4. Condescendencia frente a los vicios de tramitación

Entremos en el cuarto rasgo. Resulta al menos llamativo que, siendo hoy en día el procedimiento legislativo, como hemos visto, la única clave definitoria de la potestad legislativa, los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado se muestren tan condescendientes frente a los vicios de tramitación que en una u otra Cámara pudieran surgir. Esa condescendencia queda palpablemente de manifiesto a la luz de la completa imprevisión reglamentaria frente a las consecuencias de los vicios procedimentales (Jiménez Aparicio 1989, 146), imprevisión que contrasta, por ejemplo, con el más que completo tratamiento de las irregularidades procedimentales en la legislación de procedimiento administrativo. Tal pareciera que el legislador reglamentario no fuera consciente de esa enorme importancia actual del procedimiento legislativo, si se observan los grandes portillos que abre a cotas de flexibilidad quizá excesivas.

Esta laguna reglamentaria se revela especialmente llamativa en momentos como los actuales, en que la doctrina no tiene inconveniente alguno en equiparar los efectos jurídicos de los vicios procedimentales o formales a los de los vicios de índole material, pudiendo en ambos casos llegar a implicar la invalidez de la ley (Biglino Campos, 1995b, 6848). Y una vez que el propio Tribunal Constitucional (S. 99/1987, de 11 de junio, asunto *Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública*) ha reconocido que no sólo las normas procedimentales contenidas en la Constitución, sino también las incluidas en los Reglamentos parlamentarios habrán de considerarse como baremos de validez formal de las leyes.

5. Disfuncionalidad

El quinto y último rasgo del procedimiento legislativo en las Cortes Generales, su disfuncionalidad, es sin lugar a dudas el más importante, y lamentablemente, también el más grave. La causa es que, como ya se dijo, nuestro procedimiento legislativo continúa siendo esencialmente el mismo que se empleaba en el parlamentarismo liberal del siglo XIX, aunque con dos modificaciones nada desdeñables, introducidas a modo de «parche», y por ende sin el suficiente esfuerzo sistematizador: una de ellas, el predominio de los Grupos Parlamentarios sobre los Diputados y Senadores individuales; otra, la aper-

tura de los debates en Comisión a los medios de comunicación (Rubio Llorente, 1995, 24). A resultas de todo ello, nos encontramos ante un procedimiento que limita temporalmente en exceso el derecho de enmienda; que prima desmesuradamente las Ponencias, dado su trabajo en secreto; que politiza indebidamente el debate en Comisión; y que, por último, trivializa el debate final en Pleno. En suma: nos hallamos ante un procedimiento seriamente disfuncional. Vayamos por partes.

Efectivamente, el procedimiento legislativo en las Cortes Generales limita temporalmente en exceso el derecho de *enmienda*, en la medida en que restringe la posibilidad de su ejercicio a las fases preliminares del desarrollo legislativo, y siempre anteriores a la apertura de los trabajos de la Ponencia. Es cierto que, a partir de ese momento, permanece abierta la vía de las enmiendas transaccionales y de las enmiendas *in voce*. Pero no lo es menos que, con demasiada frecuencia, como demuestran las sucesivas ampliaciones acordadas en especial por la Mesa del Congreso, muchas veces más allá de lo razonable, los plazos se revelan excesivamente cortos para proponer alteraciones de suficiente entidad. Y sólo recurriendo a interpretaciones forzadas y desmesuradamente generosas de los preceptos que regulan el derecho de enmienda transaccional e *in voce* se hace posible la tramitación de enmiendas que, en puridad interpretativa, habrían debido seguir el cauce ordinario de presentación; lo que, al fin y al cabo, puede terminar resultando lesivo para aquellos parlamentarios y Grupos que, acogiéndose con mayor literalidad al Reglamento, presentaron sus enmiendas en plazo (Cano Bueso y Terrón Montero, 1987, 707).

Decíamos asimismo que nuestro procedimiento legislativo prima sobremanera las *Ponencias*, dado su trabajo en secreto. Es natural que la labor en Ponencia resulte especialmente grata y fructífera para el parlamentario: el hecho de trabajar «sin luz y taquígrafos», es decir, sin presencia de los medios de comunicación, y sin un acta literal de las deliberaciones, confiere a esta fase unas enormes flexibilidad e informalidad, y hace de ella el foro ideal para la negociación entre la mayoría (respaldada entre bambalinas por el aparato administrativo del Gobierno) y la minoría parlamentarias. Todo ello es, por supuesto, saludable.

No lo es tanto en cambio que, como indica López Garrido (1989), la Ponencia se extralimite en sus teóricamente tasadas funciones, que no deben rebasar la mera propuesta a la Comisión. En lugar de ello, suplanta estas facultades meramente instructorias por funciones materialmente decisorias, impropias de esa su naturaleza puramente ancilar. Para colmo de males, la Ponencia «apulula como un espectro» a lo largo de toda la tramitación parlamentaria del proyecto o proposición de ley, en lugar de extinguirse una vez ha rendido su informe a la Comisión, permaneciendo viva durante la elaboración del dictamen de la Comisión y «resucitando» en el debate y votación en Pleno.

Nuestro procedimiento legislativo, además, politiza indebidamente el debate en *Comisión*. En efecto, conforme se ha visto ya, el debate (y la votación, lógicamente) en Comisión, aun no siendo público formalmente, lo es materialmente, al estar abierto a los representantes de los medios de comunicación. La consecuencia no puede ser otra que su politización (García Martí-

nez, 1987, 316). Y ello es inadecuado, por dos razones: primero, porque la verdadera esencia de la fase de Comisión es propiciar un debate de índole técnica del proyecto o proposición; segundo, porque el debate político tendrá cabida en su lugar ideal, cual es el Pleno de la Cámara.

No deberá extrañar pues que algunos autores vean en la primacía de las Comisiones Permanentes *Legislativas* (que no las de otra índole, obsérvese) «el rasgo más distintivo del procedimiento legislativo español» (Rubio Llorente, 1986, 92). Y tampoco que otros encuentren aquí el motivo de que la negociación legislativa, huérfana de suficientes foros adecuados, es decir, distendidos y reservados, en el interior del Parlamento, deba desarrollarse fuera de él (García Martínez, 1987, 317).

Decíamos finalmente que el procedimiento legislativo en las Cortes Generales trivializa el debate final en *Pleno*. No estamos más que ante una consecuencia inevitable de lo anterior. Si la fase de Comisión, merced a su publicidad mediática, queda politizada, los parlamentarios y sus Grupos anticiparán en Comisión argumentos que, «en buena ley», debieran reservar para el Pleno. De este modo, el debate en Pleno queda desprovisto de la novedad que debiera representar la exposición en su seno de argumentos aún no escuchados públicamente; en lugar de ello, el Pleno queda convertido en escenario de sustanciación de enmiendas «de segunda instancia» (Pérez Dobón, 1994, 469-480), y el debate en un trivializado *dejà vu*.

Con ello entramos a examinar el siguiente punto, concerniente a los grandes rasgos del procedimiento legislativo en los parlamentos de las CCAA.

III. LOS GRANDES RASGOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LOS PARLAMENTOS DE LAS CCAA

Si, respecto del Estado, veíamos que eran su naturaleza social y su naturaleza partidaria las que primordialmente condicionaban el procedimiento legislativo en las Cortes Generales, bien puede decirse otro tanto, *mutatis mutandis*, respecto del procedimiento legislativo en los parlamentos de las CCAA. Si bien el constituyente no previó inicialmente que todas y cada una de ellas terminaran siéndolo, sí es cierto que las CCAA. de vía rápida pronto se convirtieron en CCAA. «del bienestar»; en tanto que el nuevo marco estatutario surgido del pacto-convención constitucional de 1992 entre los dos grandes partidos nacionales sentaba las bases para la paulatina transformación, también en «CCAA del bienestar», de las de vía lenta. Sobra por otro lado decir que nuestras CCAA lo son igualmente «de partidos», por lo que los mismos efectos que hemos comprobado ello produce en el plano estatal suceden asimismo en el plano autonómico.

Dicho esto, no queda sino detallar cuáles serían en concreto esos rasgos del procedimiento legislativo en los parlamentos de las CCAA. Pero no sin antes señalar someramente que dos de los rasgos del procedimiento legislativo en las Cortes Generales, su aislamiento frente a la sociedad y la opinión pública (con las muy notables excepciones de Andalucía y Asturias, a que después aludiremos), y su condescendencia frente a los vicios de tramitación, serían sin

más, y por las mismas razones ya expuestas, aplicables a los procedimientos legislativos de los parlamentos autonómicos.

1. Relativa, aunque decreciente, pervivencia del paralelismo con el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados

Como por lo demás viene sucediendo en tantos otros ámbitos del Derecho parlamentario autonómico, la primera nota del procedimiento legislativo en los parlamentos de las CCAA es la relativa, aunque decreciente, pervivencia del paralelismo con el procedimiento legislativo estatal, y más concretamente, con el del Congreso de los Diputados. Este paralelismo, tradicionalmente resaltado por la doctrina (Aja *et al.* 1985, 238), incluso reciente (Biglino Campos 1995a, 5185), quedaba aún más reforzado por la que se decía constituía su más notable excepción, consistente en la unicameralidad de los procedimientos legislativos autonómicos (Aragón Reyes, 1987, 590).

Todo ello en el bien entendido de que ese paralelismo sería el predicable respecto de los procedimientos legislativos ordinarios o comunes, tanto del Congreso de los Diputados, como de los parlamentos autonómicos. Pues como después mostraremos, la multiplicidad tipológica es asimismo un rasgo de los procedimientos legislativos de las CCAA.

Ahora bien, las modificaciones operadas en diversos Reglamentos parlamentarios autonómicos, en especial durante los años finales de la presente década, fuerzan a revisar esa afirmación clásica, y a señalar que la similitud con el Congreso de los Diputados a que venimos refiriéndonos está hoy sensiblemente mermada, y continúa (y previsiblemente continuará) decreciendo.

A resultas de ello, es posible distinguir hoy día dos grandes grupos de CCAA: aquéllas cuyo procedimiento legislativo presenta particularidades relevantes frente al del Congreso de los Diputados, tratándose concretamente del País Vasco, Cataluña, Andalucía, Asturias, Canarias y Murcia; frente al resto de las CCAA, obviamente caracterizadas por que sus procedimientos legislativos conservan en lo sustancial el del Congreso de los Diputados.

¿Y cuáles son las «particularidades relevantes» de los Reglamentos parlamentarios de esas seis CCAA? A nuestro juicio, serían fundamentalmente dos, a las que debiera añadirse, como paradigmática excepción, la limitación de la publicidad en el procedimiento legislativo catalán.

La primera particularidad consistiría en la regulación que del *debate de totalidad* hacen cinco de los Reglamentos citados, en aras de propiciar un debate inicial de tinte marcadamente político, centrado en la orientación general de la iniciativa legislativa. Este debate, obligatorio en todos los casos, salvo en País Vasco y Cataluña (donde sólo se celebrará de haberse presentado enmiendas a la totalidad) y en Murcia (donde sólo procederá si lo solicita un tercio de los diputados regionales), se celebrará, bien en Pleno (es el caso de Andalucía, o del llamado «debate de primera lectura» del Reglamento canario); bien en Comisión (así ocurre en el País Vasco y en Cataluña, aun cuando en esta última Comunidad puede darse el caso de quedar reservadas para el Pleno, tras la fase de Comisión, enmiendas a la totalidad, que darán lugar en el Pleno a un debate de este carácter).

La segunda particularidad, en nuestra opinión de no menor relieve, por cuanto después se explicará, es la regulación de las *comparecencias* de autoridades, expertos, y sobre todo, de colectividades o ciudadanos interesados en el concreto procedimiento legislativo, que incorporan los Reglamentos de Andalucía y Asturias. Obsérvese que se trata de comparecencias «encastradas» en el propio procedimiento legislativo, merced a que estos dos Reglamentos, loablemente sensibles a la importancia de la participación ciudadana directa en la legislación, han sido también conscientes de que la genérica previsión de su celebración en ellos existente, como en todos los demás Reglamentos españoles, no basta para asegurarla. Así, el Reglamento andaluz prevé esta posibilidad con posterioridad al debate de totalidad; mientras que el Reglamento asturiano lo hace al inicio mismo de la tramitación, sólo con posterioridad a la publicación de la iniciativa. De este modo, queda garantizada la seguridad jurídica «procedimental», y con ella la viabilidad práctica de este esencial cauce participativo.

Pero hablábamos también de la paradigmática excepción que suponía la limitación de la publicidad en el procedimiento legislativo de *Cataluña*. Es difícil ocultar la gran importancia de una limitación que demuestra la sensatez del legislador reglamentario catalán a la hora de apartarse del procedimiento legislativo del Congreso respecto del acceso a los debates legislativos en Comisión de los medios de comunicación social. Efectivamente, el Reglamento del Parlamento de Cataluña veta a los medios de comunicación (por supuesto, también a los ciudadanos en general) el acceso a las sesiones legislativas, no sólo de las Ponencias, sino también de las Comisiones (I. Pitarch, 1990, 238). De este modo, el Parlamento de Cataluña sortea los enormes problemas que la publicidad material de las sesiones legislativas en Comisión plantea en las Cortes Generales y en el resto de parlamentos autonómicos.

Frente a las particularidades de estos seis Reglamentos, indicábamos se encontraba el resto de ellos. Y puesto que se caracterizan por conservar en lo sustancial el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados, sufren también con mayor intensidad las consecuencias de esa disfuncionalidad que veíamos aqueja a éste.

2. Multiplicidad tipológica

Decíamos poco antes que la multiplicidad tipológica es asimismo un rasgo de los procedimientos legislativos de las CCAA. Así, también en los parlamentos de las CCAA, como veíamos ocurría en las Cortes Generales, existen dos grandes órdenes de procedimientos legislativos: los que dábamos en calificar de «ordinarios» o «comunes», indicados para la tramitación de las leyes ordinarias; y toda una suerte de procedimientos especiales.

Sin ánimo exhaustivo alguno, cabe sistematizar los procedimientos legislativos especiales de las CCAA también de modo parejo a los de las Cortes Generales: junto a los procedimientos abreviados (delegación de competencia legislativa plena en las Comisiones en doce CCAA; además de urgencia y lectura única, existentes en todas; en Canarias, el llamado «procedimiento abreviado» suprime la fase de Comisión), todas las Comunidades cuentan con un procedimiento especial para la tramitación de la ley de presupuestos y de la reforma

estatutaria; algunas (Cataluña y Galicia, entre otras) tramitan asimismo de modo especial sus llamadas «leyes de desarrollo básico del Estatuto»; sin que, finalmente, falten algunas otras especialidades procedimentales: en Cataluña, a propósito de la solicitud al Consejo Consultivo autonómico de la emisión de un dictamen acerca de la iniciativa legislativa de que se trate; en La Rioja, en relación con las denominadas «leyes de mayoría cualificada»; o en Murcia, respecto de las leyes de adecuación a leyes de armonización emanadas por el Estado (Aja *et al.* 1985, 248-250).

3. Celeridad

Ese favorable rasgo, su celeridad, que veíamos podía predicarse del procedimiento legislativo estatal, puede sin duda aplicarse igualmente a los procedimientos legislativos autonómicos. Quizá incluso con mayor motivo, pues la citada unicameralidad incide adicionalmente en este sentido (Aragón Reyes, 1987, 590), sin perjuicio de que parlamentos de dimensiones más reducidas que el Congreso de los Diputados y el Senado gocen también de mayor agilidad.

Unos y otros factores son los que, por otra parte, conducen a la doctrina a denostar como «injustificada» (Aragón Reyes, 1988, 138-139) la inclusión en doce Reglamentos parlamentarios autonómicos del polémico procedimiento abreviado de la delegación de competencia legislativa plena en las Comisiones. Se trata de todos, excepto Asturias, Canarias, Aragón, Cantabria, y Castilla y León.

En cualquier caso, y en marcado contraste con lo que sucede en el Congreso de los Diputados, la delegación de competencia legislativa plena en las Comisiones, en aquellas CCAA donde está prevista, es objeto de una escasísima utilización, por lo que bien podría tildarse este procedimiento de meramente residual (Ruiz Robledo, 1995, 95).

También en este contexto han de citarse tres expedientes de aprobación directa por el Pleno de los correspondientes textos, siempre que se dé un elemental requisito: la ausencia de enmiendas. Así, en los Reglamentos catalán, murciano, navarro y castellano-manchego, se prevé que, ante dicha ausencia de enmiendas, el Pleno pueda aprobar directamente, y sin debate, el dictamen de la Comisión. Aún más expeditiva es la disposición, que no sin dudas cabe calificar de potestativa, del Reglamento navarro que autoriza, en este mismo supuesto de ausencia de enmiendas, al Pleno a aprobar directamente, no ya el dictamen de la Comisión, sino el informe de la Ponencia. Muy semejante a esta última es la previsión del Reglamento asturiano en cuya virtud, y a petición de dos Grupos Parlamentarios, el informe de la Ponencia podrá elevarse directamente al Pleno de la Cámara, para su debate y votación finales.

IV. LOS PRINCIPIOS DE DEMOCRACIA Y PUBLICIDAD COMO EJES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Hasta aquí, la exposición ha procurado reflejar de forma somera, pero también fidedigna, el estado actual de los procedimientos legislativos en España, tanto en las Cortes Generales, cuanto en los parlamentos de las CCAA.

Hasta aquí, hemos «sobrevolado» nuestro tema a escasa altura, casi «a ras de suelo». A partir de este momento, nuestra reflexión comenzará a ganar altitud, despegándose paulatinamente del Derecho vigente para adentrarse en el ámbito, todavía ideal, de las posibles reformas. Pero ese despegue será paulatino, se insiste, porque el punto que de inmediato nos ocupará, el de los principios de democracia y publicidad como ejes del procedimiento legislativo, aún se halla a medio camino entre la *lex lata* y la *lex ferenda*. Ambos principios constituyen, sin lugar a dudas, la médula del procedimiento legislativo español, sea en las Cortes Generales, sea en los parlamentos autonómicos.

1. El principio de democracia en el procedimiento legislativo

Y ninguna idea mejor para resaltar la importancia del principio de democracia en el procedimiento legislativo que la de representación: *Parlamento es representación*. En la representación radica el origen de los parlamentos y la representación es en el fondo la función esencial de los mismos, su última razón de ser.

A la postre, es a través de la idea de representación como el procedimiento legislativo entronca con tres de sus principios elementales: el principio de pluralismo (I. Pitarch, 1990, 235), que anima a concitar en la elaboración parlamentaria de la ley a los distintos «sentires» políticos presentes en la Cámara. El principio de integración (Biglino Campos, 1995a, 5184), que incita a esa misma convocatoria, y de ser posible, a recoger en el texto que finalmente se apruebe esos diversos pareceres. Por último, y es el más importante, el principio de democracia (Biglino Campos, 1995a, 5184), o principio mayoritario (I. Pitarch, 1990, 237), dotado de una doble faceta: pues si bien es cierto que la representación parlamentaria constituye el fundamento de la libre expresión de la minoría, no lo es menos que esa misma idea de representación avala el derecho de la mayoría de adoptar en última instancia las decisiones que estime oportunas.

2. El principio de publicidad en el procedimiento legislativo

Por otro lado, si Parlamento es representación, permítase la *boutade*, *Parlamento es también «parlamento»*. Vale decir, Parlamento es diálogo, discusión, incluso conversación. Es asimismo oportunidad de contradicción, aunque igualmente de transacción (I. Pitarch, 1990, 235). Y aquí radica el motivo de que el principio de publicidad sea, junto con el de democracia, el segundo gran eje del procedimiento legislativo. La publicidad, el debate público son incluso, y el sentir doctrinal es general, la esencia del procedimiento legislativo (por todos, Rubio Llorente, 1995, 25; Aragón Reyes, 1988, 131; Biglino Campos, 1995a, 5184).

Sobra decir que cualquier intento bien fundado de reforma de nuestro actual procedimiento legislativo debiera partir de estos dos principios, el de democracia y el de publicidad, en tanto que verdaderos ejes del mismo. Y es justamente en el ámbito de *lege ferenda* de las posibles vías de reforma en el que nos adentramos ya.

V. POSIBLES VÍAS DE REFORMA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

La mejor premisa para establecer vías razonables de reforma es el realismo, en especial por lo que se refiere a las propias posibilidades de desarrollo de los actuales parlamentos. En otras palabras: de muy poco servirá que, desde nuestro particular «observatorio» doctrinal, diseñemos un elenco mayor o menor de propuestas, si éstas van más allá de lo que razonablemente cabe hoy en día esperar de nuestras instituciones parlamentarias.

Sirva un solo ejemplo como muestra de lo que se quiere decir. Muy poco sentido tendría así que los parlamentos se afanaran en competir con sus respectivos gobiernos en pos de una elaboración legislativa más veloz. Los mucho mayores medios humanos y materiales de los ejecutivos, y su consecuentemente mayor capacidad para hacer frente a problemas urgentes o de gran complejidad técnica harían totalmente imposible que los legislativos triunfaran en esta «carrera». Todo con independencia, claro está, de que ello fuera además indeseable, comprobado como queda que en el sosiego del debate público con arreglo a reglas democráticas se sustancia la esencia del procedimiento legislativo.

En síntesis: una reforma del procedimiento legislativo que insistiera en competir con el poder ejecutivo en terrenos donde éste se desenvuelve mejor y con agilidad mayor tiene muy poco sentido.

Lo que en cambio sí tiene mucho sentido es ensayar cauces de reforma que refuercen las funciones de mayor potencialidad de desarrollo del Parlamento actual, en cuyo desenvolvimiento éste no puede ser sustituido, y desde luego no lo sea por el Gobierno. Ese primer cauce es principalmente de fondo o *material*; el segundo lo sería de índole *formal*. Los detallamos a continuación.

1. ¿Un *acordeón* legislativo?

Acudiremos a la jerga bursátil para etiquetar el primer bloque de posibles vías reformadoras, pues bien podríamos recomendar a los parlamentos que diseñen una suerte de *acordeón* legislativo. Nos explicamos, y lo haremos detenidamente: en determinadas fases del procedimiento legislativo, los parlamentos debieran *abrir* de par en par sus puertas a la participación de la sociedad, y en particular, de los sectores interesados en el procedimiento en cuestión; ahora bien, en otras fases del procedimiento legislativo, los parlamentos debieran *cerrar* sus puertas a intromisiones externas, que imposibilitan una negociación franca y distendida en su interior.

Comencemos por la *apertura* a la sociedad. Desde el punto de vista de los principios, esta apertura supondría desde luego una aproximación a la opinión pública (Terrón Montero, 1995, 138). Aunque lo más importante sería que, al realizarla, los parlamentos estarían sin duda potenciando, como quiere alguna autora (García Martínez, 1988, 87; 94), la que quizá sea en la actualidad su función más peculiar, la de control político del Gobierno, en concreto, en la ejecución de su programa (Arce Janáriz, 1993, 222). Y es bien notorio que en el ejercicio de su función de control político es donde se revela la mayor capa-

cidad de influencia de un Parlamento, particularmente frente al Gobierno. En este sentido, y por lo dicho con anterioridad, la apertura social aquí propugnada se muestra singularmente recomendable.

Ahora bien, ¿cuáles serían los métodos para canalizar esta apertura? Principalmente dos: el primero, hacer uso de los instrumentos efectivamente existentes (y llama la atención verse obligado a recordar que, como es obvio, los prevén los Reglamentos vigentes) para perfeccionar la información de los parlamentarios (I. Astarloa, 1994, 419), siendo fundamentalmente éstos las peticiones de información y, sobretudo, las comparecencias de autoridades, funcionarios, expertos, o cualesquiera ciudadanos ante las Comisiones competentes, es decir, la versión española de los norteamericanos *hearings* (Rubio Llorente, 1995, 26-28; Cano Bueso, 1994, 222; I. Astarloa, 1994, 419). En lo que hace a los *hearings*, es muy sorprendente que una técnica prevista reglamentariamente y con frecuencia utilizada en otros ámbitos de la actividad parlamentaria, sea casi totalmente ignorada en el procedimiento legislativo; sobretudo habida cuenta de su más que evidente virtualidad para fomentar la participación en dicho procedimiento de sectores sociales interesados, o de los ciudadanos en general, en la futura ley en cuestión. De ahí que reformas como las ya mencionadas de Andalucía y Asturias deban saludarse con notable entusiasmo.

El segundo método anunciado para canalizar esa apertura a la sociedad del procedimiento legislativo es el refuerzo de la posición del Diputado individual (I. Astarloa, 1994, 419), sin olvidar, eso sí, que un fortalecimiento desmesurado podría desequilibrar nuestro parlamentarismo «ultrarracionalizado», de ahí que cualquier medida en este sentido deba respetar siempre la primacía de los Grupos Parlamentarios. Las medidas que en concreto se propone serían dos: una, la supresión del requisito del visto bueno del portavoz del Grupo Parlamentario respectivo para el ejercicio del derecho de enmienda al articulado; parece suficiente coerción del derecho individual de enmienda y suficiente garantía de la coherencia en la actuación de los Grupos Parlamentarios la limitación en favor de los propios Grupos Parlamentarios del derecho de enmienda a la totalidad.

La segunda medida figuraba en el ya caducado Proyecto de Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados de la VI Legislatura, y consiste en la apertura de un turno de intervenciones de Diputados individuales con ocasión del debate de totalidad que, salvo casos excepcionales, el Proyecto de Reforma prevé para todo proyecto de ley. Extensión universal, por cierto, ya saludada antes de nacer por algún notable autor (Cazorla Prieto, 1999, 63-64), y que hemos visto se viene aplicando ya en Andalucía, Canarias, y en algunos casos Murcia.

Mas no todo puede ser apertura. Decíamos que, de modo paralelo, los parlamentarios debieran *cerrar* sus puertas a injerencias que dificulten la negociación en su interior (Terrón Montero, 1995, 138). El objetivo no puede ser otro que propiciar al máximo la negociación intramuros del Parlamento, por la sencilla razón de que, de lo contrario, ésta se desplazará fuera de él, lesionando con ello el bien más preciado del Parlamento, su centralidad.

También a este respecto suelen proponerse dos medidas técnico-reglamentarias esenciales. La primera, de capital importancia, es la celebración de las sesiones legislativas en Comisión a puerta cerrada, del mismo modo que tienen lugar actualmente las reuniones de las Ponencias. Y esta medida debe pre-

conizarse encarecidamente, por más que no se oculte la extrema dificultad (Rubio Llorente, 1995, 27) de que los medios de comunicación renuncien a una parcela, y bien relevante, ya conquistada. Se ha destacado más atrás esta idea con la suficiente insistencia como para que ahora baste decir que, hasta tanto no sea atendida, el procedimiento legislativo en las Cortes Generales y en los parlamentos autonómicos (con la más que reseñable excepción de Cataluña) no podrá desplegar todo el rigor técnico ni toda la potencialidad política que de él se ha de esperar.

La segunda medida, más específica, consistiría en ampliar los ahora excesivamente rígidos plazos de presentación de enmiendas, bien más allá de posibles «hearings» en Comisión, aunque con anterioridad a la emisión del informe de la Ponencia (Cano Bueso, 1994, 222); bien incluso más allá del propio informe de la Ponencia (Rubio Llorente, 1995, 27). En uno u otro caso se consigue un objetivo muy concreto, disminuir la incidencia de abusos, ya señalados, en el ejercicio del derecho a presentar enmiendas transaccionales e *in voce*. Pero sobretodo se logra ensanchar, siquiera sea temporalmente, las posibilidades de estudio y de negociación sobre las modificaciones del texto, meta esencial de esa metafórica fase de *cierre* a que veníamos refiriéndonos.

2. Las formas de la forma

Anunciábamos poco antes que el segundo gran cauce de posible reforma del procedimiento legislativo era de índole formal. Y así es, en la medida en que a lo que ahora haremos referencia será a los *vicios* de dicho procedimiento. Bien podríamos por ende afirmar que, pues el procedimiento legislativo es ante todo, y en cuanto método, forma, este segundo cauce de remodelación atañe a *las formas de la forma*. Lo que a su través, y en suma, se pretendería sería conseguir que los parlamentos rindieran, admítase la expresión, un «mayor respeto» del que hoy rinden a sus propias formas, en particular las que regulan el procedimiento legislativo.

Es natural que durante los años inmediatamente posteriores a la entrada en vigor de la Constitución y de los Reglamentos de Congreso de los Diputados, Senado y parlamentos autonómicos se careciera de criterios firmes que permitieran distinguir entre los vicios capaces de provocar la nulidad del procedimiento legislativo, y las simples irregularidades «no invalidantes».

Hoy en día, por el contrario, tanto la experiencia legislativa acumulada bajo la vigencia constitucional, como la atención doctrinal hacia el problema, han permitido concretar cuáles de esos vicios serían capaces de sustanciar nulidad. Así, para Fernández-Carnicero (1987, 1170) tales vicios serían los que quiebren los «requisitos esenciales» del procedimiento, debiendo entenderse por éstos los relativos a la competencia de los órganos y a la formación de la voluntad de la Cámara. Por su parte, Biglino Campos (1995b, 6849) considera «esenciales» a estos mismos efectos las normas procedimentales que concreten el ya examinado «principio de democracia».

Por consiguiente, y a la vista de todo ello, parece tan oportuno como técnicamente asequible incluir en los Reglamentos parlamentarios disposiciones relativas a los vicios del procedimiento legislativo. Su línea muy bien podría

ser la recién esbozada en punto a la esencialidad o no de los vicios. El resultado sería una mayor seguridad jurídica, unida a un superior respeto del Parlamento hacia sus propias formas.

VI. EPÍLOGO

Hemos de finalizar. Pero no conviene hacerlo sin antes referirse, siquiera sea de modo muy breve, a otra vertiente eminentemente formal del procedimiento legislativo, cual es la corrección técnica de las leyes. Ideas como la revitalización de un instrumento reglamentariamente previsto, aunque prácticamente en desuso, el de las Comisiones de estilo (Astarloa, 1994, 419), no se antojan muy realistas, habida cuenta del acelerado —o al menos vivo— ritmo con que fluye el procedimiento legislativo. Con todo, no está de más recordar su presencia.

Se recurra o no a ese mecanismo, es el de la corrección técnica uno de los ámbitos en que la labor de los asesores jurídico-parlamentarios se hace más precisa y más notoria. Aun cuando también haya de serlo la sensibilidad de quienes en el fondo «hacen las leyes», los parlamentarios. Decía el maestro Nicolás Pérez Serrano que «las leyes parlamentarias salen muy mal terminadas». En cuanto de los parlamentos dependa, hagamos lo posible por dejar esta frase «fuera de la actualidad».

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E. *et al.*, 1985, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Tecnos.
- ARAGÓN REYES, M., 1987, «La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas», en *Las Cortes Generales*, vol. I, Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales.
- ARAGÓN REYES, M., 1988, «La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales», en A. Garrorena Morales (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid: Tecnos.
- ARCE JANÁRIZ, A., 1993, «El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 13, núm. 38, mayo-agosto.
- ASTARLOA, I., 1994, «Perspectivas de modificación del procedimiento legislativo ordinario», en AA.VV., *El procedimiento legislativo*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- BIGLINO CAMPOS, P., 1995a, Voz «Procedimiento legislativo», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid: Civitas.
- BIGLINO CAMPOS, P., 1995b, Voz «Vicios en el procedimiento legislativo», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid: Civitas.
- CANO BUESO, J. y TERRÓN MONTERO, J., 1987, «Consideraciones sobre el procedimiento legislativo en los parlamentos de las Comunidades Autónomas», en *Las Cortes Generales*, Vol. I, Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales.
- CANO BUESO, J., 1994, «Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social», en *La Técnica legislativa a debate*, Madrid: Tecnos-A.E.L.P.

- CAZORLA PRIETO, L., 1999, *El Congreso de los Diputados (su significación actual)*. Pamplona: Aranzadi.
- ELVIRA PERALES, A., 1994, «Las decisiones extraparlamentarias condicionantes de la función legislativa», en AA.VV., *El procedimiento legislativo*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- FERNÁNDEZ-CARNICERO, C.-J., 1987, «La naturaleza jurídico-política del procedimiento legislativo», en *Las Cortes Generales*, vol. II, Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales.
- GARCÍA MARTÍNEZ, A., 1987, *El procedimiento legislativo*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- GARCÍA MARTÍNEZ, A., 1988, «La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 14, segundo cuatrimestre.
- JIMÉNEZ APARICIO, E., 1989, «Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplos», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 3, mayo-agosto.
- LAVILLA RUBIRA, J.-J., 1994, «La audiencia a los interesados en el procedimiento legislativo», en AA.VV., *El procedimiento legislativo*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- LÓPEZ GARRIDO, D., 1989, «Reflexiones sobre la Ponencia en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados (I y II Legislatura). Los condicionamientos técnicos y políticos», *Revista de Derecho Político* (UNED), núm. 17, primavera de 1983, pp. 225 y ss.
- LÓPEZ GARRIDO, D., 1995, «La función legislativa y la opinión pública», en *Parlamento y opinión pública*, Madrid: Tecnos-A.E.L.P.
- PÉREZ DOBÓN, J.-J., 1994, «Las fases de Comisión y Pleno», en AA.VV., *El procedimiento legislativo*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- PITARCH, I., 1990, «Procedimiento legislativo», en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- RUBIO LLORENTE, F., 1986, «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho». *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 16.
- RUBIO LLORENTE, F., 1995, «Parlamento y ley». *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 1.
- RUIZ ROBLEDO, A., 1994, «Sobre los tipos del procedimiento legislativo», en AA.VV., *El procedimiento legislativo*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- RUIZ ROBLEDO, A., 1995, «La delegación legislativa en las Comisiones parlamentarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 15, núm. 43, enero-abril.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.-A., 1988, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid: Ceura.
- SCHWARTZENBERG, R.-G., 1989, *Sociologie politique*, París: Montchréstien.
- TERRÓN MONTERO, J., 1995, «Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo», en *Parlamento y opinión pública*, Madrid: Tecnos-A.E.L.P.
- TORRES DEL MORAL, A., 1994, «La publicidad en el procedimiento legislativo y los medios de comunicación social», en AA.VV., *El procedimiento legislativo*, Madrid: Congreso de los Diputados.