

LOS VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: LA POSTURA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA SENTENCIA 99/87

PALOMA BIGLINO CAMPOS

SUMARIO: I. EL PROBLEMA EN LA DOCTRINA.—II. EL PROBLEMA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—III. EL CARÁCTER INSTRUMENTAL DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO.—IV. VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO Y PRINCIPIO DEMOCRÁTICO.

I. EL PROBLEMA EN LA DOCTRINA

La sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (1), contiene importantes afirmaciones no solamente en lo que se refiere al objeto directo de la misma, sino también sobre un tema que desde hace tiempo preocupa a la doctrina. Esta cuestión, que el Tribunal Constitucional aborda directamente por primera vez, consiste en determinar si en nuestro ordenamiento puede producirse la inconstitucionalidad de las leyes no sólo por vicios sustanciales, sino también formales, y entre ellos, por los que afecten al procedimiento legislativo (2). El problema se hace más complejo cuando, una vez resuelta la cuestión precedente en sentido afirmativo, se intenta concretar el tipo de norma cuyo incumplimiento puede provocar la ilegitimidad de la ley. Básicamente, este efecto puede derivarse de que el procedimiento seguido en su elaboración infrinja las disposiciones contenidas en el reglamento de la Asamblea legislativa, o limitarse tan sólo a los casos de incumplimiento de las disposiciones constitucionales.

El tema así planteado ha dado lugar a distintas respuestas por parte de

(1) Sentencia 99/1987, *BOE* 26 de junio de 1987.

(2) Sobre el tema, F. MODUGNO, «Legge (Vizi della)», en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXIII, 1973, p. 1003.

la doctrina, no sólo en nuestro país, sino también en otros de nuestro entorno con un ordenamiento constitucional de similares características. Quizá, el caso más significativo sea el de Italia, donde destacados autores han mantenido vivas polémicas en torno al tema (3) y la Corte Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el mismo defendiendo una discutida postura (4). Así, en las sentencias 3 y 57 de 1957 asumió como competencia propia el control de la observancia de las normas incluidas en la Constitución para la válida formación de una ley. Posteriormente, en la sentencia 9/1959 negó la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de la ley por incumplimiento en su tramitación, del procedimiento prescrito en el reglamento. Por último, y recientemente, ha considerado que los mismos reglamentos no están sometidos al control de constitucionalidad (sentencia 154/1985) (5).

En nuestro país, la atención de los autores se ha dirigido primordialmente a un tema más amplio, consistente en determinar el grado de control que el Tribunal Constitucional puede ejercitar sobre los actos parlamentarios en general (6), y específicamente cuando son susceptibles de violar derechos fundamentales; por tanto, no pueden recurrirse en vía de amparo como dispone el artículo 42 de la LOTC (7). El interés hacia este último tema deriva de la relativa frecuencia con la que el Tribunal Constitucional ha entrado a analizar la legitimidad de los actos internos de la Cámara a través de este procedimiento, como más adelante tendremos ocasión de analizar. Realmente, se

(3) Resumidas, entre otros, por E. VOZZI, «Art. 63», en *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca. Le Camere*, tomo I, Bolonia, 1984, p. 443, y A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Commentario del Codice Civile. Disposizioni sulla legge in generale*, Bolonia, 1977, pp. 237-238.

(4) Analizada por I. TORRES MURO en «El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia italiana», en *REDC*, núm. 17, mayo-agosto 1986, pp. 189-239.

(5) Existen numerosos comentarios a la actitud de la Corte Constitucional ante estos temas. Entre los más recientes, cabe citar M. RAVERAIRA, «Le norme dei regolamenti parlamentari come 'oggetto' e come 'parametro' nel giudizio di legittimità costituzionale», *GC*, 1984, pp. 1849 y ss., y A. A. CERVATI, «Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte Costituzionale», *GC*, 1985, pp. 1445 y ss.

(6) Así, por ejemplo, L. M. DÍEZ PICAZO, *La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias*, Zaragoza, 1985, pp. 73-90. R. PUNSET BLANCO, «El control jurisdiccional de la actividad de las asambleas parlamentarias y del estatuto de sus miembros en el Derecho español», en *RCG*, núm. 5, 1985, pp. 34-94. J. M.ª MORALES ARROYO y M. REVENGA SÁNCHEZ, «Un apunte sobre Jurisprudencia constitucional y Derecho parlamentario», en *RCG*, núm. 7, 1986, pp. 181-203.

(7) Por ejemplo, I. TORRES MURO, «Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo», en *REDC*, núm. 12, 1984, pp. 153-169. A. GUATIA, «El recurso de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos», en *RCG*, núm. 7, 1986, pp. 162-179.

han llevado a cabo pocos análisis específicos sobre el tema que nos ocupa (8), aunque numerosos autores se han pronunciado sobre el fondo de la cuestión en estudios más generales (9). Como punto de partida, ninguno de ellos configura la autonomía parlamentaria de forma tan amplia como para afirmar que las Cámaras no estén supeditadas a la Constitución en el procedimiento legislativo. Al contrario, se admite sin polémica que el incumplimiento de los mandatos constitucionales en la elaboración de la ley produciría la invalidez de la misma. Las divergencias se inician a la hora de determinar si el mismo efecto surge también cuando la norma infringida es el reglamento. En este tema, algunos autores mantienen una posición similar a la expuesta por la Corte Constitucional italiana, negando la posibilidad de que ello produzca un vicio invalidante. Así, por ejemplo, M. R. RIPOLLÉS SERRANO, quien afirma que tal efecto sería inadecuado «siquiera sea por la sencilla razón de que no hay previsión constitucional sobre este punto» (10). También A. ASÍS ROIG llega a una conclusión parecida mediante la aplicación de la teoría administrativa de los vicios al procedimiento legislativo (11).

La mayoría de los autores que tratan el tema mantienen, sin embargo, una postura opuesta, dado que consideran que la Cámara está obligada a la observancia del propio reglamento. En favor de esta afirmación se argumenta que la Constitución realiza una remisión global al mismo en el tema del procedimiento legislativo, por lo que éste es una norma interpuesta cuya observancia, prescrita por la Constitución, constituye una condición de validez de las leyes. Precisamente, para garantizar esta observancia, se exige una mayoría cualificada para aprobar y modificar el reglamento, lo que le dota de una rigidez que lo defiende de la decisión de la Cámara de sustraerse a su cumplimiento con una mayoría simple.

Aunque, como vemos, la mayoría de la doctrina española reconoce la posibilidad de que la inobservancia del reglamento produzca la ilegitimidad de la ley, existe también cierto acuerdo al señalar que no toda infracción conduce a dicho efecto. Así, para algunos autores, la nulidad se produciría sólo en

(8) Entre ellos, J. A. PIQUERAS BAUTISTA, «La infracción de los reglamentos de las Cámaras y la inconstitucionalidad», en *El Tribunal Constitucional*, vol. III, Madrid, 1981, pp. 2209 y ss., y A. DE ASÍS ROIG, «Influencia de los vicios 'in procedendo' sobre la eficacia de las leyes», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Madrid, 1985, pp. 190 y ss.

(9) Por ejemplo, R. PUNSET BLANCO, *Las Cortes Generales*, Madrid, 1983, y A. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1984.

(10) «Los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución española de 1978», en RCG, núm. 6, 1985, p. 299. En parecido sentido, véase también L. M. DÍEZ PICAZO, ob. cit., p. 86.

(11) Ob. cit., pp. 232 y ss.

caso de que la infracción revistiese cierta gravedad. Según A. TORRES DEL MORAL, en esta cuestión «es de aplicación el principio de conservación de los actos políticos... que sólo debe ceder ante la presencia de un vicio procesal de influencia suficiente o determinante, es decir, que haya menguado decisivamente las garantías de la minoría parlamentaria» (12). F. SANTAOLALLA sigue un camino distinto al acentuar la naturaleza de la norma reglamentaria infringida, determinada por su relación con la Constitución. La nulidad se produciría cuando se hubiesen incumplido las normas repetitivas y las integrativas contenidas en el reglamento, que reiteran o desarrollan la Constitución (13). Una concepción más amplia es la que mantiene A. GARRORENA, para quien, en principio, «lo único correcto sin duda (...) es sentar como presupuesto la controlabilidad de todos los *interna corporis*». El mismo autor, sin embargo, reconoce la necesidad de confiar al Tribunal Constitucional la misión de iniciar una «ponderada y prudente construcción jurisprudencial que depure progresiva y casuísticamente (...) qué vicios de forma deben ser, son efectivamente esenciales, invalidantes... y cuáles no» (14).

Opinión común en casi todos los autores que tratan el tema es precisamente el reconocimiento de la importante tarea que corresponde al Tribunal Constitucional en esta cuestión. Por ello, cobra especial interés el análisis de la actitud que ha mantenido hasta el momento no sólo en el control de los vicios en el procedimiento legislativo, sino también a la hora de determinar su competencia para enjuiciar en general los actos de las Cámaras.

II. EL PROBLEMA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como se señalaba anteriormente, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el control de los actos parlamentarios especialmente al resolver recursos de amparo presentados contra actos de las asambleas legislativas. La primera ocasión en la que trató el tema con cierta profundidad fue en el auto de 21 de marzo de 1984 (15), que mereció varios comentarios por la doctrina (16). En el mismo, al objeto de determinar su competencia, realiza

(12) «Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. monográfico 10, marzo 1986, p. 22. En sentido parecido, J. A. PIQUERAS BAUTISTA, ob. cit., p. 2225.

(13) Ob. cit., pp. 28-29.

(14) «La sentencia constitucional», en *Revista de Derecho Político*, núm. 11, otoño 1981, p. 14.

(15) *BJC*, núm. 35, marzo 1984, pp. 430-432.

(16) Así, por ejemplo, I. TORRES MURO en «Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo», cit.

una distinción que ha continuado manteniendo hasta el momento. Así, según su estructura, diferencia los actos parlamentarios generales de los singulares. Sólo estos últimos, a raíz de la interpretación literal del artículo 42 de la LOTC, se consideran recurribles directamente en vía de amparo, aunque en el mismo auto se reconoce implícitamente la posibilidad de actuar contra los primeros impugnando los actos de aplicación. Por su ámbito de validez, su origen y sus destinatarios, el Tribunal Constitucional distingue entre actos externos e internos. Estos últimos son para el Tribunal aquellos que operan dentro de la Cámara, producidos por sus órganos y que tienen por finalidad regular las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros (17). Mientras que los actos externos son recurribles en vía de amparo, el Tribunal Constitucional parece negar esta posibilidad ante los internos, en la medida en que los considera manifestación de la independencia del órgano. La acentuación de la autonomía de la institución parlamentaria como argumento utilizado por el Tribunal para negar su propia competencia de control fue duramente criticada por distintos autores. Se vio en esta actitud un residuo de la tradicional teoría de los actos políticos que constituía una «autolimitación del Tribunal sin la menor justificación» (18). Al tiempo, se afirmó que su respeto hacia la autonomía de las Cámaras le había conducido a realizar determinados pronunciamientos que eran «potencialmente generadores de peligro para el esquema de distribución de competencias establecido en la Constitución española» (19).

Después de este auto, otras resoluciones del Tribunal Constitucional han servido para aclarar su actitud ante la cuestión. En efecto, en el auto de 15 de enero de 1986 (20), aun insistiendo en la autonomía de la Cámara como freno a su propia competencia, matiza las afirmaciones anteriores. En éste señala cómo no cabe interponer recurso de amparo en el caso de que tan sólo se haya producido una infracción del reglamento, pero afirma la posibilidad de seguir este camino, aun por parte de los miembros de la Cámara, cuando se haya lesionado un derecho fundamental reconocido en la Constitución. Es evidente, por otra parte, que esta última exigencia no deriva de una interpretación amplia de la autonomía parlamentaria, sino de la propia naturaleza y funciones que nuestro ordenamiento atribuye al recurso de amparo.

(17) Auto cit. El mismo criterio mantiene en el auto 147/82, de 22 de abril (*Jurisprudencia constitucional*, tomo III, Madrid, 1983, pp. 767-772), al estimar que los actos de los diputados y senadores, cuando actúan aisladamente, no son actos de la Cámara por no ser los mismos, órganos de la Asamblea.

(18) A. GUAITA, ob. cit., p. 174.

(19) J. M.ª MORALES ARROYO y M. REVENGA SÁNCHEZ, ob. cit., p. 185.

(20) *BJC*, núm. 57, enero 1986, pp. 91-94.

Similares consideraciones, poco inclinadas hacia el reconocimiento de una excesiva independencia de las Cámaras, han orientado también la sentencia 90/1985, sobre el caso Barral (21), en la que reconoce su competencia para, interpretando las prerrogativas parlamentarias, revisar los actos de las Cámaras y garantizar su respeto a la Constitución.

La sentencia en la que el Tribunal Constitucional expone con mayor claridad su actitud es, sin embargo, la de 20 de junio de 1988, dictada con ocasión de un recurso interpuesto por un número considerable de diputados contra una resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 18 de diciembre de 1986 sobre el acceso por dicha Cámara al conocimiento de «materia clasificada» (22).

Esta sentencia completa y aclara algunas de las afirmaciones realizadas en ocasiones anteriores. Así, el Tribunal excluye de su competencia (o de la competencia de cualquier otro tribunal) el control de determinados actos internos de la Cámara. La autonomía parlamentaria exige que los justiciables no puedan obtener un control jurisdiccional pleno de la conformidad de tales actos a la Constitución, al Reglamento o a la Ley. Pero esta afirmación sólo es válida cuando no exista lesión de derechos fundamentales, ya que, en caso contrario, el acto trasciende la esfera de los *interna corporis* para estar sujeto al control constitucional.

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional reinterpreta también la exigencia mencionada en el auto de 21 de marzo de 1984, acerca de la necesidad de que, para ser recurridos en amparo, los actos parlamentarios tengan contenido singular. Este requisito no excluye de control jurisdiccional toda disposición general, dado que la Ley Orgánica del Poder Judicial admite recursos contencioso-administrativos contra aquellas que se refieran a materia de personal y actos de administración. Por ello, sólo quedan claramente excluidas del artículo 42 de la LOTC las disposiciones generales de las Cámaras con fuerza de ley, en la medida en que éstas pueden ser objeto del recurso de inconstitucionalidad. El principio *pro actione* conduce al Tribunal a asimilar las resoluciones de la Presidencia de la Cámara (art. 32.2 del RCD) al reglamento parlamentario para evitar que se produzcan ámbitos normativos fuera de control. De esta forma, al constituir objeto del control de constitucionalidad, las disposiciones generales con fuerza de ley pueden ser impugnadas por cualquier infracción constitucional y no sólo por violación de derechos fundamentales. Por otra parte, el Tribunal Constitucional no excluye la

(21) *B/C*, núms. 52/53, julio 1985, pp. 1016 y ss. Las afirmaciones que se realizan en esta sentencia habían sido ya anticipadas en el auto 147/82 cit., p. 772.

(22) STC 118/1988, de 20 de junio, *BOE* de 12 de julio de 1988.

posibilidad de interponer indirectamente recurso de amparo contra ellas, impugnando los actos de aplicación de las mismas que violen derechos fundamentales. De esta forma, el propio Tribunal podría cuestionarse la constitucionalidad de la disposición general a través de la vía del artículo 55.2 de la LOTC.

En definitiva, la actuación del Tribunal Constitucional en este tema está orientada por una idea que subyace a todas las resoluciones analizadas. Para el Tribunal Constitucional, la libertad que la Constitución reconoce a las Cámaras no las exime del principio de vinculación a la misma que, con carácter general, impone el artículo 9.1 a todos los poderes públicos.

En el tema del control de los vicios en el procedimiento legislativo, esta actitud se ha mantenido de forma también decidida. Así, en la sentencia sobre el caso Barral se afirma que «cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa... queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la Constitución española, sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen» (23). De esta manera, el Tribunal Constitucional pone de relieve cómo, en nuestro ordenamiento, la infracción de las normas sobre procedimiento legislativo contenidas en la Constitución puede producir un vicio invalidante en la ley y asume la competencia para su posible enjuiciamiento.

Esta postura puede también deducirse de la sentencia sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial (24). En la misma, el Tribunal Constitucional entra a analizar si el procedimiento legislativo ha respetado lo dispuesto en la Constitución. La legitimidad de la ley no se deduce, por tanto, de la independencia de las Cámaras en estas cuestiones, al margen de lo dispuesto en la Constitución (lo que habría motivado la inadmisión del recurso), sino de que en su actuación, el Parlamento no ha violado la norma fundamental.

La asunción por el Tribunal de la competencia para velar por la constitucionalidad formal de las leyes no es de extrañar si tenemos en cuenta las amplias funciones que se le confían en nuestro ordenamiento en relación con las Cámaras, a través del recurso de amparo del artículo 42 de la LOTC y del control de la constitucionalidad de los reglamentos dispuesto en el artículo 27.2, *d)* y *f)*, de la misma ley.

Queda, sin embargo, por analizar si el Tribunal Constitucional considera posible no sólo la declaración de inconstitucionalidad de los reglamentos y de las leyes por haber sido elaboradas vulnerando lo dispuesto en la Consti-

(23) Sentencia cit., p. 1023.

(24) Sentencia 108/1986, de 26 de julio, *BJC*, núms. 64-65, agosto-septiembre 1986.

tución, sino también de las leyes cuyo procedimiento se haya llevado a cabo infringiendo el reglamento.

Hasta la sentencia sobre la Ley 30/1984, la postura del Tribunal favorable a esta posibilidad podía deducirse implícitamente, aunque no había existido ningún pronunciamiento directo sobre el tema. Así ocurría en la sentencia 89/1984, sobre la Ley Orgánica del Estatuto de Castilla-León (25), donde el Tribunal entraba a analizar si la actuación de la Mesa del Congreso de los Diputados durante el procedimiento de elaboración del Estatuto había infringido lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara, provocando la inconstitucionalidad de la ley. De no admitir su propia competencia para controlar la adecuación de la actuación parlamentaria a sus normas de funcionamiento, habría desestimado las alegaciones de los recurrentes, alegando la independencia de la Asamblea legislativa o la imposibilidad de utilizar el reglamento para declarar la inconstitucionalidad de las leyes.

Es, sin embargo, en la sentencia sobre la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública cuando el criterio del Tribunal aparece claramente expuesto.

En el recurso se invoca, entre otros extremos, la inconstitucionalidad formal de la ley, alegando que la tramitación seguida para la aprobación de tres disposiciones adicionales (9.^a, 15.^a y 16.^a) supuso una grave distorsión del procedimiento legislativo. Dichos preceptos (referidos a la estructura de los cuerpos de funcionarios de la Administración del Estado) fueron incorporados en el Senado en vía de enmienda, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 91 de la Constitución y en el artículo 106.1 del Reglamento del Senado. Según los recurrentes no debería haberse seguido esta vía, dado que las enmiendas no eran tales, sino que constituían auténticas proposiciones de ley que modificaban totalmente el texto legislativo. Por ello, el procedimiento a seguir debería haber sido el previsto en el artículo 108 del Reglamento del Senado y el artículo 125 del Reglamento del Congreso de los Diputados. De esta forma, resultaban infringidos no sólo estas normas, sino también los artículos 87.1, 89 y 90 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional rechaza estos argumentos porque considera que no ha existido una infracción de las normas reglamentarias. En efecto, ni en la Constitución ni en los Reglamentos existe norma alguna que establezca una delimitación material entre las enmiendas y las proposiciones de ley. Tampoco se establecen límites a la facultad de los miembros de las Cámaras de presentar enmiendas, excepto los que aseguran un ámbito de acción

(25) *BJC*, núm. 42, octubre 1984, pp. 1211 y ss.

propia al Gobierno (arts. 84 y 134.6 CE). En definitiva, la calificación del texto depende del autor del mismo, y la Mesa de la Cámara sólo podría alterarla usando las competencias que le atribuye el Reglamento, apoyándose en algún precepto de dicha norma.

III. EL CARACTER INSTRUMENTAL DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

Al hilo de estos razonamientos, el Tribunal Constitucional realiza una afirmación que resulta de gran interés para el tema que analizamos, dado que por primera vez explica su criterio acerca de la disponibilidad de la Cámara sobre el propio Reglamento. Así, afirma que:

«Aunque el artículo 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los Reglamentos parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (artículo 1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» (26).

Es evidente que la afirmación esencial realizada en el párrafo citado consiste en poner de manifiesto cómo el reglamento parlamentario es, en principio, una norma de obligado cumplimiento para la Cámara, cuya inobservancia puede conducir a la ilegitimidad de la ley. Con esta postura, el Tribunal Constitucional se inclina a favor de los sectores doctrinales que defienden la inclusión de dicha norma entre las que componen el parámetro de constitucionalidad de las leyes, aunque no aparezca mencionada en el artículo 28.1 de la LOTC. Recordemos cómo este argumento había sido esgrimido por determinados autores (27) para negar la posibilidad de que el incumplimiento del reglamento provocase la inconstitucionalidad de la ley. Acerca de esta cuestión cabe afirmar cómo las normas mencionadas en dicho artículo,

(26) Sentencia cit., p. 26.

(27) Por ejemplo, aparece expuesto por F. SANTAOLALLA, ob. cit., p. 28, y C. J. FERNÁNDEZ CARNICERO en «Reglamentos parlamentarios y ordenamiento jurídico», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pp. 169-170.

que constituyen el denominado «bloque de constitucionalidad» por la doctrina, son las que el Tribunal debe prioritariamente considerar para resolver los problemas que se susciten en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero no son las únicas utilizables para determinar la legitimidad de la ley en otro tipo de cuestiones. Como acabamos de ver, para el Tribunal Constitucional los reglamentos parlamentarios, en cuanto que regulan el procedimiento legislativo, se integran en el conjunto de normas cuya inobservancia puede provocar la inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional extrae esta consecuencia de una determinada configuración de la naturaleza jurídica y de la finalidad que cumple el reglamento parlamentario en nuestro ordenamiento. En efecto, según la sentencia, la invulnerabilidad del mismo frente al legislador deriva de su carácter de regla de procedimiento y del papel instrumental que cumple respecto al valor pluralismo político.

L. M. DÍAZ PICAZO (28) ha puesto de manifiesto la conexión que existe entre el problema de los vicios de procedimientos por infracción del reglamento parlamentario y la debatida cuestión de la naturaleza jurídica de dicha norma. Para el autor, sólo cabe sostener que debe ser tomada como criterio de constitucionalidad cuando se afirma que está integrado en el ordenamiento general del Estado. Pero, además, es necesario mantener que, en la medida en que la Constitución se remite al mismo para que regule el procedimiento legislativo, es norma integradora de la propia Constitución. En este sentido cabe afirmar cómo el Tribunal Constitucional parece dar razón a los sectores doctrinales (29) que configuran la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario con las características que acabamos de citar, a las que se añade la consideración de que constituye una fuente normativa específica, que se relaciona con el resto del ordenamiento en base al principio de competencia. De esta forma, la regulación del procedimiento legislativo (entre otras materias) habría sido remitida directamente por la Constitución al reglamento parlamentario, por lo que éste, en principio, es invulnerable frente a la acción del legislador, salvo cuando se cumplan los requisitos del artículo 72.1 CE para la reforma del mismo.

La indisponibilidad del reglamento parlamentario puede ser explicada además con otros argumentos cercanos, pero distintos al principio de competencia. Al menos, esto es lo que intenta llevar a cabo A. PIZZORUSSO, quien

(28) Ob. cit., p. 78.

(29) En España, esta configuración de la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario ha sido defendida, entre otros, por R. PUNSET BLANCO, ob. cit., pp. 93-96, y J. SOLÉ TURA y M. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, 1984, pp. 83-116.

aplica al tema las reflexiones realizadas por la doctrina italiana acerca de la superioridad de las fuentes sobre la producción. Estas (entre las que especialmente se incluyen las disposiciones del Código Civil relativas a la ley en general) son aquellas normas que, además de ofrecer criterios para la individuación de las fuentes, establecen sus relaciones recíprocas, regulan su duración, la interpretación, las relaciones con los contextos sociales y demás» (30). Dichas «normas sobre las normas» ocupan una posición de superioridad en relación con las normas de producción, al determinar su forma de creación, aunque en la escala jerárquica ocupen una posición subordinada (31). La primacía de las normas sobre la producción en relación con las normas de producción obedece a la prioridad lógica y cronológica de las primeras, ya que imprimen a las segundas carácter jurídico (32).

Por ello, para A. PIZZORUSSO (33) cabe hablar de una doble estructura jerárquica del ordenamiento. Por una parte, existe una jerarquía fundada sobre la distinta intensidad de la eficacia normativa (Constitución, Ley, Reglamento, etc.) y, por otra, una jerarquía de las normas fundada sobre el carácter instrumental que las unas presentan respecto a las otras. Dicha jerarquía está basada en la relación de instrumentalidad lógica que existe entre las normas sobre producción jurídica y las normas producidas, ya que las primeras pueden determinar la vigencia de las segundas (influyendo, en su entrada en vigor, sobre las eventuales modificaciones de su contenido normativo y sobre la cesación de su eficacia), su validez y su alcance. En particular, para el mismo autor, «el primer tipo de efectos resulta de las normas que regulan la fase integradora de la eficacia de los actos normativos, de aquellas sobre la derogación y de otras de análogo contenido; el segundo es propio de las normas reguladoras de la fase constitutiva del procedimiento de formación de los actos normativos y de aquellas que regulan algunos tipos de conflictos de normas (...), y el tercero de las normas sobre la interpretación» (34).

Entre las normas sobre la producción se encuentra el reglamento parlamentario, por ser regla de procedimiento. Por tanto, su violación puede producir la ilegitimidad de la ley, ya que cuando entra en juego este tipo de normas «el hecho de que hayan sido establecidas por actos normativos dotados

(30) C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Turín, 1976, p. 145.

(31) Sobre el tema, F. SANTORO PASERELLI, voz «Preleggi», en *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XIII, Turín, 1957, p. 627, y A. M. SANDULLI, voz «Fonti del diritto», ob. cit., vol. II, p. 525.

(32) C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, Padua, 1975, p. 301.

(33) «Delle fonti del diritto», en *Commentario del Codice Civile...*, Italia, 1977, p. 10.

(34) *Ibidem*, p. 7.

de un grado más o menos elevado en la jerarquía de las fuentes es del todo irrelevante» (35).

Siempre en torno a este tema, A. PIZZORUSSO insiste en que la supremacía del reglamento parlamentario no da lugar a la aplicación del principio de jerarquía, en el aspecto relativo al contenido de las normas, sino sólo a la relación de instrumentalidad derivada de la jerarquía exclusivamente lógica que existe entre las normas sobre la producción y las normas de producción (36).

Como vemos, tanto si se aplica el principio de competencia como si se tiene en cuenta la teoría de la superioridad de las normas sobre la producción, se concluye que el legislador debe respetar el reglamento de la Cámara, ya que la Constitución le atribuye la regulación del procedimiento legislativo. Pero, como se desprende de la sentencia del Tribunal Constitucional, su inviolabilidad, por ser norma de procedimiento, aparece indisolublemente unida a su misión de garantizar el valor pluralismo político. Esta afirmación enlaza con una concepción del procedimiento en la que éste, lejos de ser un fin en sí mismo, constituye un medio para alcanzar determinados objetivos. Como se ha señalado, «lo que importa es el fin al cual sirve el procedimiento, ya que aquél tiene razón de ser para la existencia de éste. Actividad ordenada que no lo está en función de un fin, carece de razón de existir; de aquí que el procedimiento no sea un concepto que se agote en sí mismo...» (37).

Aunque la noción de procedimiento es general para el Derecho público, no cabe afirmar que la finalidad del mismo sea idéntica en la actuación de todos los órganos del Estado. Así, la doctrina administrativista afirma, cada vez con mayor generalidad, que la finalidad del procedimiento administrativo es garantizar los derechos de los administrados y asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general. A su vez, el proceso judicial tiene como finalidad la averiguación de la verdad y la satisfacción de las pretensiones ejercitadas por las partes (38). Entre ambos tipos de procedimientos destaca, como finalidad común, la de asegurar los derechos de los ciudadanos, aunque tanto el uno como el otro cumplen otras misiones conexas con ésta, como son conseguir la eficacia en la actuación de la Administración y la protección del ordenamiento jurídico.

Frente a estos tipos de procedimiento, el legislativo presenta rasgos pecu-

(35) *Ibidem*, p. 238.

(36) *Ibidem*, p. 237.

(37) M. MONTORO PUERTO, *Teoría de la forma de los actos jurídicos en Derecho público*, Alcoy, 1976, pp. 569-570.

(38) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1986, p. 383.

liares que derivan, según A. A. CERVATI, de su politicidad (39). Para el autor, repercute en la concepción del Parlamento y del procedimiento legislativo la necesidad de configurar al primero no sólo como la sede donde se realiza la voluntad de la mayoría, sino también de garantizar la participación de las minorías, atribuyéndoles poderes concretos que inciden en la formación de las decisiones de compromiso que caracterizan un Parlamento fundado en los partidos (40).

En definitiva, el procedimiento legislativo aparece también como garantía. Pero, a diferencia de lo que ocurre con los otros procedimientos de Derecho público, su finalidad consiste en la realización del pluralismo político. A este fin, el procedimiento legislativo debe, de forma inmediata y prioritaria, asegurarse la prevalencia del principio británico por el que «the majority shall have its way, the minority its say» (41).

La importancia de llevar a cabo esta misión dentro de los sistemas democráticos ha hecho que la doctrina le dedique cada vez mayor interés. Junto a ello, los distintos ordenamientos tienden a lograr una progresiva articulación y una disciplina más analítica del mismo fenómeno conectado a la creciente complejidad social y a la dificultad de componer los contrastes de intereses (42).

Sin embargo, el reconocimiento de la importancia del procedimiento legislativo, por ser garantía esencial del pluralismo político, no es nuevo en la doctrina, sino que lo encontramos, por ejemplo, en autores como H. KELSEN. Para el mismo, «todo el procedimiento parlamentario, con su técnica, con sus controversias dialécticas, discursos y réplicas, argumentos y refutaciones, tiende a la consecución de transacciones». Por ello, continúa, «es la garantía para que los distintos intereses de los grupos representados en el Parlamento se manifiesten y puedan darse a conocer en un procedimiento público. Y si tiene algún sentido profundo el proceso especial dialéctico-contradictorio del Parlamento, sólo puede consistir en que llegue a resultar una síntesis de la contraposición entre tesis y antítesis de los intereses políticos» (43).

(39) *La formazione delle leggi. Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, arts. 70-74, tomo I.1, Italia, 1985, p. 184.

(40) *Ibidem*, p. 185.

(41) Sobre el tema, J. JACOB, «El procedimiento legislativo en el Parlamento británico», en *REDC*, núm. 16, 1986, p. 180.

(42) A. A. CERVATI, ob. cit., p. 183.

(43) H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, Madrid, 1977, p. 86.

IV. VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO Y PRINCIPIO DEMOCRATICO

La trascendencia que alcanza el procedimiento legislativo (y el reglamento parlamentario como norma que lo regula) no se agota, sin embargo, en su misión de garantizar el pluralismo político. En efecto, este último, a pesar de su propia importancia, sólo alcanza su auténtica dimensión si es considerado como elemento esencial del principio democrático. Así, la libertad en la creación y expresión de la propia opinión contribuye a la formación de la minoría, cuya participación en la creación del orden jurídico es esencial en el sistema democrático. Nuevamente es H. KELSEN quien describe con máxima lucidez la importancia de este factor al señalar cómo sólo respetando el derecho de la minoría puede ésta convertirse en mayoría y cabe conseguir la libre discusión que forma la voluntad de la comunidad. En definitiva, para el mismo autor, éste es el único camino de actuar el principio mayoritario que, desechado el ideal de la autodeterminación, hace posible la democracia (44).

La conexión entre procedimiento legislativo y principio democrático no es de extrañar si tenemos en cuenta el papel que este último cumple en nuestro ordenamiento constitucional. M. ARAGÓN (45) ha resaltado cómo, al ser elemento esencial del propio concepto de constitución, es el punto nuclear que lo articula, por definir la forma de nuestro Estado. De esta forma, se impone la necesidad de reconstruir la teoría de la constitución a través del principio democrático, entendiendo la democracia no en su dimensión política sino como categoría jurídica. Partir de esta idea significa, para el Derecho constitucional, revisar muchos conceptos que fueron fraguados sobre la base del viejo principio monárquico. Siempre para el mismo autor, entre las consecuencias teóricas que se derivan de la concepción nuclear del principio democrático se encuentra la necesidad de reelaborar el concepto de ley y, precisamente, la teoría de los vicios en el procedimiento legislativo (46).

En efecto, el papel central que, a pesar del surgimiento de nuevos tipos de fuentes, conserva todavía la ley dentro del ordenamiento, se explica básicamente por su procedimiento de elaboración. Aunque es generalmente expresión de la mayoría parlamentaria, está cualificada por la circunstancia de haber sido adoptada a través de una constante confrontación con la oposición y mediante un procedimiento dotado de altas garantías de publicidad.

(44) *Teoría general del Derecho y del Estado*, México, 1979, pp. 337-342.

(45) *El principio democrático en la Constitución*, ejemplar mecanografiado del trabajo en vías de publicación.

(46) *Ibidem*, p. 123.

Es, así, «ley política» (47). Igualmente, el principio democrático debe contribuir a revisar toda la teoría de los *interna corporis*, basada en la necesidad de garantizar la independencia de uno de los titulares de la soberanía (el Parlamento) frente al otro (el monarca). Si la soberanía radica en el pueblo y se proyecta en la Constitución, es necesario asegurar la sumisión de los órganos de Estado a la misma y a los principios que le son inherentes. De esta forma, el Parlamento, que es el órgano que, por representar al pueblo, es ya de por sí encarnación del principio democrático, debe en todo momento actuar conforme a este principio. Así lo exige no sólo su naturaleza, sino también el más importante fruto de su actividad: la Ley (que recibe su fuerza de la forma en que es elaborada) y la Constitución. Pero cabe afirmar que es algo más que una imposición de la Constitución. En realidad, sucede que ésta puede definirse como tal, al configurar un Estado democrático, porque el Parlamento en todo momento pone en acto la democracia. De esta forma, la independencia de las Cámaras, que puede resultar justificada en otras ocasiones, no puede servir como argumento para exonerar que cumplan el principio que les da origen, que determina su forma de actuar y que constituye su finalidad primera.

Reconstruir la teoría constitucional a la luz del principio democrático exige también configurar conforme a esta idea la naturaleza y la finalidad del reglamento parlamentario. Como norma que regula el procedimiento legislativo es, primordialmente, instrumento del mismo. Así, la necesidad de garantizar los derechos de la minoría hace que el reglamento sea una norma rígida y es el elemento que fundamenta su invulnerabilidad. La exigencia de la mayoría absoluta para su aprobación y reforma, recogida en el artículo 72.1 de la Constitución, opera en relación con los derechos de la minoría como opera en el caso de la ley orgánica en relación con los derechos fundamentales de los ciudadanos. Supone por ello la exigencia de un fuerte consenso entre las fuerzas políticas contra la posible prepotencia de una mayoría exigua.

En definitiva, y volviendo al argumento utilizado por el Tribunal Constitucional, el carácter instrumental que el reglamento parlamentario tiene con respecto al pluralismo político explica su indisponibilidad por el legislador. Pero, además, cabe afirmar que es el factor que justifica su posición en el sistema de fuentes: así, la remisión que la Constitución realiza en favor del mismo (que hace del procedimiento legislativo materia vedada para otros tipos de normas) y su superioridad como norma de procedimiento proceden

(47) A. PIZZORUSSO, «Delle fonti del diritto...», cit., p. 181. Sobre el tema, I. DE OTTO, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1987, p. 143.

de la finalidad que le es propia de garantizar en la elaboración de la ley el principio democrático, del que el pluralismo político es proyección.

Por todo ello, es una peculiar naturaleza jurídica, derivada del cumplimiento de una finalidad esencial, la razón que motiva que el reglamento parlamentario sea norma indisponible por el legislador, que integra el parámetro de constitucionalidad de las leyes. Pero, como se desprende de la sentencia que analizamos, esto no significa que toda infracción del reglamento produzca necesariamente la inconstitucionalidad de la ley. Dicho efecto sólo aparece cuando esa inobservancia altera «de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» (48). Con esta afirmación, el Tribunal Constitucional se alinea con la postura mayoritaria en la doctrina partidaria, como hemos podido analizar, de limitar los casos de invalidez de la ley por motivos de forma a las infracciones graves o determinantes del reglamento parlamentario. Dado que esta reflexión es tangencial al fondo de la cuestión, el Tribunal no entra a analizar con detalle cuáles son los tipos de incumplimiento que, por su trascendencia, provocan la ilegitimidad de la ley. Sin embargo, al realizar la consideración que acabamos de citar, indica el criterio que puede orientar la resolución del problema, coherente por lo demás con la propia configuración de la naturaleza y fines del reglamento parlamentario.

En efecto, la alteración sustancial en el proceso de formación de voluntad de la Cámara que el Tribunal Constitucional exige para que el incumplimiento del reglamento produzca efectos invalidantes es, en definitiva, la ruptura del principio que orienta todo el funcionamiento del Parlamento, es decir, del principio democrático.

Ya en otras ocasiones el Tribunal Constitucional había estimado que no toda infracción del reglamento (49) o del ordenamiento jurídico (50) provocan automáticamente la inconstitucionalidad. En la sentencia acerca de la Ley Orgánica del Poder Judicial señala cómo, aun en el caso de que al menoscabarse los derechos de los diputados, se hubiese infringido la Constitución, sería posible la convalidación del defecto por la misma Cámara (51). Estas afirmaciones adquieren significado si tenemos en cuenta que en efecto, no toda infracción del reglamento parlamentario y del ordenamiento jurídico es, al tiempo, una infracción del principio democrático. Además, pueden realizarse infracciones del mismo y del texto constitucional que no constituyen

(48) Sentencia cit., p. 21.

(49) Auto 15 enero 1986, *B/C* cit., p. 94.

(50) Sentencia 108/1986, de 26 de julio, *B/C*, núms. 64-65, agosto-septiembre 1986.

(51) *Ibidem*.

vicios invalidantes si, mediante la acción de la propia Cámara, se sanean antes de que finalice el procedimiento, dejando sin efecto la alteración del principio democrático que se había producido.

De igual forma, aunque más difícil en la práctica, podría producirse una violación del principio democrático sin que existiese ninguna infracción del tenor literal del reglamento parlamentario o del texto constitucional, que provocaría la invalidez de la ley. Esta afirmación puede realizarse teniendo en cuenta la eficacia del principio democrático como principio positivizado en nuestra Constitución.

En efecto, como ha puesto de manifiesto M. ARAGÓN, los principios constitucionales tienen, además de eficacia interpretativa, proyección normativa, que puede ser actuada tanto por obra del legislador como por el juez. En este último supuesto, siempre en defecto de norma, la actividad judicial puede extraer del principio jurídico la regla para el caso. Cuando quien actúa es el Tribunal Constitucional, éste puede llevar a cabo dicha tarea tanto para resolver la cuestión como para contrastar la constitucionalidad de una regla creada por el legislador. «En resumidas cuentas, el principio constitucional goza aquí, por sí mismo (y no en relación con reglas de la Constitución) de plena eficacia anulatoria de leyes (o derogatoria si éstas son anteriores a la Constitución)» (52).

La sentencia del Tribunal Constitucional comentada deja, en definitiva, abierto el camino para una reflexión más profunda sobre el tema. El punto de partida para la misma no debe ser la configuración de los vicios en el procedimiento legislativo como un conflicto entre la actividad del Parlamento y un precepto recogido en la Constitución o el reglamento. La imposibilidad de afirmar que toda infracción del reglamento constituye una causa de nulidad de la ley (afirmación que destruye la necesaria autonomía de las Cámaras) conduce a un análisis casuístico de los distintos preceptos infringibles, tarea que resulta estéril si no se parte de un criterio que oriente acerca de la función que cumplen en el ordenamiento.

Dada la configuración de nuestro Estado como democrático de Derecho y la naturaleza y función del Parlamento, cabe afirmar que dicho criterio debe ser el principio democrático, cuya realización es la finalidad del procedimiento legislativo y cuya ruptura provoca, por tanto, el surgimiento de un vicio invalidante. La concreción de esta idea debe partir de un análisis detallado de la forma en que opera el principio democrático en nuestro ordenamiento, ya que su mero enunciado es excesivamente general e incapaz de resultar jurídicamente operativo. Como afirma C. STARCK, la investigación

(52) Ob. cit., p. 108.

ha de apoyarse en normas, lo más claras y determinantes posibles, de la ley fundamental, ya que por mucha que sea la importancia de los conceptos tradicionales, el criterio decisivo tiene que ser la normatividad de la Constitución (53).

En el tema que nos ocupa, la tarea debe centrarse en determinar cómo se proyecta el principio democrático en el procedimiento legislativo e incide, a través de esta vía, en la configuración del concepto de ley y en la determinación de sus vicios. La realización de dicho trabajo excede, sin embargo, de la intención de estas páginas.

(53) *El concepto de ley en la Constitución alemana*, Madrid, 1979, p. 32.

Crónica

