

# EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LAS CORTES GENERALES: NOTAS Y BASES PARA UNA REFORMA

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN: A) *La función legislativa.* B) *El procedimiento legislativo:* 1. *Concepto y fases:* a) *Concepto.* b) *Delimitación de las fases del procedimiento legislativo.* 2. *Finalidad.* 3. *El procedimiento legislativo en la actualidad:* a) *Desvirtuación del procedimiento legislativo en el actual Estado de partidos.* b) *Extraparlamentarización de la negociación y de la decisión política.*—II. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LAS CORTES GENERALES: A) *Notas:* 1. *Pluralidad de modelos.* 2. *Principio dispositivo. Flexibilidad del procedimiento.* 3. *Predominio de los grupos parlamentarios:* a) *Intervención en el procedimiento.* b) *El voto ponderado.* 4. *Puede actuar también como instrumento de control político:* a) *En lo que se refiere a las iniciativas del Gobierno.* b) *En cuanto a las proposiciones de ley.* 5. *Un procedimiento para los ciudadanos sin los ciudadanos.* 6. *Procedimiento eminentemente público.* 7. *Configuración reiterativa del procedimiento, con predominio de las comisiones, desigual intervención de las Cámaras y duración imprevisible.* B) *Bases para una reforma del procedimiento legislativo:* 1. *Punto de partida.* 2. *Principios inspiradores de la reforma:* a) *El procedimiento legislativo en el parlamentarismo cooperativo.* b) *Un procedimiento legislativo equilibrado y ágil:* b.1) *Estructura del procedimiento legislativo ordinario.* b.2) *La agilización del procedimiento y de los debates.* c) *Un procedimiento que potencie la participación del diputado individual sin privar del protagonismo a los grupos parlamentarios.* d) *Un procedimiento que permita el acercamiento a la sociedad y la adaptación a sus transformaciones.* e) *Un procedimiento que mejore la calidad y eficacia de las leyes:* e.1) *Técnica legislativa.* e.2) *Seguimiento de las leyes.*

## I. INTRODUCCIÓN

### A) *La función legislativa*

Es frecuente la aproximación al estudio del procedimiento legislativo desde la perspectiva de la función legislativa, en concreto sobre la base de la

tríada ley-función legislativa-procedimiento legislativo (1). Con el mero propósito de introducir el tema, tomaré asimismo como punto de partida la función legislativa del Parlamento. Recordemos que, aunque no es la que se encuentra en el origen de los Parlamentos (siendo ésta la función financiera o presupuestaria) y hoy se discute si su importancia como tarea principal no ha sido sustituida por la función del control del Gobierno, la función legislativa constituye la función esencial y primaria del Parlamento, y como tal aparece enunciada en primer lugar por el apartado segundo del artículo 66 de la Constitución (precepto que abre el título dedicado a las Cortes Generales): «*las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado*».

En ocasiones se trata de minimizar la función legislativa del Parlamento en el Estado contemporáneo, argumentando que aquél no goza del monopolio del poder legislativo, en la medida en que el Gobierno también dicta normas con rango de ley —los decretos leyes y la legislación delegada— y que se ha visto asimismo afectado por las transformaciones en el concepto de ley, que ha perdido sus características de abstracción y generalidad y se ha diversificado en una tipología plural (2).

Ha de reivindicarse, no obstante, la importancia de la función legislativa del Parlamento (3). Y ello porque la ley, en la fórmula clásica proclamada en el artículo 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, constituye *la expresión de la voluntad general* y de ello deriva el lugar que

(1) F. RUBIO LLORENTE: «Función legislativa, poder legislativo y garantía del procedimiento legislativo», en *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 30 y sigs.; también en «Parlamento y Ley», *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 1, 1995, págs. 15 y sigs. Véase del mismo autor, «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley», *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, pág. 430.

(2) Véase sobre este punto L. M. Díez-PICAZO: «Concepto de ley y tipos de leyes (¿existe una noción unitaria de ley en la Constitución española?)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 24, 1998, págs. 47 y sigs. Defiende el mantenimiento del papel central del Parlamento todavía hoy B. PENDAS GARCÍA («Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 28, 1990, pág. 79), entendiendo que será capaz de mantener una tensión polémica con el poder ejecutivo predominante, incluso con el partido político hegemónico.

(3) I. DE OTTO («La función política de la legislación», en *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980, pág. 49) señala cómo de las tres posibles funciones del Parlamento, órgano de creación, órgano de control y órgano de legislación, la tercera es hoy la más importante o, cuando menos, es la función en la que los parlamentarios modernos han visto menos mermada su importancia en el sistema político. Según De Otto, esto aparece muy claramente en la Constitución española (como en otras europeas de democracia parlamentaria) en la que el poder constituyente ha minimizado las funciones de control y creación del poder parlamentario y lo ha reducido a la función legisladora.

ocupa en el sistema de las fuentes del Derecho, que, si bien subordinado a la Constitución, es superior al de las demás normas que integran la pirámide del ordenamiento jurídico. Este principio democrático se combina con el representativo (4), de ahí que se atribuya al Parlamento, integrado por los representantes del pueblo, titular de la soberanía, la función legislativa.

Sobre este punto estriba, como ha puesto de relieve acertadamente Garrorena, la diferente cualidad de la ley respecto del reglamento, como productos que son de dos potestades cualitativamente diferentes: sólo a la naturaleza de la ley pertenece el ser expresión de la voluntad soberana del Estado; sólo detrás de ella está el Parlamento como representación de la sociedad y, en consecuencia, sólo sus mandatos producen decisiones de soberanía (5).

Aragón ha estudiado la función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales, partiendo de que la complejidad de la noción de ley otorga un sentido también complejo y de difícil aprehensión al significado que pudiera atribuirse a la función legislativa, concebida como la actividad de producir leyes, para terminar concluyendo que dicha función ha de ser enfocada no en general, sino como «*función legislativa del Parlamento, cuyo objeto sería la producción no de cualquier tipo de norma con rango de ley, sino de leyes en sentido propio, esto es, disposiciones legislativas parlamentarias, de forma que la función es ejercida por un único poder, el parlamentario, es decir, el poder legislativo*» (6). En este sentido, la función legislativa del Parlamento se identifica con un determinado procedimiento de actuación parlamentaria, el procedimiento legislativo, de modo que, aunque hoy no sea enteramente cierto que la legislación es sólo un procedimiento, sí lo sería que la legislación es, sobre todo, un determinado procedimiento (7). Así, dice Rubio Llorente que lo que define a la potestad legislativa no es ya su función

---

(4) Como recuerda F. RUBIO LLORENTE («El Parlamento y la representación política», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pág. 149), de acuerdo con la concepción clásica de Sieyès, repetido después con variantes en Schumpeter y que tiene expresión clásica en la teoría del Estado en la obra de Hans Kelsen, la representación política es la resultante de la actuación conjunta de dos principios distintos: el principio democrático, de una parte, y el principio de división del trabajo, de la otra.

(5) A. GARRORENA MORALES: *El lugar de la Ley en la Constitución española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1980, pág. 97. De ahí que la Constitución realice la identificación de ley y de reglamento precisamente por referencia a las potestades de que son fruto; en el artículo 97 cita la potestad reglamentaria, en el artículo 66.2, la potestad legislativa (pág. 99).

(6) M. ARAGÓN REYES: «La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales», en A. GARRORENA MORALES (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 131.

(7) *Ibidem*, pág. 135.

ni su origen, sino su método, su procedimiento, el debate público, la publicidad (8).

La evolución del concepto de ley, el abandono del concepto de ley material y la multiplicación de los tipos de ley en las Constituciones recientes conducen, entre otras causas, a la importancia actual del procedimiento legislativo. Al prescindir del contenido, el principal elemento definidor de la ley es el haber sido adoptada conforme a los procedimientos fijados por la Constitución y el Reglamento parlamentario (9). De manera que el procedimiento supera su función inicial de ordenar los trabajos de la Cámara, para ser garantía de la participación de todos los grupos parlamentarios en la formación de la ley y del carácter democrático de las decisiones del Parlamento. En este sentido, la reserva a la ley de determinadas materias no significa sólo la reserva al órgano más directamente democrático, sino también al órgano que, por contener la representación de la pluralidad de opciones políticas, permite que todas ellas (y no sólo la mayoritaria) participen en la elaboración de la norma. Se trata, por tanto, de la reserva a un determinado procedimiento de emanación normativa (el procedimiento legislativo parlamentario), dotado de las características de contradicción, publicidad y libre deliberación que le son propias y que lo diferencian sustancialmente del procedimiento de elaboración normativa gubernamental.

En este sentido, De Otto (10) considera que el lugar central que la ley ocupa en el ordenamiento jurídico no se debe sólo a que sea obra de las Cortes Generales que representan al pueblo español (art. 66.1), sino también a que su elaboración se sujeta a un procedimiento basado en la discusión y en la publicidad y concebido originariamente como cauce para alcanzar la racionalidad y la verdad, de acuerdo con la confianza que el liberalismo pone en el libre debate. Incluso aunque se critique la vigencia de estas afirmaciones y hayan

(8) F. RUBIO LLORENTE: «Función legislativa, poder legislativo y garantía del procedimiento legislativo», *cit.*, pág. 30.

(9) E. AJA FERNÁNDEZ: «Caracteres y principios generales del procedimiento legislativo», en *Anuari de Dret Politic*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1983, págs. 159-160.

(10) I. DE OTTO: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, pág. 106. Por tanto, el fundamento de las reservas de ley es asegurar que la regulación de ciertas materias se haga mediante el procedimiento legislativo. El obligar a que se las someta a la decisión pública parlamentaria presta a la normativa resultante un plus de legitimidad y garantiza para ella el pluralismo democrático, al dar a la oposición la posibilidad de ejercer sus puntos de vista y movilizar a la opinión pública en un procedimiento legislativo que se asienta sobre la publicidad, la contradicción y el debate (pág. 153).

Véase también M. ARAGÓN REYES: «La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales», *cit.*, pág. 136.

de considerarse justificadas las propuestas de reforma, el procedimiento seguiría cumpliendo una imprescindible función legitimadora de la ley, precisamente por obra de los mecanismos de pluralidad y discusión que lo hacen técnicamente tan defectuoso y complejo.

## B) *El procedimiento legislativo*

Con estas observaciones preliminares sobre la función legislativa y su relación con la ley y el procedimiento legislativo, podemos iniciar unas consideraciones generales sobre el mismo, antes de centrarnos en el Derecho español.

### 1. *Concepto y fases*

#### a) *Concepto*

Partiendo con Galeotti (11) del procedimiento como sucesión de actos jurídicamente necesarios para la consecución de un acto, el procedimiento legislativo sería la sucesión de actos jurídicamente necesarios para la elaboración de una ley, o dicho de otra forma, la serie de trámites que han de seguirse para que un texto determinado adquiriera jurídicamente fuerza obligatoria de ley (12).

#### b) *Delimitación de las fases del procedimiento legislativo*

Es conocida la polémica doctrinal sobre la delimitación del procedimiento legislativo. Coincido con Rubio Llorente en el dudoso interés de esta disputa, dadas las escasas consecuencias prácticas de una u otra posición (13). En

(11) S. GALEOTTI: *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milán, 1957, pág. 55.

(12) N. PÉREZ SERRANO: *Tratado de Derecho Parlamentario*, Civitas, Madrid, 1976, pág. 787. En ajustada definición de M.<sup>a</sup> A. GARCÍA MARTÍNEZ, la sucesión de actos parlamentarios concatenados, a través de los cuales el Parlamento forma su voluntad respecto a la aprobación o no de una norma jurídica con el rango de ley («La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 14, 1988, pág. 72).

(13) F. RUBIO LLORENTE: «Función legislativa, poder legislativo y garantía del procedimiento legislativo», *cit.*, pág. 22.

cualquier caso, se adopte la división clásica en tres fases (iniciativa, constitutiva e integrativa de eficacia) o la distinción de un concepto estricto o amplio del procedimiento, en este último caso comprensivo de la fase previa (14) y de la integrativa de eficacia, cada una de ellas articula la necesaria participación de los implicados en la elaboración de la ley, de forma que el estudio de la iniciativa legislativa ha de partir precisamente de su encaje en el procedimiento legislativo, puesto que, constituya un presupuesto o parte integrante del mismo, no tienen sentido la iniciativa sin el procedimiento ni a la inversa. Lo mismo ocurre con la llamada fase integrativa de eficacia de la ley: esta fase final comprende las actuaciones materiales necesarias para que la ley pueda adquirir plenos efectos. En definitiva, las tres llamadas fases, más allá de la especulación sobre la delimitación teórica del procedimiento legislativo, son realidades íntimamente conectadas, que pueden dissociarse a efectos de examen, pero que carecen de existencia autónoma en la realidad (15).

En todo caso, el objeto de este trabajo es la llamada fase constitutiva del procedimiento legislativo, que se desarrolla en sede parlamentaria y que constituye el procedimiento legislativo en sentido estricto.

## 2. Finalidad

El procedimiento legislativo presenta dos finalidades o vertientes básicas, la *política* y la *técnica*.

La primera pretende asegurar la participación de las distintas opciones políticas en la elaboración de la ley, mediante su participación o integración en el procedimiento, a lo largo del cual se pretende concitar el mayor grado posible de acuerdo en torno a un texto.

---

(14) R. CARRÉ DE MALBERG, luego rebatido por M. A. SANDULLI, excluye la fase de iniciativa por entender que es ajena a la función legislativa (*Contribution à la Théorie Générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Sirey, París, 1920, reimp. 1962, pág. 379).

(15) Dicho con palabras de R. PUNSET, a las Cortes compete la fijación final del contenido de las leyes formales; esto no supone que ellas totalicen con su desempeño el procedimiento legislativo, entendido como el conjunto de actos destinados a la generación de leyes formales, en el que interviene una pluralidad de órganos o de segmentos orgánicos, pero en la que a las Cortes atañe la decisión última sobre el contenido de las leyes («La fase central del procedimiento legislativo», *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, pág. 111).

En el mismo sentido, I. DE OTTO (*Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, cit. pág. 106): el aspecto central del conjunto de actividades necesarias que conducen a la creación de la ley, es la elaboración de la ley en las Cortes Generales, esto es, el procedimiento mediante el cual se fija su contenido o, por decirlo de otro modo, se elabora la voluntad legislativa del Estado.

La vertiente *técnica* muestra cómo el procedimiento procura también que, a lo largo de sus distintas fases, el texto vaya depurándose desde un punto de vista técnico, de forma que al término de aquél la ley sea lo más perfecta posible, tanto desde un punto de vista formal como material, adecuándose lo más plenamente posible a los fines que persigue. Este segundo aspecto constituye el objeto de la técnica legislativa, que no sólo se refiere a los caracteres formales de las leyes, sino a su eficacia para conseguir los objetivos que se pretenden obtener con la aprobación de la ley. Quede sólo apuntada la importancia y significado de la técnica legislativa, porque detenernos aquí nos desviaría de nuestro objeto, aunque ya he tenido ocasión de ocuparme del tema en otra ocasión, referida a la fase inicial del procedimiento legislativo (16).

La función *política* o integradora del procedimiento legislativo inspira (como también la técnica) todas las fases de desarrollo del mismo. Como órgano colegiado, el Parlamento necesita de un procedimiento que le permita articular su voluntad. Pero, además, como órgano representativo, el procedimiento cumple una función de integración. No basta con que el texto final de la ley refleje la voluntad de la mayoría, sino que se pretende que a lo largo de su debate participe y se exprese la voluntad de la minoría, con la debida publicidad (17). Ésta es la consecuencia del carácter representativo del Parlamento, que se manifiesta doblemente: de una parte, se trata de asegurar la participación de las minorías a lo largo de *todo* el procedimiento legislativo, y ello es necesario porque, como señala García Martínez (18), éste cambia continuamente de objeto, siendo distinto el texto objeto del debate en cada una de las fases (ponencia, comisión y Pleno), de ahí que la elección de los miembros de dirección de las Cámaras y los turnos de intervención intenten garantizar esa presencia continua de las minorías; en segundo lugar, la función de representación lleva aparejada la publicidad de la actuación del órgano representativo por excelencia, el Pleno de las Cámaras.

En relación con esta función integradora se apunta precisamente una de las

---

(16) P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ: *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, págs. 86-100.

(17) De acuerdo con el principio parlamentario *the majority shall have its way, the minority its say*. No obstante, P. BIGLINO CAMPOS («Veinticinco años de procedimiento legislativo», *Revista de Derecho Político*, núm. 58-59, 2003-2004, págs. 456-457) alerta del peligro que la fuerza de la mayoría puede suponer para el pluralismo: aunque deba tener la última palabra, no debe convertir el conjunto del procedimiento en papel mojado: la fuerza de la mayoría arranca de las elecciones, pero la legitimidad de su ejercicio radica, quizás, en reconocer que la minoría no siempre se equivoca.

(18) M.<sup>a</sup> A. GARCÍA MARTÍNEZ: «La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político», *cit.*, págs. 73-74.

manifestaciones de la llamada crisis del Parlamento, como vamos a ver a continuación. Como señala De Otto, el Parlamento resulta el órgano adecuado para realizar las labores de integración y mediación, pero no es realmente, el lugar donde se adopta la decisión (19).

La finalidad que hemos llamado política del procedimiento legislativo, que introduce la fuerza legitimadora de la decisión, es la que motiva que el Tribunal Constitucional, cuando examina vicios de procedimiento en la elaboración de las leyes, actúe como *guardián del pluralismo*, reconociendo incluso en ocasiones que estos vicios pueden generar la inconstitucionalidad de la ley, aunque de forma más cautelosa que cuando examina recursos de amparo de los miembros de las Cámaras en defensa de sus derechos fundamentales, dadas las consecuencias de sus pronunciamientos en cada tipo de proceso.

### 3. *El procedimiento legislativo en la actualidad*

Llegados a este punto, podemos hacer un intento de describir el procedimiento legislativo en la actualidad, que luego podremos contrastar con el más detenido examen de las notas del procedimiento legislativo en nuestras Cortes Generales.

#### a) *Desvirtuación del procedimiento legislativo en el actual Estado de partidos*

García Pelayo ha mostrado cómo, en el actual Estado de partidos, el sistema clásico de la división de poderes ha quedado relativizado (20). Cuando la mayoría del Parlamento y del Gobierno pertenecen al mismo partido o coalición de partidos, como ocurre normalmente en los regímenes parlamentarios, la independencia entre ambos órganos queda desvirtuada por su común articulación a un solo centro que orienta la acción de ambos. En este sentido, se llega a decir (lo que el autor citado calificaba de exagerado, pero que hoy se afirma con nueva fuerza respecto del procedimiento legislativo) que Parlamento y Gobierno se convierten en órganos de legitimación de las decisiones de los partidos. En este esquema, la actividad legislativa del Parlamento queda

(19) I. DE OTTO: «La función política de la legislación», *cit.*, pág. 56.

(20) M. GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1977, págs. 59-61. Véase también del mismo autor *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986, especialmente págs. 109 y sigs.

alterada, porque de la clásica soberanía del Parlamento se pasa a una *colaboración legislativa* entre Parlamento y Gobierno y finalmente a un predominio del Ejecutivo en la actividad legislativa, que se manifiesta en distintos momentos del procedimiento legislativo (cuasimonopolio de la iniciativa, prioridad en la tramitación de los proyectos de ley, facultades del Gobierno sobre otras iniciativas), que he tenido ocasión de exponer detenidamente en otro lugar (21).

La función de dirección política que al Ejecutivo corresponde, y que le convierte en órgano impulsor de la actividad legislativa del Parlamento, ha llevado a Pérez Royo a decir que «*en el Estado democrático el Gobierno es el titular del poder normativo en general*» (22). Más moderadamente, se afirma la existencia de un parlamentarismo cooperativo, en el que el Gobierno, para el ejercicio de su función de dirección política, necesita de la colaboración parlamentaria. En este sentido, la ley sería la acción instrumental de desarrollo del programa político preferido por el cuerpo electoral (23).

En todo caso, como ha señalado Rubio Llorente, «*no es lícito construir la imagen de un Parlamento que nunca existió para achacar después a los Parlamentos presentes defectos que éstos sólo tienen por contraste con ese ideal que no se ha dado nunca en la realidad*» (24). Este autor destaca cómo, incluso en el funcionamiento actual de la institución parlamentaria, en que la ley es expresión de la voluntad de la mayoría (y en consecuencia, en la práctica, la norma que emana del Parlamento es de hecho la norma que ha acorda-

(21) P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ: *La iniciativa legislativa del Gobierno*, cit., págs. 208 y sigs.

(22) J. PÉREZ ROYO: «La distribución de la capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno», en *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, pág. 94.

(23) No cabe olvidar, en efecto, como señala J. GARCÍA MORILLO («Mitos y realidades del parlamentarismo», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 9, 1991, pág. 125), que la conexión entre el Gobierno y la mayoría (cuya hegemonía en la Cámara no es otra cosa que el resultado del sistema democrático) es no sólo inevitable, sino deseable en la lógica del sistema parlamentario, en que el elector, a la vez que elige un representante, se pronuncia por una opción de gobierno, habitualmente asociada a un candidato a Primer Ministro.

(24) La misma visión, en J. GARCÍA MORILLO (*ibidem*, pág. 118): «*no parece necesario un gran esfuerzo para demostrar que este modelo de "Parlamento ideal" nunca existió, ni siquiera en los albores de la configuración del parlamentarismo*» (...) «*Es menester, por tanto, utilizar el Parlamento desde la realidad del sistema tal cual ésta es y no tal cual hubiera debido ser desde los postulados decimonónicos o tal como hubiera debido ser desde concepciones frontalmente reñidas con la realidad actual e incluso con las necesidades de la sociedad de hoy*». En términos similares, B. PENDÁS GARCÍA: «Formas de gobierno. Notas para un debate sobre el parlamentarismo adaptado», *Asamblea*, núm. 6, 2002, págs. 11-12.

do el Gobierno), todavía existen diferencias entre la ley y el decreto-ley, y que esa diferencia estriba precisamente en la diferencia del procedimiento: en el Parlamento, la voluntad mayoritaria tiene que exponer sus razones públicamente y frente a quienes deben discutírselas (25). Sobre estas dos notas del procedimiento legislativo aventura Rubio Llorente que no hay crisis de la institución parlamentaria ni está amenazado el futuro porque sea la voluntad mayoritaria la que se imponga, siempre que se respete el procedimiento legislativo parlamentario público y contradictorio en aquello que esté reservado a la ley (26).

Desde este punto de vista, cabe reivindicar el significado del procedimiento legislativo incluso en el actual Estado de partidos, en el sentido integrador y de publicidad descrito.

No obstante, es indudable que el procedimiento legislativo se ha visto afectado por la dinámica de los partidos políticos en el Parlamento, que hacen pensar en la crisis de la noción del mandato representativo, hoy de nuevo imperativo merced a la disciplina del grupo parlamentario, trasunto del partido, de forma que la relación representante-elector se ha visto sustituida por la relación representante-partido-elector. Incluso los elementos típicos de la antigua noción del mandato imperativo del Antiguo Régimen (cuaderno de instrucciones, responsabilidad ante los electores y posibilidad de revocación por éstos), se han querido ver resucitados en la relación con los partidos políticos en cuyas listas son elegidos los representantes (27).

b) *Extraparlamentarización de la negociación y de la decisión política*

Si la decisión política se sitúa, de acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior, fuera del Parlamento, lo mismo ocurre con la *negociación* que ante-

---

(25) F. RUBIO LLORENTE: «Mesa redonda sobre El futuro de la institución parlamentaria», en A. GARRORENA MORALES (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 384 y sigs.

(26) En el mismo sentido, P. BIGLINO CAMPOS («Veinticinco años de procedimiento legislativo», *cit.*, págs. 456-457), para quien no es suficiente que la ley sea la expresión de la mayoría, ni es tampoco suficiente la publicidad, sino que la mayor parte de las normas de procedimiento tienden a garantizar la participación de todos los sectores de la Cámara en la formación de la decisión. Sin perjuicio de que la mayoría tenga la última palabra, porque su fuerza le viene de las elecciones, su legitimidad de ejercicio radicaría quizá en reconocer que la minoría no siempre se equivoca.

(27) Así, A. TORRES DEL MORAL compara los programas electorales con los *cahiers d'instructions* («Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», *Revista de Derecho Político*, núm. 14, 1982, pág. 17).

cede a esta decisión, es decir, el contacto con los grupos de intereses afectados por la ley. Entendido el proceso de decisión política como el conjunto de actos de naturaleza política que contribuyen de una u otra manera a dar contenido a la norma (frente al carácter jurídico de los actos que componen el procedimiento legislativo), en la medida en que ese proceso de decisión se ha separado del procedimiento parlamentario para situarse fuera de éste, en el ámbito gubernamental, también el diálogo con los grupos de presión, de interés o las organizaciones sociales no tiene lugar con el diputado sino con la burocracia administrativa (28). El procedimiento legislativo se convierte así en elemento legitimador de decisiones adoptadas fuera de las Cámaras, que responden normalmente a los compromisos adquiridos en el programa político sometido a los ciudadanos en las anteriores elecciones. De tal forma que el contenido de la ley estará de algún modo prefijado antes de ser remitido el proyecto al Parlamento, por una negociación en la que no suelen —salvo en los grandes temas que el Gobierno prefiere abordar con consenso— haber intervenido los partidos políticos —mediadores por excelencia—, a salvo los contactos y presiones que continúen teniendo lugar con el propio Gobierno y con los grupos parlamentarios a lo largo de la tramitación parlamentaria.

Las consecuencias de esta situación en el procedimiento legislativo son, según Cano Bueso (29): que el Parlamento queda al margen (y desconoce por completo) el proceso de formación de la iniciativa y tendrá un imperceptible papel en la selección de las materias legales sometidas a su conocimiento y aprobación, dada la inmensa mayoría de iniciativas de origen gubernamental; y que la conservación del papel de las enmiendas en el procedimiento, de acuerdo con los fines de integración y mejora que hemos enunciado, vendrá condicionada por el proceso negociador.

Frente a la situación expuesta, la doctrina suele inclinarse, más que por proponer trasvasar el poder normativo del Parlamento al Gobierno, por defender el papel legitimador del procedimiento legislativo, como garantía de la

---

(28) Véase J. CANO BUESO: «Procedimiento legislativo y análisis de la adecuación de las normas a la realidad», en A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA (coord.): *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1995, pág. 122. Una interesante descripción de cómo la concertación social transita, no ya fuera del Parlamento, sino fuera del ámbito de la publicidad, en A. OLIET PALÁ: «Democracia, publicidad y concertación social», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 38, 1996, págs. 158-165.

(29) J. CANO BUESO: *ibidem*, pág. 124. El autor citado concluye en que tampoco es correcto decir que el Parlamento sea la necesaria instancia de legitimación para el funcionamiento del sistema, puesto que sólo ejerce esta función la mayoría parlamentaria, y en que el carácter del Parlamento como lugar de registro sólo de los desacuerdos de los intereses fragmentarios y corporativizados produce una legislación fragmentada, inadecuada e ineficaz.

participación en la formación de la norma por parte de los partidos no representados en el Gobierno, así como, en su caso, por propugnar la reforma del procedimiento para dar cabida en él a la negociación o, al menos, a la audiencia de los intereses afectados.

Así, De Otto, a partir del examen del carácter no programado del procedimiento legislativo como procedimiento de decisión, en que el derecho es tratado como una variable y no como una estructura dada, afirma que la estructura del procedimiento legislativo permite que se reduzca la complejidad que introducen las diversas posibilidades mediante mecanismos de simplificación, los cuales integran el auténtico proceso de decisión por cuanto reducen la complejidad de la situación decisoria, el número de alternativas posibles.

Además, el Parlamento aporta la legitimidad: como símbolo de integración de lo jurídicamente posible con lo políticamente posible, como mediación que hace posible la participación a través de los mecanismos de la representación y como lugar donde se intenta aumentar el consenso en cada caso concreto. De esta forma, el plano decisorio y el simbólico, aunque separados entre sí y estructurados con arreglo a sus diferentes funciones, encuentran su puente en el procedimiento, en el que el proceso decisorio es presentado al mismo tiempo como operación técnica y como simbolización del todo. Esto explicaría que, aun con una defectuosa organización, aun sin haber sido objeto de reformas, el Parlamento sea un órgano eficaz y útil en la legislación, como lugar adecuado para la negociación y mediación entre las partes que conduce a la adopción de decisiones. Todo ello siempre que actúe en público, porque ni la función legitimadora ni la de integración se pueden localizar al margen del proceso público, de forma que la legitimación impone límites al principio de eficacia en la adopción de decisiones, porque la perspectiva de la eficacia de actuación no puede ser la única a tener presente en la organización del Parlamento (30).

Entre los que propugnan reformas, se inclina por una flexibilización del procedimiento que permita *hearings* en las comisiones el propio Cano Bueso (31), sin perjuicio de la decisión formal y final, imputable sólo al Parla-

---

(30) I. DE OTTO: «La función política de la legislación», *cit.*, págs. 54-59. En este dilema entre legitimación y eficacia, F. TERRÓN MONTERO («Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo», en *Parlamento y opinión pública*, Tecnos, Madrid, 1995, págs. 133 y sigs.) opina que debe mejorarse la eficacia en la adopción de decisiones, en el entendimiento de que la función legitimadora que en el pasado correspondió a la institución parlamentaria es compartida y soportada igualmente por otras instituciones estatales; en este sentido, podría ser útil aplicar la teoría de la negociación e introducir elementos negociadores, en particular en la primera fase del procedimiento legislativo.

(31) J. CANO BUESO: «Procedimiento legislativo y análisis de la adecuación de las normas a la realidad», *cit.*, pág. 128. F. RUBIO LLORENTE propone que las audiencias en comisión se reali-

mento como órgano del Estado; a la misma propuesta llega Elvira Perales, tras señalar los efectos negativos y positivos de la negociación prelegislativa, los últimos de los cuales deben ser potenciados, a la vez que las audiencias en las comisiones legitimarían los acuerdos en el procedimiento o de forma paralela al procedimiento, de modo que la función legislativa del Parlamento fuera más plena y no sólo formal (32). Lavilla Rubira cree que la audiencia de los interesados en el procedimiento legislativo en un momento de supuesta crisis de la institución parlamentaria quizá incrementaría el grado de legitimidad democrática fáctica de las leyes (relacionando legitimidad con el grado de aceptación social de una realidad) y en este sentido es necesaria desde el punto de vista material (33), pero no desde el jurídico porque el ordenamiento no la exige, aunque la permite a través de los preceptos reglamentarios que regulan las comparecencias en comisión.

Una posición más matizada tiene otro sector de la doctrina, que considera que el lugar adecuado para la negociación (sin perjuicio de las audiencias que se consideren necesarias para ilustrar a los órganos de trabajo de la Cámara) ha de ser el llamado *preproceso* legislativo, entendido por Maestro Buelga como término perteneciente al ámbito de la dinámica social, no contemplable con una óptica normativa y que acontece a espaldas de las previsiones legales (34). En ocasiones se alude al riesgo de que la inserción de la representación de intereses en el procedimiento legislativo pueda dar lugar al nacimiento de un nuevo corporativismo, y a la incompatibilidad entre la negociación y la publicidad inherente al procedimiento parlamentario (35).

cen al inicio del procedimiento, antes de presentarse enmiendas («Función legislativa, poder legislativo y garantía del poder legislativo», *cit.*, pág. 33). Ya en «El Parlamento y la representación política», *cit.*, pág. 167, planteaba que aunque la sede propia de la negociación fueran las ponencias, éstas no son órganos de negociación o no serán ponencias, sobre todo porque de esa negociación al pueblo no se le dan noticias.

(32) A. ELVIRA PERALES: «Las decisiones extraparlamentarias condicionantes de la función legislativa», en *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 42 y sigs., 57 y sigs.

(33) J. J. LAVILLA RUBIRA: «La audiencia a los interesados en el procedimiento legislativo», en *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 198 y sigs. Lavilla cree que la mejor prueba de la necesidad es que, de hecho, los afectados son oídos por los grupos parlamentarios en el procedimiento legislativo, de forma que las audiencias sistemáticas posibilitarían la transparencia en el proceso decisorio en relación con las leyes.

(34) G. MAESTRO BUELGA: «Negociación y participación en el procedimiento legislativo», *Revista de Derecho Político*, núm. 32, 1991, pág. 96.

(35) F. TERRÓN MONTERO: «Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo», *cit.*, págs. 138-140.

Aragón considera que es en la fase preparatoria de los proyectos de ley donde tiene más sentido institucionalizar la concertación, en un sistema en el que el Gobierno constitucionalmente impulsa y dirige la política legislativa, sin perjuicio de que, a través de los grupos parlamentarios, por vía indirecta las fuerzas sociales presionen en los debates y en los acuerdos de las Cámaras. Este sistema no resta dignidad al Parlamento ni distorsiona la representación política, lo que sí podría ocurrir cuando se institucionalizara tal concertación con las fuerzas sociales (36).

La cuestión de la participación ciudadana o integración de intereses se plantea también referida más concretamente a las distintas fases del procedimiento en nuestras Cámaras. Recordemos que ni siquiera está juridificada con carácter general la integración de intereses en la iniciativa legislativa del Gobierno (37), aunque la realidad muestra que tal participación se produce en distintos grados: participación, audiencia, negociación (38).

## II. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LAS CORTES GENERALES

### A) *Notas*

En el marco general que acabamos de exponer, podemos tratar de identificar las notas que caracterizan al procedimiento legislativo en las Cortes Generales, tal como se desprenden de la regulación contenida en la Constitución y en los Reglamentos, así como de la práctica parlamentaria (39).

#### 1. *Pluralidad de modelos*

Tal vez el primer carácter a que deba hacerse alusión sea la pluralidad de procedimientos regulados tanto por la Constitución como por los Reglamen-

---

(36) M. ARAGÓN REYES: «La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales», *cit.*, pág. 142. Aragón recalca que la concertación entre fuerzas políticas es la que debe tener lugar en el Parlamento y debe ser facilitada mediante reformas del procedimiento.

(37) Véase P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ: *La iniciativa legislativa del Gobierno*, *cit.*, págs. 114-117.

(38) G. MAESTRO BUELGA: «Negociación y participación en el procedimiento legislativo», *cit.*, pág. 61.

(39) No olvidemos, como dice el Tribunal Constitucional, que los usos parlamentarios han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de la organización y funcionamiento de las Cámaras (STC 177/2002, FJ. 7).

tos (40), hasta el punto de que se ha llegado a decir que no existe un tipo ordinario o común, como lo denomina el Reglamento del Congreso de los Diputados.

En efecto, junto al llamado procedimiento común u ordinario, aparecen lo que de momento denominaremos variantes abreviadas, algunas con base ya en la Constitución (delegación en comisión y urgencia) y otras en los Reglamentos (lectura única), además de especialidades de procedimiento para determinados tipos de leyes (orgánicas, de Presupuestos, Estatutos de Autonomía...).

La pluralidad resultante origina que no pueda hablarse de un modelo único, en el sentido de identificación del número de *lecturas* que recibe un texto legislativo en la Cámara.

El sistema clásico es el llamado de la *triple lectura*, que tiene por cuna el Parlamento inglés y que halló su primer teorizador en Bentham (41). Las tres etapas, resume Fraga Iribarne (42), serían la publicación o exposición del objeto, el debate general de sus principios básicos en segunda lectura y, después de ser examinado en detalle por una comisión, la aprobación definitiva. Hoy puede decirse que los momentos decisivos son la segunda lectura y el período de comisión.

El modelo de *dos lecturas* es el imperante en Estados Unidos y, sobre todo, en Francia, donde se introducen las comisiones permanentes como órgano de trabajo de la Cámara (43). El procedimiento de *una sola lectura* aparece como opcional en algunos ordenamientos parlamentarios, como el francés, el italiano y también el nuestro.

El sistema actual de *Derecho español* es de dos lecturas, tanto si se considera, como lo hace García Martínez, primera lectura a la mera publicación del

(40) A diferencia de lo que ocurría en nuestro Derecho histórico, como señala A. RUIZ ROBLEDO («Sobre los tipos de procedimientos legislativos», en *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 654-655), en que existía un único procedimiento para fijar la voluntad estatal, con apenas algunas excepciones para los códigos. La unidad se mantiene hasta la Constitución de 1931, con la que llega la diversidad de leyes y de *iter legis*.

(41) Véase la edición española de J. BENTHAM: *Tácticas parlamentarias*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, especialmente su capítulo 9. También impera este sistema en Alemania, *cf.* E. STEIN: *Derecho político*, Aguilar, Madrid, 1973, págs. 60-61. En general para el Derecho comparado, puede consultarse el número monográfico de la *Revista Española de Derecho Constitucional, La ley y el procedimiento legislativo*, núm. 16, 1986.

(42) M. FRAGA IRIBARNE: *El Parlamento británico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960, pág. 237.

(43) Sobre la evolución del sistema de comisiones en Francia, véase M.<sup>a</sup> A. GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, págs. 62-64.

texto (44) (así ocurre actualmente en el Parlamento británico, cuyo sistema sigue siendo calificado de tres lecturas), como si se aplica el concepto de lectura al examen del texto tanto por el Pleno como por la Comisión. Los Reglamentos vigentes avalan esta interpretación, al incluir un procedimiento especial denominado «*de lectura única*», referido al exclusivo examen por el Pleno.

De acuerdo con la pluralidad de procedimientos señalada, el sistema español de dos lecturas presenta dos excepciones (45):

— se dan tres lecturas en el Congreso de los Diputados en el supuesto de presentación de enmiendas a la totalidad del proyecto o proposición de ley, en cuyo caso habrá un primer debate en Pleno sobre dicha totalidad (art. 112 RC).

— una sola lectura tendrá lugar en el ya citado procedimiento de lectura única previsto por los Reglamentos (arts. 150 RC y 129 RS) y también en el procedimiento descentralizado en comisión (asimismo previsto como procedimiento especial en ambos Reglamentos) cuando no haya debate previo de totalidad en el Congreso. La cuestionable amplitud de la regulación contenida en el artículo 148 del Reglamento del Congreso, por la presunción de delegación del Pleno para todos los proyectos constitucionalmente delegables, ha convertido a este procedimiento en el auténtico procedimiento ordinario. Sobre este punto volveremos más adelante.

## 2. Principio dispositivo. Flexibilidad del procedimiento. Vicios

Las variantes establecidas en el procedimiento legislativo van a dotar a éste de *flexibilidad* (46), en la medida en que no debe acogerse la tramitación

(44) *Ibidem*, pág. 230.

(45) Crítica M. FRAILE CLIVILLÉS, en el «Prólogo» a la obra citada en la nota anterior, que el procedimiento español carece de una estructura que se dé necesariamente, lo que origina la falta de un sentido ritual auténtico que facilite su comprensión y posible seguimiento por el pueblo y aun por los estudiosos o interesados en un proyecto (págs. 12-13).

(46) Flexibilidad por otra parte predicable de todo el «dinámico» Derecho parlamentario, véase L. MARTÍNEZ ELIPE: «El Derecho parlamentario como ordenamiento jurídico», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 522 y 526. A. DELCAMP («Le Conseil Constitutionnel et le Parlement», *Revue française de Droit Constitutionnel*, núm. 57, 2003, pág. 50) califica el Derecho parlamentario de ampliamente *experimental* y sujeto a adaptación. La flexibilidad de las normas procedimentales es, junto con la naturaleza representativa de las asambleas, la adopción del principio mayoritario y la publicidad, una de las características básicas que debe reunir el procedimiento legislativo, según A. PIZZORUSSO («The Law-making as a judicial and political activity», en *Law on themaking*, Springer, Berlin/Heidelberg, 1988, pág. 48). Esta idea subyace también en el primer informe de la Comisión para la

a un único y rígido esquema. Las opciones que se presentan, sujetas a decisión bien de las Mesas de las Cámaras (urgencia) o del propio Pleno (lectura única, delegación legislativa en el Senado), pero siempre contando con la iniciativa de distintos sujetos, permiten hablar del principio dispositivo en el procedimiento, dentro de los márgenes que señalan los Reglamentos y con los límites que se fijan para determinados tipos de leyes.

Esta variedad de opciones procedimentales comporta un aspecto positivo, cual es el de permitir responder con agilidad a las necesidades que la realidad plantea (47). Pero la diversidad ofrece también su lado negativo, a saber, la imprevisibilidad sobre los trámites y la duración de los procedimientos legislativos.

La flexibilidad llegará a alcanzar, en algunos momentos y sobre todo en el Congreso de los Diputados, a la ordenación de los debates e incluso al incumplimiento de algún requisito del procedimiento, lo que no es sino una manifestación más de la disponibilidad que señala Garrorena (48) como característica esencial del Derecho parlamentario, que le permite alcanzar sus fines, pero con el límite de que se respete el principio democrático mediante la intervención de las distintas fuerzas políticas. Dicho de otra manera, tales *exorbitancias* del procedimiento se sujetan siempre al acuerdo por unanimidad.

Es precisamente esta característica de los procedimientos parlamentarios la que incide en la visión que ha de tenerse de los vicios en el procedimiento legislativo: como ha apuntado acertadamente Biglino, el procedimiento en el caso de la ley desempeña una función instrumental, por lo que únicamente cuando esta función resulte alterada puede el defecto tener efectos invalidantes (49). Según

---

modernización de la Cámara de los Comunes (23 de julio de 1997), cuando considera como principio general que *cada proyecto legislativo es único* y debe recibir *un tratamiento procedimental también único*, así como en su segundo informe, publicado el 5 de octubre de 2002.

(47) Como pone de relieve C. J. FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ («La naturaleza jurídico-política del procedimiento legislativo», en *Las Cortes Generales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, vol. II, pág. 1186), la rigidez normativa del procedimiento parlamentario es fruto tanto de sus prescripciones objetivadas, como de la flexibilidad con que éstas se adaptan a las necesidades de la vida de las Cámaras, flexibilidad con la que se da respuesta al sentido último del Derecho, «*como una pura y simple necesidad social*», en expresión del maestro Guasp.

(48) A. GARRORENA MORALES: «Derecho parlamentario», en *Enciclopedia jurídica básica*, Civitas, Madrid, 1995, pág. 2347. En expresión de B. PENDÁS GARCÍA [«Función de los parlamentos en materia de técnica legislativa», en *La calidad de las leyes* (F. Sáinz Moreno y J. C. da Silva Ochoa, coords.), Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1989, pág. 352], en la vida parlamentaria, por fortuna, ni todos los plazos se respetan ni todos los trámites se cumplen.

(49) P. BIGLINO CAMPOS: «Vicios en el procedimiento legislativo», en *Enciclopedia jurídica básica*, Civitas, Madrid, 1995, pág. 6848. Por constituir una proyección del principio democrático considerado como regla para la toma de decisiones, el procedimiento legislativo tiene

esta autora (50), el camino más indicado para resolver el problema de los vicios en el procedimiento legislativo es acudir al principio democrático, elemento estructural básico de nuestro ordenamiento, que debe operar para determinar cuándo las infracciones en el proceso de elaboración de la ley pueden provocar el surgimiento de vicios que la invalidan, así como los tipos y efectos de los mismos. La distinción entre vicios radicales y vicios que pueden ser convalidables por la Cámara, derivada de su incidencia sobre el principio democrático, permite conjugar dos elementos esenciales de nuestro ordenamiento: la necesaria autonomía de la Cámara y el control constitucional de sus actuaciones. Fernández-Carnicero (51) considera requisitos esenciales los que afectan a la competencia de los órganos y los que son determinantes de la formación de la voluntad de la Cámara, considerando analógicamente lo que disponía el artículo 47.1.a) y c) de la Ley de Procedimiento Administrativo, en referencia a los actos de la Administración nulos de pleno derecho [actual artículo 62.b) y e) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común].

En todo caso, el Tribunal Constitucional, ya en su sentencia 99/1987 sobre la Ley 30/1984, sostenía que «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», proclamando la «*invulnerabilidad* de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador», al tiempo que «el carácter *instrumental* que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político» (52). A su vez,

como finalidad conseguir que predomine la voluntad de la mayoría, pero exigiendo que ésta se forme mediante el debate jurídico de las distintas opciones representadas en la Cámara, lo que inevitablemente conduce a reconocer los derechos de las minorías.

(50) P. BIGLINO CAMPOS: *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, y «Los vicios en el procedimiento legislativo», en A. GARRORENA MORALES (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1988, págs. 207-208.

(51) C. J. FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ: «La naturaleza jurídico-política del procedimiento legislativo», *cit.*, pág. 1170.

(52) STC 99/1987, de 11 de junio (BOE 27 de junio de 1987). Aparece aquí claramente admitida por el Tribunal Constitucional la posibilidad del recurso de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento, que se convierte, como dice E. ARANDA ÁLVAREZ (*Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pág. 250), en una vía más para el control de los actos parlamentarios, eso sí, con la particularidad —frente a lo que sucede en el recurso de amparo, donde se tutelan derechos y libertades fundamentales— de que el respeto a los principios que sustentan el procedimiento es un elemento esencial a la hora de emitir la resolución judicial. Se entendería que las normas regla-

en la Sentencia 108/1986 (53), en relación con la falta de determinados antecedentes de un proyecto de ley, parece indicar que los defectos sólo tienen relevancia cuando menoscaban derechos de diputados o grupos parlamentarios y siempre que, siendo conocidos, se hubieran denunciado por los mismos. En ausencia de denuncia, el Tribunal considera que los defectos son convalidados por la propia Cámara.

### 3. Predominio de los grupos parlamentarios

#### a) Intervención en el procedimiento

El procedimiento legislativo español, como una manifestación más de la grupocracia que rige en nuestras Cámaras, a su vez reflejo de la partitocracia predominante en el moderno Estado de partidos, muestra un protagonismo absoluto de los grupos parlamentarios sobre los parlamentarios individuales. Este fenómeno ha sido obviamente fruto de la regulación contenida en los Reglamentos, puesto que la Constitución sólo dos veces menciona a los grupos parlamentarios: la primera, con este nombre, al establecer la composición de la Diputación Permanente (artículo 78); en la otra ocasión (artículo 99.1) se refiere a «los grupos políticos con representación parlamentaria», que son consultados por el Rey previa la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno. En este caso, se ha optado por una interpretación más amplia que la de grupo parlamentario, pues el Rey consulta también a los representantes de las distintas formaciones que integran el Grupo Mixto.

Deriva, pues, de los Reglamentos el protagonismo de los grupos parlamentarios en el procedimiento legislativo, que se manifiesta en las distintas fases del mismo, al igual que en otros procedimientos a través de los que se articula el ejercicio de las funciones de las Cámaras:

— la *iniciativa* legislativa está reconocida, en el ámbito parlamentario, a un grupo parlamentario o un número de miembros de la Cámara, quince en el Reglamento del Congreso (art. 126.1) y veinticinco en el Reglamento del Senado, art. 108.1 (también a la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado, art. 56.5);

---

mentarias establecen reglas de procedimiento a las que la Constitución ha conferido un papel instrumental respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico, el pluralismo político, normas cuya inobservancia podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la nueva norma (STC 99/1987, FJ. 1).

(53) STC 108/1986, de 29 de julio (BOE 13 de agosto de 1986).

— son los grupos los que gozan en plenitud de la *facultad de presentación de enmiendas*, como señala Rubio Llorente (54). En efecto,

- la presentación de enmiendas por los diputados requiere, según el Reglamento del Congreso (art. 110.1), la firma del portavoz del grupo a que pertenezca «a los meros efectos de conocimiento» (55), trámite que puede subsanarse antes del comienzo de la discusión en la Comisión;

- las enmiendas a la totalidad sólo pueden ser presentadas por los grupos parlamentarios (art. 110.3);

- en el Congreso, los grupos presentan los votos particulares, indicando las enmiendas defendidas no incorporadas al dictamen que desean defender en el Pleno (art. 117 del Reglamento del Congreso), con lo cual pueden cerrar el paso a la voluntad individual de los diputados de defender sus enmiendas.

Además de estas intervenciones en el procedimiento legislativo, afecta al mismo, como a otros procedimientos, la posición de los grupos parlamentarios en distintos aspectos de la organización y el funcionamiento de las Cámaras (56):

— los grupos parlamentarios designan a los miembros de las comisiones y ponencias que tramitarán los proyectos legislativos.

— los grupos deciden quiénes intervienen como sus representantes en los debates, que se han convertido en debates reglados compuestos de turnos de portavoces, de forma que el parlamentario intervendrá en nombre de su grupo o no intervendrá (57).

(54) F. RUBIO LLORENTE: «El procedimiento legislativo en España: el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho», *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986, pág. 94.

(55) Las dos iniciativas parlamentarias más claramente individuales y que los Reglamentos parecen reservar a los parlamentarios (enmiendas y preguntas) se sujetan a la firma del portavoz del grupo, las primeras por imposición reglamentaria, las segundas por la práctica impuesta por los grupos mayores. La firma del portavoz reglamentariamente exigida para las enmiendas, como señala F. RUBIO LLORENTE (*ibidem*), mediatiza la facultad de enmendar de los diputados, a la vez que refuerza la disciplina interna del grupo.

(56) Hasta el punto de que, como dice P. BIGLINO CAMPOS («Veinticinco años de procedimiento legislativo», *cit.*, pág. 454), los contados derechos que se reconocen a los representantes aislados (como la asistencia a las comisiones, el voto o formar parte de una comisión) operan casi como presupuestos para que los representantes puedan actuar a través de las formaciones a las que pertenecen.

(57) Sólo el artículo 84.1 del Reglamento del Senado dice que todo senador puede intervenir una vez que haya pedido y obtenido la palabra (formulado de forma negativa en el artículo 70.1 del Reglamento del Congreso). Pero el sistema general de debate, compuesto de un turno a favor, otro en contra y fijación de posiciones por los grupos parlamentarios (art. 74 del Reglamento del Congreso) excluye la intervención de los parlamentarios individuales. Sólo en ocasiones, al amparo de los artículos 203.3 RC y 66.3 RS, se abre un turno de parlamentarios individuales en las sesiones informativas de las comisiones.

La práctica y los precedentes han acentuado el protagonismo absoluto de los grupos. Así, los diputados y senadores nunca presentan proposiciones de ley, siendo siempre los grupos sus autores; y, pese a que los Reglamentos permiten la presentación de enmiendas individuales, los grupos monopolizan de hecho el ejercicio del derecho de enmienda, agrupándose su defensa por grupos parlamentarios tanto en la Comisión como en el Pleno.

La explicación que se quiere dar a la posición de los grupos parlamentarios es la misma que se aplica a los partidos políticos en la vida política: constituyen la proyección de las opciones políticas legitimadas a través del sufragio, y, por tanto, el papel privilegiado que reciben en la reglamentación de todos los procedimientos parlamentarios tiene su razón de ser no sólo en la funcionalidad de las Cámaras (que tampoco podrían funcionar ágilmente sin intentar agrupar de alguna forma las trescientas cincuenta o doscientas cincuenta y nueve voces y voluntades), sino en que los grupos manifiestan institucionalmente el pluralismo político propio de las sociedades complejas.

Ahora bien, en esta situación de predominio del grupo sobre el parlamentario que constituye el signo de los tiempos, debemos abogar por la no suplantación absoluta de los representantes por los grupos que ellos crean. Llevado al extremo, podrían reducirse las Cámaras a una Junta de Portavoces con voto ponderado en función de los resultados electorales. Sabemos que la disciplina de voto coarta realmente la posibilidad de libre ejercicio de su función por los parlamentarios individuales, pero al menos debe garantizarse la participación en los procedimientos con un mínimo de autonomía. Si la relación representante-elector se ha visto sustituida por la relación representante-partido-elector, incluso fraccionada en dos (representante-partido, partido-elector) o reducida a la relación partido-elector (58), ello no debe propiciar que el llamado mandato de partido viole la prohibición de mandato imperativo proclamada por el artículo 67.2 de la Constitución (59). Biglino entiende también que el marcado protagonismo de los grupos en las asambleas produce una cierta fractura entre la teoría de la representación mantenida por el Tribunal Constitucional y el funcionamiento del Parlamento: mientras la titularidad del mandato corresponde al parlamentario individual, porque así lo ha querido el cuerpo electoral, el ejercicio del mandato en los

(58) Véase A. GARRORENA MORALES: «Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación», en A. GARRORENA MORALES (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1988, págs. 46 y sigs.

(59) Recuérdese la doctrina del Tribunal Constitucional, iniciada con las Sentencias 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero, a favor del mandato representativo y, en suma, de la relación elector-representante.

procedimientos parlamentarios corresponde casi en exclusiva al grupo en el que se integran (60).

En el mismo sentido, Rubio Llorente afirma que, como consecuencia del cambio en la naturaleza y en la estructura interna de los partidos, los parlamentarios no actúan ya como voluntades libres no sometidas a mandato imperativo alguno; actúan de hecho simplemente como portavoces de su propio partido, como sometidos a la disciplina del grupo o de la fracción y, eventualmente, de los órganos directores del partido que actúan fuera del ámbito parlamentario (61).

b) *El voto ponderado*

Es precisamente en relación con la prohibición constitucional del mandato imperativo, así como con la proclamación del voto como personal e indelegable en el artículo 79.3, como se plantea la posible inconstitucionalidad del *voto ponderado*, que el Reglamento del Congreso reconoce como forma de adopción de acuerdos en la Junta de Portavoces (art. 39.4), el Reglamento del Senado en la Comisión de Nombramientos (art. 185.2) y aparece en ambos como forma de resolver los empates en comisión (88.2 RC, tras la reforma de 23 de septiembre de 1993; 100.4 RS, tras la reforma de 24 de octubre de 1995).

En el Congreso de los Diputados, esta forma de voto se establece para la Comisión Consultiva de Nombramientos en la Resolución de la Presidencia que la crea y regula, de 25 de mayo de 2000 (apartado Tercero 2), y en el Senado para las ponencias por la Norma interpretativa de 18 de noviembre de 1997, donde venía aplicándose de forma inveterada en ambas Cámaras, como por otra parte también, sin norma que lo ampare, en aquellas comisiones cuya composición no refleja la del Pleno (Comisiones de Reglamento, Peticiones y Estatuto del Diputado, en el Congreso).

Creemos que puede mantenerse la constitucionalidad de la adopción de decisiones de esta forma en la Junta de Portavoces, e incluso su coherencia

---

(60) P. BIGLINO CAMPOS: «Veinticinco años de procedimiento legislativo», *cit.*, pág. 455. No obstante, esta autora manifiesta que no está claro que la posición de los parlamentarios en la actualidad deba ser modificada, dado el papel que la Constitución española atribuye a los partidos políticos en el artículo 6 y a los grupos parlamentarios en relación con la composición de la Diputación Permanente o la investidura.

(61) F. RUBIO LLORENTE: «El Parlamento y la representación política», *cit.*, pág. 157. Rubio tampoco ve inconveniente en que los parlamentarios actúen disciplinadamente y acepten la disciplina de voto, siempre que no se intente forzar esa disciplina creando instrumentos jurídicos que la impongan al parlamentario contra su propia voluntad, lo que sería ilegítimo (pág. 164).

lógica, dado su carácter de órgano de representación y hasta de *confrontación* política, que, por otra parte, no interviene directamente en el ejercicio de las funciones de las Cámaras. Sí indirectamente, pues sus decisiones afectan a los distintos procedimientos: en el legislativo, señaladamente, a la inclusión de los textos legislativos en el orden del día del Pleno en sus sucesivas lecturas; en los distintos procedimientos de control (preguntas, interpelaciones...), además de las competencias de la Junta de Portavoces en el orden del día (decisorias en el Congreso, art. 67.1 RC; consultivas en el Senado, art. 71.1 RS), el sistema de cupos acordado por la respectiva Junta hace a los grupos parlamentarios dueños de los procedimientos.

Aun así, puede entenderse que estas intervenciones, siempre que no vulnere flagrantemente los derechos de los parlamentarios *ex* artículo 23, entran dentro de la dinámica mayoría/minoría.

Pero no cabe adoptar la misma actitud respecto de la aplicación del voto ponderado en las comisiones. Éstas constituyen órganos de trabajo, no de gobierno, de la Cámara, que preparan el trabajo del Pleno o incluso lo sustituyen, de ahí su composición proporcional a la de aquél. Sabemos que las comisiones pueden aprobar definitivamente leyes en caso de delegación, en virtud del artículo 75.2 de la Constitución, y que no cabe la delegación de voto por los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones (art. 79.3 CE). De ahí que sólo con dificultades quepa aceptar la ponderación de voto en comisión, atendiendo a que las previsiones reglamentarias lo aplican sólo como técnica, no ya para dirimir un empate, sino para entender que éste no se produce (62).

No ocurre así, en cambio, en las ponencias, órgano —asimismo de trabajo— interno de la comisión, cuya función es presentar un informe sobre las enmiendas, que constituye una propuesta para aquélla, la cual debate y vota las enmiendas y el texto propuesto. Sin perjuicio de que, en la práctica, la labor previa de la ponencia es decisiva para la posterior actuación de la comisión, por cuanto su informe constituye la base de discusión en ella, el valor jurídico del informe de la ponencia es de mera propuesta, como también propone la aceptación o rechazo de las enmiendas presentadas. Este valor no decisorio, sino consultivo, permite admitir el voto ponderado en las ponencias, justificado por otra parte, como señala el Preámbulo de la Norma interpretati-

---

(62) Con anterioridad a la reforma de 1993, el artículo 88.3 del Reglamento del Congreso, hoy derogado, excluía, con mayor corrección, del recurso al voto ponderado en caso de empate los procedimientos legislativos en los que la Comisión actuara con competencia plena, así como las mociones y proposiciones no de ley en comisión. Tal vez la eliminación de este apartado se debió a la previsión (excesiva) de recurrir al Pleno para dirimir el empate tras las votaciones previstas en el apartado 1 de dicho artículo.

va de la Presidencia del Senado de 18 de noviembre de 1997, en la conveniencia de no constituir ponencias de composición muy numerosa, que permitiera atender al criterio proporcional, y en que su naturaleza de órgano de trabajo y el principio de economía procedimental aconsejan que las decisiones a adoptar en su seno sean previsiblemente concordantes con las que se tomen en otras instancias de la Cámara, señaladamente en las propias comisiones.

#### 4. *Puede actuar también como instrumento de control político*

La doctrina ha destacado cómo el procedimiento legislativo puede actuar también como instrumento de control político. Definido éste como el procedimiento o conjunto de procedimientos que el Parlamento, representación popular, emplea para verificar si la acción del Gobierno se acomoda o no a su criterio, y, en su caso, exigir la responsabilidad del Gobierno, es decir, su cese, constituye una de las funciones constitucionales de las Cortes Generales, enumerada en el artículo 66.2 CE tras la legislativa y la presupuestaria: *las Cortes Generales controlan la acción del Gobierno*.

El control presenta varias manifestaciones o facetas: en algunos casos, constituye una supervisión o control en sentido estricto de la actividad del Gobierno; en otros, consiste en la aprobación o veto de un acto del Ejecutivo; finalmente, también se considera control lo que la doctrina italiana denomina *indirizzo político*, esto es, la orientación o dirección política. Cabe, pues, hablar más que de instrumentos de control (en los que se incluirían los clásicos: preguntas, interpelaciones, mociones, aprobación de informes gubernamentales, comisiones de investigación) de actividad de control, que se extiende a las distintas funciones de las Cortes, dada la multifuncionalidad de los procedimientos parlamentarios: a la autorización de tratados internacionales, la convalidación de decretos-leyes, el control que el artículo 86.2 CE prevé sobre la legislación delegada, la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, y en último término, también a la aprobación o modificación de los proyectos de ley, partiendo de que la iniciativa legislativa constituye de hecho un cuasi monopolio del Gobierno (63).

---

(63) M. ARAGÓN REYES («El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986, pág. 27) y F. RUBIO LORENTE («El control parlamentario», *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, núm. 1, 1985, pág. 100) afirman claramente esta cualidad del Parlamento contemporáneo de poder ejecutar el control a través de cualquiera de los procedimientos de actuación de las Cámaras. Algunos autores se han ocupado de la actividad legislativa y el procedimiento legislativo como instrumento de control del Gobierno. Citemos a

En el Estado actual de partidos, en el que la mayoría parlamentaria y el Gobierno pertenecen al mismo partido, el control parlamentario queda desvirtuado por la disciplina interna de los grupos. La mayoría utilizará en todo caso instrumentos extraparlamentarios, sin publicidad, para adecuar la actuación gubernativa al programa electoral, en la medida de sus posibilidades. La minoría ve desaparecer, en caso de una mayoría sólida que apoya al Gobierno, las posibilidades de éxito de sus intentos de controlar a éste. En este caso, la utilización de instrumentos de control por las minorías tiene como destinatario último al electorado, el cual podrá hacer efectiva la exigencia de responsabilidad al Gobierno al término de su mandato, no otorgando el voto a su partido en las elecciones siguientes (64).

En el procedimiento legislativo (65), la actividad de control se realizará básicamente por los grupos parlamentarios (o por los diputados, como representantes de su grupo o en línea con el mismo, de acuerdo con lo ya expuesto) a lo largo de las distintas fases:

---

M.<sup>a</sup> A. GARCÍA MARTÍNEZ: «La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control», *cit.*, págs. 60-93, y a C. G. ORTEGA SANTIAGO: «Los parlamentarios y los grupos como sujetos del control parlamentario en el procedimiento legislativo», en *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 739-769.

(64) En efecto, como señala A. TORRES DEL MORAL («La publicidad en el procedimiento legislativo y los medios de comunicación social», en *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pág. 208), la presencia de los medios en las sesiones parlamentarias en general, y legislativas en particular, enfrenta a los parlamentarios y sus grupos y partidos con sus responsabilidades de cara al electorado, lo que es un valor positivo en una democracia representativa. Lo que puede perderse por ciertas —y tan ciertas— dosis de electoralismo, se gana con otras dosis de cumplimiento de programas, resultando, según el autor, unas prudentes tablas, más o menos matizadas e incluso falseadas en el día a día político y parlamentario.

(65) La configuración actual de la función legislativa, según J. GARCÍA MORILLO («Mitos y realidades del parlamentarismo», *cit.*, pág. 131), en el marco de la relación Gobierno-Parlamento se asemeja, al menos en el caso español, más a una variante del control interorgánico —el Legislativo, salvo excepciones, visa y convalida, con modificaciones carentes de relieve— que al ejercicio de una auténtica potestad legislativa. Sin embargo, es a su través como la mayoría puede con más propiedad realizar su función de control del Ejecutivo: en efecto, la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley constituye la mejor ocasión para que la mayoría verifique que la actuación del Ejecutivo, que de ella emanó, se acomoda a los compromisos programáticos asumidos, y el paso por el Parlamento, aun cuando no innove sustancialmente el proyecto (con modificaciones que serán generalmente convenidas con el Gobierno), presta ocasión a que se plasmen en el mismo otras sensibilidades y a que el grupo de la mayoría, en uso de la autonomía relativa de que goza, ejerza su función de cauce de comunicación con los distintos intereses y sectores sociales.

a) *En lo que se refiere a las iniciativas del Gobierno:*

— La *recepción* de los proyectos de ley en el Congreso de los Diputados y su admisión a trámite, con la consiguiente publicación del texto y puesta a disposición de la documentación que lo acompaña, permitirá a los grupos y diputados no sólo el conocimiento de la opción política del Gobierno sobre la materia que se pretende regular, a efectos de su comparación con la propia, sino también comprobar a través de los antecedentes remitidos a la Cámara, cuya insuficiencia suele denunciarse, las circunstancias que le mueven a adoptar dicha opción, las necesidades a que responde y el proceso de negociación e integración de intereses que ha tenido lugar a lo largo de la elaboración del proyecto.

— La presentación de *enmiendas* constituye el momento en que se hacen públicas la oposición al proyecto y las opciones políticas de las minorías sobre el asunto. Caben aquí distintos grados:

- la presentación de enmiendas a la totalidad de devolución manifiesta un rechazo frontal al proyecto o, incluso, a la necesidad de regulación de la materia objeto del mismo;
- la presentación de las enmiendas a la totalidad de texto alternativo requiere un mayor esfuerzo por parte del grupo parlamentario (normalmente el mayor grupo de la oposición), que en este caso presenta su opción para la regulación de la materia en cuestión, para compararla como alternativa con la que ofrece el Gobierno. Se producirá normalmente en aquellas grandes cuestiones en que la oposición ha elaborado, cuando estaba en el Gobierno, proyectos de ley no culminados, o cuando ha presentado ya proposiciones de ley y dispone, por tanto, de textos elaborados.

— En ambos casos, la presentación de enmiendas a la totalidad origina la celebración del *debate de totalidad* en el Pleno del Congreso de los Diputados, esto es, un debate sobre «*la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley*», contenido sobre el que, según el artículo 110 del Reglamento del Congreso, han de versar las enmiendas a la totalidad. Puede decirse que este debate, además del umbral o primer obstáculo que deben superar las iniciativas legislativas del Gobierno, constituye un acto de control en toda regla, en el que la oposición reprocha al Gobierno su opción legislativa, la compara en su caso con las promesas electorales, ofrece a la Cámara —pero, obviamente, dirigiéndose al electorado— su propia opción, que alcanza así publicidad, y fuerza una votación de la Cámara, en la que la mayoría deberá pronunciarse públicamente sobre las alternativas que se han presentado ante la opinión pública.

Dos detalles de la práctica parlamentaria apoyan ese carácter de control del debate de totalidad:

- aunque el Reglamento del Congreso no lo establece, los ministros, prácticamente en la totalidad de los casos, presentan a la Cámara los proyectos de ley al inicio del debate de totalidad, protagonizando en ocasiones un auténtico debate con algunos o todos los grupos autores de enmiendas, para defender la posición del Gobierno y atacar las contrarias;

- dado que el Reglamento del Congreso sólo prevé que se produzca debate de totalidad cuando se presentan enmiendas de este carácter (siendo ésta una de las propuestas de reforma más generalizadas entre la doctrina), en ocasiones la presentación de enmiendas de devolución (no de texto alternativo, que exigen un esfuerzo adicional) no tiene otro objeto que obtener ese primer debate público en el que pueda reprocharse al Gobierno su política relacionada con la materia regulada, o incluso otras cuestiones.

Recordemos, para finalizar el examen de este trámite, que fue la aprobación de las distintas enmiendas a la totalidad de devolución presentadas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996, como escenificación de la finalización del apoyo al Gobierno socialista por parte de grupos minoritarios, la circunstancia que dio lugar, bien que tardíamente, a la disolución de las Cámaras por el Presidente del Gobierno el 8 de enero de 1996. Si bien la Constitución establece como solos mecanismos para verificar la confianza del Parlamento en el Gobierno en el curso de la legislatura la cuestión de confianza y la moción de censura —único instrumento de que dispone el Congreso para exigir la responsabilidad del Gobierno, con la consiguiente dimisión del mismo—, este ejemplo hace patente cómo se utilizó un procedimiento legislativo (especial, no cabe duda, en la medida en que el rechazo de los Presupuestos del año siguiente impide al Gobierno desarrollar su política) como mecanismo de control, para demostrar que el Gobierno había perdido el apoyo de la Cámara.

— Continuando con el trámite de enmiendas, las *enmiendas al articulado* ofrecen también la posibilidad de expresar las discrepancias de los grupos de la oposición con el Gobierno en la regulación proyectada, lo que permitirá su debate público posterior.

— En efecto, los *debates en la Comisión y en el Pleno*, sobre todo en este último, buscarán la exposición pública de las posiciones enfrentadas, la denuncia del error o la incorrección de la opción del Gobierno y la bondad de las propias. Algún autor (66) considera que la trascendencia de la deliberación en las comisiones para el ejercicio del control político es escasa, porque la

---

(66) C. G. ORTEGA SANTIAGO: «Los parlamentarios y los grupos como sujetos del control parlamentario en el procedimiento legislativo», *cit.*, págs. 764-765.

confrontación de las opciones políticas —propuesta de ley y enmiendas parciales— en el debate en la Comisión no busca en general la oposición, sino la transacción. Según esta idea, la deliberación en las comisiones sería, más que una puesta en escena de posiciones infranqueables, un trabajo de técnica negociada, actuando la Comisión como un órgano colegiado que busca elaborar un dictamen que unifique la voluntad de los comisionados con una finalidad esencialmente técnica orientada a que el procedimiento legislativo siga su curso, logrando un texto que integre las distintas voluntades políticas presentes en la Cámara.

Creemos que esto puede ser cierto en la teoría y en alguna ocasión, en cuestiones sobre las que exista cierto consenso en cuanto a su regulación, o en épocas de paz política, por llamarlas de alguna manera. Pero habrá otros momentos y otras cuestiones en las que también el debate en la Comisión se utilice como escenificación de la oposición al proyecto o de la postura intransigente del grupo que apoya al Gobierno, que no acepta enmiendas ni transacciones.

De nuevo el debate del dictamen de la Comisión en el Pleno de la Cámara, como el debate de totalidad, constituirá la ocasión de la presentación de la propuesta de la mayoría (como *objeto de control*), por un lado, y de las enmiendas, por otro, como *parámetro de comparación de la actividad controlada*; así como de las posibilidades también de enfrentamiento público, de debate fiscalizador y de crítica (67). Favorece este planteamiento bipolar la práctica a la que se ha llegado, por evolución a lo largo del tiempo, de que las enmiendas a todo el proyecto se defiendan en un único turno por grupo parlamentario (todo lo más agrupadas por títulos en el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado u otros de gran envergadura —Enjuiciamiento civil— o que engloban materias diversas —Medidas administrativas, financieras y del orden social—), con lo que el debate se asemejará al inicial de totalidad, en el sentido de versar sobre opciones políticas diferenciadas más que sobre enmiendas concretas. La mayor atención que los medios de comunicación prestan a los debates plenarios ayudará a trasladar estas posiciones a la opinión pública.

La ventaja que ofrece el procedimiento legislativo sobre los mecanismos técnicos de control, como señala García Martínez, estriba en su duración (68) y, añadiríamos, su reiteración. Frente a la brevedad característica de los instrumentos clásicos de control (con la excepción de la actividad de las comisiones

(67) *Ibidem*, pág. 766.

(68) M.<sup>a</sup> A. GARCÍA MARTÍNEZ: «La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político», *cit.*, págs. 87 y sigs.

de investigación que, en tanto perduran, mantienen vivo el debate), el procedimiento legislativo, como destacaremos enseguida, se caracteriza por una pluralidad de debates sobre una materia que, por la misma configuración del procedimiento, se desarrolla a lo largo de varios meses. En este sentido, el mensaje que se pretende hacer llegar a la opinión pública se repite varias veces, lo que posibilita una efectividad que no se logra con la presentación de una pregunta o una interpelación, que se consumen en una única exposición. De esta forma, la oposición puede mantener el interés de la sociedad sobre una cuestión durante un plazo relativamente largo. Tanto es así, que en ocasiones el grupo mayoritario (léase el Gobierno) renuncia a introducir enmiendas en el Senado en un proyecto de ley especialmente controvertido (en materia de extranjería, por ejemplo) para evitar resucitar un nuevo debate en el Congreso de los Diputados, con ocasión de la aceptación o rechazo de aquéllas.

b) *En cuanto a las proposiciones de ley*

En cuanto a las proposiciones de ley, la utilización del procedimiento como instrumento de control por las minorías derivaría de la posibilidad de suscitar un debate, al incluir en el orden del día del Pleno su toma en consideración, sobre una cuestión controvertida, forzando a la mayoría a tomar posición frente a ella y a votar unas medidas que normalmente serían favorablemente acogidas por la opinión pública (69). Aunque la proposición no sea tomada en consideración, el debate permite presentar una opción política y mostrar la postura negativa del Gobierno frente a la misma (70).

(69) Véase P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ: «Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 18, págs. 196 y 200-201.

(70) Así lo reconoce la STC 124/1995, de 18 de julio: «Las proposiciones de ley promovidas por los grupos parlamentarios no sólo son una forma —sin duda, la más señalada y expresiva— de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias. Son también un cauce instrumental al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento, operando como instrumento eficaz en manos de los distintos grupos políticos que integran el Pleno de la Cámara, y que les permite obligar a que éste se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada, forzando a las distintas fuerzas politicoparlamentarias a manifestar públicamente su postura y las razones políticas o de otra índole (incluida la eventual inconstitucionalidad de la misma), por las que han decidido apoyar o rechazar la propuesta legislativa sometida a su consideración. Con independencia, pues, de que la iniciativa prospere ante el Pleno y llegue a ser un primer texto de trabajo para la elaboración de la futura ley, su solo debate en el plenario cumple la muy importante función de permitir a los ciudadanos representados tener conocimiento de lo que sus representantes piensan sobre una determinada materia, así como sobre la oportunidad o no de su regulación legal, y extraer

### 5. *Un procedimiento para los ciudadanos sin los ciudadanos* (71)

Se ha señalado ya cómo normalmente la negociación y participación ciudadana se producen en el pre-proceso legislativo, siendo uno de los puntos en los que suele propugnarse la reforma del procedimiento parlamentario, para dar en él cabida a la audiencia de los intereses en juego en relación con la materia que va a ser regulada.

Así, caracteriza el procedimiento legislativo en las Cortes Generales el que su estructura está orientada al debate y la integración de intereses de los grupos parlamentarios, es decir, las opciones políticas, pero sin que los ciudadanos, o las organizaciones que los representan, normalmente participen.

Se produce así un cierto aislamiento frente a la sociedad y la opinión pública (72), hasta cierto punto sorprendente, por cuanto los Reglamentos permiten la comparecencia de particulares para informar y asesorar a las comisiones (44.4.º RC) sobre cuestiones de su competencia (67 RS). Ahora bien, ha existido siempre cierta desconfianza a dar entrada a las asociaciones, organizaciones y expertos en el procedimiento legislativo (73), probablemente porque la exposición pública y en la misma sede del Parlamento quitaría libertad o, al menos, dificultaría la adopción con plena libertad de decisiones (74) en la dirección contraria de posiciones que podrían llegar a ser unánimemente expuestas.

La propia Constitución impone la audiencia de los interesados sólo respecto al procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas (art. 105), con exclusión, por tanto, de la elaboración de las leyes. Ello no impide, sin embargo, una reforma en este sentido, que, siguiendo a los *hearings* norteamericanos, insertara en el procedimiento una fase de compa-

---

*sus propias conclusiones acerca de cómo aquéllos asumen o se separan de lo manifestado en sus respectivos programas electorales»* (FJ. 3).

(71) Con posterioridad a haber formulado esta rúbrica, veo que es casi idéntica a la expresada por P. BIGLINO CAMPOS en «Veinticinco años de procedimiento legislativo», *cit.*, pág. 453. Lamento la coincidencia, pero me congratulo de compartir la idea.

(72) Dice D. LÓPEZ GARRIDO («La función legislativa y la opinión pública», en *Parlamento y opinión pública*, Tecnos, Madrid, 1995, pág. 119) que se da la paradoja de que la actividad legislativa del Parlamento, aquello en lo que se manifiesta su poder, es lo que menos llega a la opinión pública.

(73) Desconfianza que ha dado lugar a la doctrina parlamentaria del «*debate trabado*» que no es el caso de exponer ahora.

(74) Y, como señala P. DE VEGA GARCÍA («El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 43, 1985, pág. 56), la mecánica parlamentaria de la discusión y el descubrimiento de la verdad contrastando opiniones ajenas exige la libertad de quien discute.

recencia de expertos y organizaciones o asociaciones aglutinadoras de intereses (75). La novedad residiría en establecer esta fase con carácter preceptivo, incluso antes del trámite de enmiendas, como ocurre en el momento actual con la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, en la que la práctica parlamentaria ha introducido una semana de comparecencias de autoridades para explicar a la Comisión de Presupuestos y a otras comisiones sus previsiones de gasto, fase que se produce antes de la finalización del plazo de enmiendas.

Decimos que el carácter preceptivo constituiría la novedad (acogida ya por algunos Reglamentos de Parlamentos autonómicos) (76), porque la regulación vigente permite que la información se produzca, siendo la Mesa de la Comisión por delegación de la misma, o la propia Comisión en caso de denegación, quien decide sobre la celebración o no de comparecencias informativas en un determinado procedimiento legislativo. En caso afirmativo, los grupos parlamentarios presentan sus propuestas de quiénes deben comparecer, resolviendo de nuevo en cada caso la Mesa de la Comisión o la propia Comisión. Pero es difícil que se produzca el acuerdo de celebración de comparecencias respecto de textos legislativos sobre los que hay una fuerte división entre los grupos parlamentarios o una resistencia importante de las organizaciones ciudadanas o de los propios ciudadanos.

## 6. Procedimiento eminentemente público

Precisamente porque, como señala De Vega (77), la representación parlamentaria supone la marginación de la práctica totalidad de los ciudadanos del proceso de discusión y decisión en las Cámaras, cobra significado el principio de publicidad de la actividad parlamentaria, hasta el punto de que sin publicidad de la vida de las asambleas no cabe hablar de democracia representativa.

De ahí que la publicidad apareciera ya recogida en la Constitución francesa de 1791, incluso como principio absoluto. Por el contrario, las Constitucio-

---

(75) Se inclinan por esta reforma F. RUBIO LLORENTE («Función legislativa, poder legislativo y garantía del procedimiento legislativo», *cit.*, pág. 33) y J. CANO BUESO («Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social», en *La técnica legislativa a debate*, Tecnos, Madrid, 1994, pág. 220), entre otros.

(76) El Reglamento del Parlamento de Andalucía la introduce después del debate de totalidad; el Reglamento del Parlamento de Asturias, al inicio de la tramitación, con posterioridad a la publicación de la iniciativa.

(77) P. DE VEGA GARCÍA: «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional», *cit.* pág. 56.

nes modernas proclaman el principio para a continuación admitir excepciones al mismo.

En este sentido, el artículo 80 de la Constitución española establece este principio, tradicionalmente expresado con la fórmula «*luz y taquígrafos*», referido sólo a las sesiones plenarias. Éstas «*serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento*».

Los Reglamentos distinguen entre las sesiones del Pleno y de las comisiones, para proclamar el carácter público de las primeras y (el Reglamento del Congreso) el carácter no público de las segundas (art. 64). No obstante, como se señala a continuación que a las sesiones de las comisiones no secretas pueden asistir los representantes de los medios de comunicación social debidamente acreditados ante la Cámara (también en el artículo 73 del Reglamento del Senado), podemos concluir en que en la era moderna de las comunicaciones en tiempo real y de las imágenes televisivas, tanto las sesiones del Pleno como las de las comisiones son, en principio, públicas, con la única salvedad de que unas y otras difieren en que en las segundas falta uno de los instrumentos de publicidad: el público asistente, que, por otra parte, por su número, tiene un carácter puramente simbólico en el Pleno.

Veamos cuáles son los *instrumentos* para hacer real la publicidad, coesencial a la democracia:

— *Externos a la Cámara:*

- El *público asistente* (excluido de las comisiones) que no puede, según los Reglamentos, realizar manifestaciones de aprobación y desaprobación (artículos 107 RC y 74 RS). Se trata con ello de garantizar la debida libertad en la discusión y evitar el efecto coaccionador de los *galeristas* de las Cortes de Cádiz.

- Los *medios de comunicación* social presentes en los debates, desde los lugares que se autoricen, que pueden llegar a realizar la retransmisión directa y completa de los debates de mayor importancia. Esto incluso se impulsa, en tales ocasiones, desde los grupos parlamentarios y desde los órganos de gobierno de las Cámaras.

— *Internos de la Cámara:*

- Las publicaciones oficiales, Boletines y Diarios de sesiones, donde han de constar los textos y documentos en que se plasma la actividad parlamentaria y la reproducción literal de los debates del Pleno y las comisiones.

- Los canales parlamentarios, que retransmiten en directo las sesiones del Pleno y, adecuando las sesiones simultáneas, sucesivamente las de las comisiones. Se trataría del último paso dado, obviamente no previsto en los Reglamentos por su carácter reciente, hacia la publicidad más completa de la actividad de las Cámaras.

Sentado el principio general de publicidad, en sus dos formas distintas para el Pleno y las comisiones, los Reglamentos establecen los supuestos en que se permiten las sesiones sin publicidad, esto es, las sesiones secretas.

Los Reglamentos regulan estas sesiones distinguiendo, por una parte aquellas sesiones que *deben ser* secretas, y por otra, estableciendo la posibilidad de que el Pleno y las comisiones *acuerden* que determinadas sesiones tengan tal carácter.

— *Son secretas* las sesiones del *Pleno* cuando se traten cuestiones concernientes al decoro de la Cámara o de sus miembros (Congreso), o de la suspensión de un diputado o senador, o propuestas o dictámenes de la Comisión del Estatuto de los Diputados en el Congreso y de la Comisión de Suplicatorios en el Senado (22 RS; quedan sujetas a la regla general de publicidad las incompatibilidades en el Senado, a diferencia de su debate en comisión).

— *Pueden ser* secretas las sesiones que acuerde el *Pleno* por mayoría absoluta; en el Congreso, a iniciativa de la Mesa del Congreso, del Gobierno, de dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la Cámara (art. 62 RC); en el Senado, a petición razonada del Gobierno o de cincuenta senadores (art. 72 RS).

— *Son secretas* las sesiones de las *Comisiones* del Estatuto de los Diputados en el Congreso y de Incompatibilidades y Suplicatorios en el Senado (el artículo 75 del Reglamento se refiere a las sesiones o aquellos puntos de las mismas que tengan por objeto el estudio de incompatibilidades, suplicatorios y cuestiones personales que afecten a senadores). En el Congreso de los Diputados (64 RC), son asimismo secretas (o no públicas) las sesiones de las comisiones de investigación preparatorias de su plan de trabajo o de las decisiones del Pleno, las de deliberación interna y las reuniones de las ponencias que creen (en suma, las sesiones de trabajo), mientras que se sujetan al régimen general de publicidad las sesiones que tengan por objeto comparecencias informativas ante las comisiones de investigación, salvo cuando la comparecencia verse sobre materias declaradas reservadas o secretas conforme a la legislación vigente o cuando a juicio de la comisión los asuntos a tratar coincidan con actuaciones judiciales que hayan sido declaradas secretas.

Estas disposiciones proceden en su versión actual de la reforma del Reglamento aprobada en 16 de junio de 1994. Con anterioridad, las sesiones de las comisiones de investigación no eran públicas en el Congreso de los Diputados, pero las filtraciones más o menos deformadas en distintas direcciones de las declaraciones ante la comisión llevaron a optar por la fórmula actual.

Son asimismo secretas, por disposición de otras normas, las sesiones de las comisiones siguientes, en el Congreso de los Diputados:

- De la Comisión de control de los créditos destinados a gastos reserva-

dos (artículo 7.3 de la Ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados). Esta Comisión conoce, asimismo, de la información del Centro Nacional de Inteligencia, cuya ley de creación (art. 11.1) (78) reitera el carácter secreto de las sesiones.

- De las comisiones que soliciten información sobre una materia calificada como secreta (apartado sexto de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre secretos oficiales de 11 de mayo de 2004, que sustituye a la anterior.

— Las sesiones de las *comisiones pueden ser* asimismo secretas cuando así lo acuerden, por mayoría absoluta de sus miembros; en el Congreso a iniciativa de su respectiva Mesa, del Gobierno, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de sus componentes (art. 64.2); en el Senado (cuyo Reglamento habla de sesiones a puerta cerrada), sin especificar a quién corresponde la iniciativa.

De Vega (79) ha cuestionado la amplitud en la posibilidad de adopción por las comisiones del acuerdo para el secreto de sus sesiones. La práctica muestra que no se hace uso de él ni en Pleno ni en comisión, y mucho menos en el procedimiento legislativo. En todo caso, no deja de ser curioso que la prohibición contenida en el artículo 85 del Reglamento del Congreso de las votaciones secretas en los procedimientos legislativos (también en los que los acuerdos hayan de adoptarse en función de voto ponderado, porque obviamente, no sería posible la ponderación) no alcanza al secreto de las deliberaciones en el curso de la tramitación, a pesar de que el mismo espíritu de publicidad podría justificar un régimen similar para los debates y las votaciones sobre textos legislativos.

Ya se ha insistido en cómo lo que caracteriza el procedimiento de aprobación de las leyes es el debate público, es decir, la deliberación y la publicidad. Como señala Rubio Llorente, la publicidad, que es un rasgo tardío y accidental del procedimiento legislativo, se convierte en su esencia (80). La publicidad permite que las deliberaciones lleguen a la opinión pública y a los electores representados en el Parlamento, el pueblo en quien reside la soberanía. Esta publicidad tiene lugar, en el procedimiento legislativo, en los debates en comisión y en Pleno, quedando excluida únicamente la actividad preparatoria de las ponencias.

(78) Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia (*BOE* de 7 de mayo de 2002).

(79) P. DE VEGA GARCÍA: «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional», *cit.*, pág. 61.

(80) F. RUBIO LLORENTE: «Función legislativa, poder legislativo y garantía del procedimiento legislativo», *cit.*, pág. 30.

7. *Configuración reiterativa del procedimiento, con predominio de las comisiones, desigual intervención de las Cámaras y duración imprevisible*

En esta última característica del procedimiento legislativo en las Cortes Generales pretendemos sintetizar las notas que definen la *estructura* del procedimiento.

a) Es un procedimiento *estructurado de forma reiterativa*: se repite la deliberación y votación sobre las enmiendas en distintos órganos (ponencia, comisión y Pleno) de dos Cámaras. Cabría hablar de una *reiteración por acumulación*, en la medida en que de cada fase o lectura surgirá un nuevo texto al que se habrán incorporado las enmiendas aprobadas. De ahí que la publicidad en el procedimiento legislativo suponga la publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de diez textos potencialmente distintos (81), que corresponden a ocho lecturas posibles: debate de totalidad, informe de la ponencia, debate en comisión y en Pleno, en el Congreso; ponencia, comisión y Pleno del Senado; examen de veto o enmiendas del Senado por el Pleno del Congreso (82). Uno o varios de estos textos pueden ser idénticos en casos de gran consenso o de gran intransigencia de la mayoría, pero normalmente difieren, y deberían suponer la mejora del texto desde el punto de vista formal y material (83),

(81) En el BOCG Congreso de los Diputados:

- Texto remitido por el Gobierno o Proposición de Ley
- Informe de la Ponencia
- Dictamen de la Comisión
- Texto aprobado por el Pleno

En el BOCG Senado:

- Texto remitido por el Congreso de los Diputados (que reproduce el anterior)
- Informe de la Ponencia
- Dictamen de la Comisión
- Texto aprobado por el Senado

De nuevo en el BOCG Congreso, las enmiendas o el veto del Senado, en su caso, y el texto definitivamente aprobado, tras el debate y votación de aquéllos.

(82) A veces esta pluralidad de lecturas da lugar a informaciones erróneas o confusas de los medios de comunicación social, que hacen difícil una correcta interpretación («*el Congreso ha aprobado una determinada ley*», cuando una comisión aprueba un dictamen sobre el proyecto), lo que confunde a la opinión pública.

(83) Una visión algo catastrofista, pero no alejada de la realidad, de la influencia negativa de los distintos trámites sobre la calidad de las leyes puede verse en B. PENDÁS («Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *cit.*, págs. 95 y 100). Una opinión parecida se aprecia en J. CANO BUESO («Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social», *cit.*, págs. 214 y sigs.).

ampliando el ámbito del consenso. No otros son los objetivos de esta reiteración de trámites (84).

b) En esta pluralidad de lecturas se ha destacado el *predominio de las comisiones*, en la medida en que no sólo condicionan decisivamente la actividad de la Cámara en Pleno (que no debate sobre los proyectos o proposiciones presentados, sino sobre el dictamen elaborado por la Comisión competente), sino que en un número considerable de ocasiones, sobre todo en el Congreso de los Diputados, sustituye al Pleno de la Cámara, de acuerdo con la previsión de delegación contenida en el art. 75.3 de la Constitución, generalizada de forma incluso de dudosa constitucionalidad por la presunción que establece el artículo 148 del Reglamento del Congreso (85). Cuando las comisiones trabajan como órganos preparatorios del trabajo del Pleno, se acentúa la reiteración de debates, hasta el punto, dice Rubio Llorente, que las sesiones plenarias quedan reducidas a un simple ritual formal cuyo desenlace es conocido de antemano, sintiéndose desorientada la opinión pública por la repetición de los mismos argumentos seguidos de idénticas votaciones (86).

c) En el procedimiento legislativo, *las Cámaras ocupan un lugar desigual*, siendo clara la primacía del Congreso de los Diputados, acorde con el bicameralismo asimétrico y desigual que establece la Constitución (87).

Limitándonos a unas observaciones generales, señalemos que el Congreso de los Diputados:

- *inicia* la tramitación de todos los proyectos y proposiciones de ley, con excepción del proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial; incluso de las proposiciones tomadas en consideración por el Senado, fruto de su iniciativa legislativa, las cuales, según el art. 89.2 de la Constitución, una vez

(84) M.<sup>a</sup> A. GARCÍA MARTÍNEZ («La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político», *cit.*, pág. 89) destaca también, como se ha señalado, la efectividad que la reiteración posibilita para que el procedimiento legislativo actúe como mecanismo de control.

(85) F. RUBIO LLORENTE («El procedimiento legislativo en España: el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho», *cit.*, pág. 92) ve algunos inconvenientes al fraccionamiento del Parlamento en un conjunto de comisiones, en particular al acentuar el carácter de los grupos como verdaderos representantes de la voluntad popular, difuminando el carácter representativo, la independencia de criterios y, en definitiva, la dignidad del parlamentario individual.

(86) *Ibidem*, pág. 94. Rubio considera que estos inconvenientes serían menores si las sesiones de las comisiones no estuvieran abiertas a la prensa, aunque parece improbable que en nuestras sociedades la prensa abandone nunca espacios que ya ha ocupado.

(87) P. BIGLINO CAMPOS («Veinticinco años de procedimiento legislativo», *cit.*, pág. 464) opina que la difícil posición del Senado en nuestro ordenamiento refleja las especiales circunstancias que existían en nuestro país cuando se elaboró la Constitución, influyendo en la configuración que se atribuyó a los órganos del Estado el reconocimiento de la forma en que evolucionaría nuestro modelo.

tomadas en consideración, se remiten al Congreso para su tramitación. La prioridad en el examen por el Congreso se da también respecto de leyes que podríamos calificar de *territoriales*, como los Estatutos de Autonomía, leyes de transferencia y delegación, leyes marco y leyes de armonización, siendo éste uno de los objetivos que se señalan cuando se habla de la reforma de la Cámara Alta;

- corresponde al Congreso la *decisión final* en el procedimiento, pues posee la facultad de no aceptar sus enmiendas o de levantar el veto del Senado en la forma prevista en el artículo 90.2 de la Constitución. También aquí se apunta una reforma posible, en el sentido de establecer un procedimiento más igualitario para dirimir las disensiones, como la Comisión mixta prevista en el artículo 74.2 de la Constitución para la aprobación del Fondo de Compensación Interterritorial y la autorización de los convenios entre Comunidades Autónomas y de los tratados internacionales (88);

- el Congreso sanciona el *carácter orgánico* de las leyes mediante su aprobación final por mayoría absoluta, en una votación sobre el conjunto del proyecto (artículo 81.2);

- corresponde al Congreso la convalidación de los *decretos-leyes*, y la decisión sobre su tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia (artículo 86.3 CE).

El Senado, por su parte, se ve abocado a una situación secundaria en el procedimiento, en particular debido a que:

- se pronuncia sobre el texto remitido por el Congreso de los Diputados, sobre el que puede formular su veto y enmiendas;

- tiene establecida una limitación constitucional en el plazo de tramitación de los textos legislativos, fijado en dos meses, reducidos a veinte días naturales en caso de urgencia declarada por el Gobierno o por el propio Congreso de los Diputados.

d) La *duración* de la tramitación de una iniciativa legislativa es *imprevisible*, debido a que, frente al procedimiento legislativo en el Senado, absolutamente dominado por el elemento tiempo, que impone imperativamente el artículo 90.2 de la Constitución (89), en el procedimiento legislativo común regulado por el Reglamento del Congreso de los Diputados apenas si se fija un

---

(88) Aunque no lo consideramos procedimiento legislativo en sentido estricto, se reserva al Congreso asimismo la decisión final por mayoría de dos tercios respecto de la reforma constitucional, si bien en este caso previa la intervención de una Comisión mixta paritaria de diputados y senadores (art. 167 CE).

(89) El plazo de veinte días naturales, en caso de ser declarado urgente el proyecto por el Gobierno o el Congreso de los Diputados, es calificado de simbólico por J. A. SANTAMARÍA PASTOR: «Comentario al artículo 89», en F. GARRIDO FALLA (dir.): *Comentarios a la Constitución*, 3.ª ed., Madrid, 2001, pág. 1284.

plazo de quince días para presentar enmiendas (sin aludir a su posible ampliación, aunque al amparo del artículo 91 RC la Mesa la autoriza, en ocasiones repetidas veces) y quince días ampliables para la elaboración del informe de la ponencia; no se determinan los plazos para otras fases del procedimiento, salvo el de cuarenta y ocho horas desde la terminación del dictamen (el doble que en el Senado) para la presentación de votos particulares. Si bien el artículo 43.2 RC establece un plazo general de dos meses para la tramitación de cualquier asunto por una comisión —aunque el mismo precepto admite la posibilidad de su ampliación—, lo cierto es que la tramitación de un proyecto o proposición de ley en el Congreso de los Diputados no tiene una duración fija —o media, por decirlo así—, dependiendo de la voluntad política la celeridad o lentitud de la tramitación o que un proyecto se estanque en una fase determinada. De ahí que las consecuencias de la declaración de urgencia sean muy relativas en el Congreso de los Diputados, puesto que su efecto consiste en que la duración de los plazos establecidos con carácter ordinario (que como hemos visto son pocos) se reduce a la mitad.

Recordemos a título de ejemplo que de los tres meses que el artículo 134 de la Constitución fija como mínimo para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, corresponden ordinariamente dos a la tramitación en el Congreso y uno (normalmente no completo) al Senado. Quizá sea ésta la tónica general de los restantes proyectos: relación de dos a uno, cuatro meses de tramitación en el Congreso de los Diputados y dos en el Senado, aunque sea aventurado indicar plazos para tan cambiante realidad.

En definitiva, será la voluntad política de la mayoría (que coincide normalmente con la del Gobierno) la que decida la inclusión de un proyecto en el calendario de trabajos de la Comisión con mayor o menor premura, o simplemente su estancamiento. Esto permite presentar proyectos de ley o tomar en consideración proposiciones (en particular, procedentes de grupos minoritarios que apoyan al Gobierno) como mero gesto político, sin ninguna intención de que lleguen a convertirse en leyes (90).

---

(90) En Italia, el hecho de que la gran mayoría de las iniciativas legislativas no llegue a la deliberación definitiva es debido, según A. M. SANDULLI («Legge», *Novísimo Digesto Italiano*, vol. IX, Turín, 1963, pág. 638), a la imposibilidad material y no a que no exista una obligación de tramitación que pese sobre la Cámara. Se debe a la acumulación de iniciativas en las comisiones, con la consecuencia de que su *iter* acaba por ser determinado por acuerdo entre los grupos parlamentarios, que no siempre resulta conforme a las exigencias de una correcta programación legislativa. A. MANZELLA («Note sull' organizzazione dei lavori parlamentari», *Tempi moderni*, núm. 2, 1967, pág. 7) dice que «el calendario de trabajo en las comisiones se rige hoy por criterios ocultos». Una mejor programación perseguía la reforma reglamentaria de 1997, con resultados positivos, según el informe de la Junta de Reglamento de 4 de octubre de 2000.

Resumiendo, pues, la duración del procedimiento en el Congreso para la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley dependerá del impulso de la mayoría, que puede llegar a tramitar un proyecto en una o dos semanas, o mantenerlo intocado hasta el final de la legislatura, con la consiguiente caducidad de la iniciativa.

## B) Bases para una reforma del procedimiento legislativo

### 1. Punto de partida

Es sabido que, en ambas Cámaras, han sido varios los intentos fallidos de reforma. En el Congreso, los trabajos desarrollados en la III o IV legislaturas, plasmados en sendos textos publicados (91) pero que no culminaron su tramitación, prosiguieron en las legislaturas VI y VII (92), así como en la actual VIII, sin que llegaran a alcanzarse textos oficiales, pero de cuyos borradores y preacuerdos han dado amplia cuenta los medios de comunicación e incluso la doctrina ajena al Parlamento.

(91) Propuesta de texto articulado del Reglamento del Congreso de los Diputados, elaborado por la ponencia de la Comisión de Reglamento, BOCG-Congreso, Serie B, núm. 159, de 17 de julio de 1989. Dictamen de la Comisión de Reglamento, BOCG-Congreso, Serie B, núm. 140-9, de 7 de abril de 1993. I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA («Perspectivas de modificación del procedimiento legislativo», *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 402-403) destaca como circunstancia significativa que, si examinamos la relación de asuntos que con mayor o menor intensidad polémica se han ido enumerando durante estos años en el seno del debate sobre las cuestiones a corregir o mejorar en el seno de la actividad parlamentaria y sobre los que, en consecuencia, se han ido ya formulando propuestas concretas de modificación, no es fácil encontrar comentarios y alternativas que afecten concretamente al procedimiento legislativo, respecto del que parecen ser menores las preocupaciones que se han puesto de manifiesto. Sí han generado una mayor consideración y polémica (incluso en la primera página de los periódicos y en los medios de comunicación) algunos procedimientos especiales, sobre todo la tramitación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado. Siendo esto así, es notable que cuando las Cortes Generales, y específicamente el Congreso de los Diputados, han afrontado formalmente la elaboración de la modificación de los Reglamentos y han producido textos concretos de reforma, uno de los aspectos en los que se ha propiciado un cambio más significativo y de carácter general, es precisamente la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley.

(92) Cuando ya se habían interrumpido las sesiones de la ponencia de reforma en la VII legislatura, los Grupos parlamentarios Socialista, Vasco-PNV, Federal de Izquierda Unida y Mixto presentaron una proposición de reforma urgente y parcial del Reglamento del Congreso de los Diputados, en materia de control (BOCG-Congreso, Serie B, núm. 246-1, de 31 de mayo de 2002), cuya toma en consideración fue rechazada por el Pleno el 25 de junio (BOCG, núm. 246-2, de 28 de junio de 2002).

En el Senado, aprobada en 1994 la reforma reglamentaria *territorial*, el debate tiene lugar desde entonces en torno al más amplio de la posición constitucional del Senado, sin descender a detalles de procedimiento.

En una y otra Cámara, en todo caso, el debate está abierto. Es claro que los Reglamentos de 1982 merecerían una cuidadosa revisión, no sólo desde una perspectiva política, sino desde el punto de vista técnico, que al menos los liberara de normas obsoletas e incorporara las prácticas *contra* o *extra* Reglamento acuñadas en más de veinte años de vigencia. Los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, más libres de tensión o más coincidentes en lo procedimental, han sido capaces de llevar a cabo modificaciones reglamentarias basadas en la experiencia (93).

Podemos tratar de enumerar unos principios que deberían inspirar las líneas generales de la reforma, así como las que deberían ser algunas manifestaciones concretas.

## 2. Principios inspiradores de la reforma

### a) El procedimiento legislativo en el parlamentarismo cooperativo

Una reflexión previa debe hacerse en relación con el papel del Parlamento en el procedimiento legislativo. Como en todas las demás asambleas en un régimen parlamentario, aunque las Cortes sean las titulares de la potestad legislativa conforme al artículo 66.2 de la Constitución, las grandes decisiones no se adoptan en su seno. Se mantiene, no obstante, la función legitimadora que el procedimiento legislativo (caracterizado por las notas de debate y publicidad) aporta a las leyes, por ser el Parlamento la encarnación del principio democrático en virtud de la representación (94).

En lugar de lamentar la pérdida de poder del Parlamento o el empobreci-

---

(93) Volver la vista a los Reglamentos autonómicos al pensar en la reforma del Reglamento del Congreso, sería el proceso contrario al que tuvo lugar cuando se aprobaron aquéllos, en los primeros tiempos de la autonomía. Como señala A. EMBID IRUJO (*Los Parlamentos territoriales; un estudio sobre el régimen jurídico de las Asambleas de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 155), estuvieron en muy buena medida inspirados (con todas sus ventajas e inconvenientes) por el Reglamento del Congreso de los Diputados, en particular en el procedimiento legislativo.

(94) Véase F. RUBIO LLORENTE: «Función legislativa, poder legislativo y garantía del procedimiento legislativo», *cit.*, pág. 30.

miento de la función legislativa (95), debe potenciarse su actuación necesaria (96), intentando que el procedimiento cumpla con sus dos funciones de mejorar técnicamente (en su doble vertiente formal y de adecuación a la realidad) y propiciar el consenso sobre los textos que el Ejecutivo le remite. No sólo fiscalizando esa decisión del Gobierno en relación con su programa, sino intentando, en su caso, modificar su formulación para mejorarla, de forma que no sea cierta la expresión de Quaritsch «*ley parlamentaria sin Parlamento*» (97), sino que la intervención del Parlamento tenga sentido y sea fecunda.

b) *Un procedimiento legislativo equilibrado y ágil*

b.1) Estructura del procedimiento legislativo ordinario

La contemplación de cada fase del procedimiento al abordar la reforma no debe hacer olvidar la perspectiva general de conseguir un equilibrio en su estructura en la que la intervención de cada órgano tenga un cometido concreto en función del todo, y a la vez su propio significado. De esta forma se evitarán duplicidades que la doctrina critica.

Para ello, la reforma podría adoptar el esquema siguiente:

1.º Primera lectura del Pleno, en un *debate de totalidad* generalizado a todos los proyectos de ley, invirtiendo la regla actual, de forma que sólo pueda ser excluido por acuerdo unánime de la Junta de Portavoces, a petición de un grupo parlamentario.

Debe ser éste un primer debate general en que la Cámara no aprecia el detalle del texto, sino el propósito político de la regulación concreta que se le remite, pronunciándose sobre su aceptación o rechazo a la tramitación (98).

(95) No se trata, dice B. PENDÁS GARCÍA («Formas de gobierno. Notas para un debate sobre el parlamentarismo “adaptado”», *cit.*, pág. 12), de cambiar el rótulo, sino de asumir las consecuencias: he aquí el Parlamento y el régimen parlamentario que nos ha tocado vivir; lo demás, como en el poema de T. S. Elliot, es simplemente «*el eco en la memoria de los pasos fallidos*».

(96) Véanse algunas propuestas para el «*parlamentarismo estructurado*», en J. GARCÍA MORILLO: «Mitos y realidades del parlamentarismo», *cit.*, págs. 138 y sigs.

(97) Véase L. PAREJO ALFONSO: *Crisis y renovación en el Derecho Público*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pág. 56; sobre el fundamento actual de la reserva de ley, pág. 58.

(98) Debe perder este debate, si es que lo tiene, la absoluta intrascendencia que denuncia M. A. GARCÍA MARTÍNEZ en «La incidencia de la reforma del Reglamento del Congreso en el modelo de procedimiento legislativo», en *Estudios de Teoría del Estado y Derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Universidad Complutense de Madrid, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, vol. III, pág. 2133.

2.º Superado el debate de totalidad, la apertura del trámite de enmiendas supondría a la vez que se abriera la celebración de *audiencias* en la Comisión (asimismo excluibles por acuerdo de la misma, invirtiendo la regla actual) que sirvieran a la doble finalidad de ilustrar aquélla y de aportar un mejor conocimiento a los grupos parlamentarios para la elaboración de las enmiendas, cuyo plazo de presentación no concluiría hasta la finalización de las audiencias (99).

3.º La *ponencia* ha de mantener su función de grupo de trabajo reducido y reservado que examine los textos y las enmiendas con detalle desde el punto de vista de mejora técnica y negociación política, sin perjuicio de que en su seno se atribuyera la coordinación de estas funciones a alguno de los ponentes. El Reglamento debería potenciar las atribuciones de la ponencia, reconociendo las que ejerce en la actualidad, y en concreto expresamente la capacidad de negociar y admitir enmiendas transaccionales y de incorporar sus propias propuestas al texto, así como el carácter del informe como base para el debate en la Comisión. Asimismo, sería útil permitir a la ponencia mantener contactos con el Gobierno y con los sectores afectados o expertos, éstos en el ámbito informal y no público de la ponencia, a diferencia de las audiencias de la Comisión.

La ponencia podría continuar desempeñando sus funciones durante el resto del procedimiento, formulando propuestas de transacción para aproximar posiciones y velando por la corrección técnica de los textos posteriores.

4.º La *Comisión dictaminadora* ha de constituir el foro público (100) de expresión de las posiciones políticas sobre el texto y las enmiendas, con mayor detalle que en las lecturas plenarias. No cabe pensar en que su labor sea puramente técnica (ni tiene sentido que lo sea), aunque su actuación debe continuar procurando la mejora del texto a la vez que el acercamiento de posiciones. Es en la Comisión donde deben debatirse en profundidad las propuestas representadas por las enmiendas, así como votarse todas ellas, lo que permita preparar el gran debate final en el Pleno.

5.º El *debate final* en el Pleno debe mantener una dimensión fundamen-

---

(99) Sin que esta inversión de fases suponga el «giro copernicano» que reclamaba F. RUBIO LLORENTE («Función legislativa, poder legislativo y garantía del procedimiento legislativo», *cit.*, pág. 33), la anticipación de la labor instructora de la Comisión supone una generalización de la técnica seguida en la práctica para la tramitación del proyecto de ley de Presupuestos.

(100) Frente a algunas posiciones doctrinales que tachan de disfuncionalidad a la publicidad de las sesiones legislativas de las comisiones. Por todos, M. A. GARCÍA MARTÍNEZ: «La incidencia de la reforma del Reglamento del Congreso en el modelo de procedimiento legislativo», *cit.*, pág. 2133.

talmente general y política, evitando el descenso al detalle de las enmiendas que habrán sido debatidas en profundidad en la Comisión. Para ello, cabe configurar los *votos particulares* como representativos de la postura de los grupos frente al texto legislativo, que podrían ser objeto de una votación unitaria, como asimismo debiera serlo el dictamen, sin perjuicio de articular fórmulas que, con las debidas cautelas de protección a las minorías, permitieran incorporar mejoras y transacciones que ampliaran el consenso hasta el último momento de la tramitación.

Esta estructura del procedimiento permitiría a cada fase desarrollar una función propia, a la vez que habría de destacar el carácter acumulativo de la labor de cada órgano en el total de la intervención de la Cámara, tomando cada uno de ellos como punto de partida el resultado del trabajo del anterior.

#### b.2) La agilización del procedimiento y de los debates

Uno de los objetivos de las eventuales reformas reglamentarias ha de ser la agilización de procedimientos, entre ellos el legislativo (101). La flexibili-

---

(101) Respondiendo a los defectos enunciados por J. CANO BUESO («Procedimiento legislativo y análisis de adecuación de las normas a la realidad», *cit.*, pág. 130) con expresiones tales como decisiones paralizantes, lentitud exasperante, reiteración temática, ritualidad, obstruccionismo, dispersión y fragmentación de la actividad legislativa, cuyo resultado sería una producción normativa con frecuencia incoherente, farragosa, repetitiva y escasamente imaginativa. Para F. RUBIO LLORENTE («Función legislativa, poder legislativo y garantía del procedimiento legislativo», *cit.*, pág. 31), el único remedio eficaz para acelerar el procedimiento legislativo es reducir el *input*, pues en último término la obsesión por la celeridad puede reducir al Parlamento a una simple máquina para ratificar automáticamente los proyectos gubernamentales. Frente a ello, le cabe al Parlamento estimular el recurso a las leyes de bases y las remisiones al Reglamento. M. ARAGÓN REYES («La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales», *cit.*, pág. 139) cree que los dos tipos de soluciones extremas (potenciar la actividad legislativa del Parlamento, disminuyendo la del Gobierno, o admitir que el Parlamento no puede competir con el Gobierno y que éste hoy también es representativo) son criticables, citando entre las reformas posibles la descentralización legislativa, cierta autolimitación del legislador estatal y la legislación delegada como buena solución para la cooperación legislativa gubernamental imprescindible en nuestros días, asignando la primacía del Parlamento más mediante una cuidadosa redacción de las leyes de delegación que reforzando los controles, porque el mejor control es el jurisdiccional y para ello tiene importancia decisiva la correcta formulación de la ley de delegación. La delegación en el Gobierno mediante leyes de bases, dice J. GARCÍA MORILLO («Mitos y realidades del parlamentarismo», *cit.*, pág. 142), no cabe sostener que suponga la dejación del poder político en manos de los técnicos. La utilización de la legislación delegada en Gran Bretaña como forma habitual de la producción legislativa no ha redundado en un vaciamiento del poder del Parlamento, sino más bien al contrario, en un reforzamiento de su función política y de su protagonismo en la dinámica política.

dad del mismo debe permitir afrontar las necesidades de celeridad en la tramitación de determinados proyectos o proposiciones, a la vez que conocer de alguna manera —aun sabiendo los imponderables y ponderables políticos que intervienen en este punto— la programación legislativa de la Cámara para el período de sesiones, que permita conocer de antemano un cierto calendario de tramitación de cada proyecto o proposición de ley (102).

La agilización debe afectar asimismo a los debates, permitiendo la confrontación de posiciones y la adaptación a las circunstancias, evitando que las sesiones se conviertan en una sucesión de monólogos de sordos.

c) *Un procedimiento que potencie la participación del diputado individual sin privar del protagonismo a los grupos parlamentarios*

Hemos reclamado la supresión de la exigencia reglamentaria de la firma del portavoz para las enmiendas de parlamentarios individuales. Pero al mismo tiempo reconocemos que el papel fundamental en el debate sobre posiciones políticas en el Pleno debe reservarse a los grupos parlamentarios. Por tanto, parece que la Comisión debería ser el foro donde se escuchara la voz de los parlamentarios para hacer patente su participación en el procedimiento legislativo.

No es fácil hallar un equilibrio entre la primacía del grupo y la participación individual de los miembros de las Cámaras (103), que se nos antoja la cuadratura del círculo. En todo caso, el objetivo ha de ser alcanzar la integración de los parlamentarios en la formación de la ley, de manera que ésta se

(102) Uno de los aspectos sobre los que incidía la reforma del Reglamento de la *Camera* italiana de 1997 eran la programación y el calendario de los trabajos, intentando conseguir una certeza en los tiempos de decisión adecuada a la complejidad de los asuntos (fijando un plazo máximo y un plazo mínimo para la actividad de las comisiones) y una programación trimestral de los trabajos. U. ZAMPETTI, Secretario General de la Cámara («El procedimiento legislativo», *Rassegna Parlamentare*, núm. 1, 2001, pág. 137), cree que se obtuvo una mejora evidente en este punto, reduciéndose además en el procedimiento ordinario el tiempo medio de examen de los proyectos de ley. Igualmente, la programación de la tramitación de los proyectos de ley ha sido una de las preocupaciones de la Comisión especial para la modernización de la Cámara de los Comunes, entendiéndose que en ella deben involucrarse todas las partes, especialmente el Gobierno. Véanse las conclusiones y recomendaciones del primer informe (publicado el 3 de noviembre de 2003, págs. 9-12), que finalizan insistiendo en que la programación debe enmarcarse en la reforma global del procedimiento legislativo.

(103) I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA («Perspectivas de modificación del procedimiento legislativo», *cit.*, pág. 420) habla de «*buscar con imaginación nuevos equilibrios*».

aproxime lo más posible a la opinión mayoritaria de los ciudadanos expresada en las urnas (104).

d) *Un procedimiento que permita el acercamiento a la sociedad y la adaptación a sus transformaciones*

El acercamiento a la sociedad que constituye uno de los retos actuales de la institución parlamentaria (105), constituye también un objetivo a procurar en el procedimiento legislativo.

Uno de los medios para conseguirlo se encuentra en las audiencias que se proponen para su celebración en la Comisión, *que traerían a la sociedad al Parlamento* y permitirían a éste pulsar los estados de la opinión.

El perfeccionamiento en la información de las comisiones legislativas y sus miembros contribuye también a este objetivo. Han revelado su utilidad en la preparación de textos legislativos importantes (la profesionalización de las fuerzas armadas, o la reforma de la previsión social, por ejemplo) los estudios previos, cuyas conclusiones consensuadas permiten agilizar considerablemente la tramitación posterior. En este sentido, parece que sería conveniente incorporar en ocasiones las subcomisiones, ponencias o comisiones de estudio a la función legislativa.

Pero también hay que desarrollar la dirección contraria, llevando el *trabajo legislativo a la sociedad*, haciéndolo más claro y accesible para la misma, aprovechando los adelantos tecnológicos a su alcance (canal parlamentario, internet).

e) *Un procedimiento que mejore la calidad y eficacia de las leyes*

e.1) *Técnica legislativa*

No cabe olvidar la técnica legislativa en una reforma del procedimiento. El propio Ejecutivo (también los autores de proposiciones) debería intentar

---

(104) Teniendo las demás consideraciones, según P. BIGLINO CAMPOS («Veinticinco años de procedimiento legislativo», *cit.*, pág. 455), entre las que estarían procurar la agilidad del procedimiento, evitar el obstruccionismo, salvaguardar la disciplina interna de los partidos o garantizar la libertad de sus miembros, valor instrumental en relación con dicha finalidad.

(105) Véase P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ: «Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria», *cit.*, págs. 191 y sigs.

mejorar la redacción de los proyectos de ley, introduciendo un examen técnico de los mismos antes de elevarlo al Consejo de Ministros y cumpliendo las normas que él mismo se dicta (106).

En el procedimiento parlamentario, distintas medidas podrían mejorar la calidad de las leyes:

— potenciar la actuación técnica de la *ponencia*, en su caso con los contactos y asesoramientos pertinentes (no olvidemos que la técnica normativa no incide sólo en aspectos formales, sino también de contenido (107);

— regular la *calificación* de las enmiendas, exigiendo su homogeneidad y congruencia con el texto enmendado, para evitar las leyes *pluricéfalas* que complican nuestro ordenamiento hasta extremos impensables (108);

— mejorar el contenido de los *documentos* que reflejan la tramitación parlamentaria, en particular el informe de ponencia y el mensaje motivado que acompaña a las enmiendas del Senado, al objeto de que contengan realmente la justificación de las modificaciones introducidas y permitan un mejor conocimiento de la voluntad del legislador;

---

(106) Véase P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ: *La iniciativa legislativa del Gobierno*, cit., págs. 91 y sigs. En el «Prólogo» a esta obra (pág. XV), F. SAINZ MORENO afirma que en ella se muestra que la calidad de la ley viene, en gran medida, determinada por la calidad del proyecto de ley. «El Parlamento puede retocar y reformar un proyecto, pero si éste es constitutivamente malo, poco puede hacer. Un edificio mal proyectado, mal calculado, no ajustado a la realidad, puede sufrir un “reformado”, pero siempre padecerá, más o menos disimulados, sus vicios de origen. Por el contrario, si el proyecto es bueno, podrá resistir mejor malas enmiendas». R. BUSTOS propone incorporar a la Comisión especializada a la fase de elaboración de la propuesta del Gobierno, en forma de consulta, solicitando informe a aquella sobre el anteproyecto, o mediante una comparecencia ante la Comisión para la presentación de un informe sobre la necesidad de regular determinadas materias, que genere un debate que pueda dar lugar, en su caso, a la aprobación de proposiciones no de ley sobre la cuestión («La función legislativa», en *El Congreso de los Diputados en España, funciones y rendimiento*, A. Martínez ed., Tecnos, Madrid, 2000, pág. 66).

(107) B. PENDÁS GARCÍA («Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», cit., pág. 102), propone la creación de la figura del experto gubernamental que sirva a la ponencia de contacto con la rama de la Administración elaboradora del proyecto y competente sobre la materia.

(108) Esta es una de las diversas medidas adoptadas también en la reforma de 1997 del Reglamento de la *Camera* italiana, cuyo objetivo de mejora de la calidad de la legislación se pretende conseguir, además de con la actividad de instrucción de las comisiones, con la creación del Comité para la Legislación, comisión-filtro de composición no proporcional a los grupos parlamentarios, sino de designación por el Presidente asegurando la paridad entre mayoría y oposición, con presidencia rotatoria cada seis meses. Sin embargo, los primeros balances de la reforma en cuanto a la calidad de la legislación, no parecen haber sido tan positivos como otros aspectos de aquella, porque no se han desplegado todos los instrumentos introducidos por el artículo 79 del Reglamento en cuanto a instrucción legislativa de las comisiones (véase el informe de la Junta de Reglamento de 4 de octubre de 2000, sobre el funcionamiento de los nuevos aspectos del procedimiento legislativo).

— introducir una verificación formal de las *enmiendas transaccionales o in voce*, que permita (en el curso del debate o con posterioridad a su aprobación, dado lo apresurado de su tramitación) adecuarlas a los caracteres del texto y ubicarlas correctamente en la sistemática del mismo;

— permitir la adaptación de la redacción de la *exposición de motivos*, de forma escueta y neutra, a las modificaciones que se introduzcan en el articulado, incluso en la aprobación final. Esto podría realizarse mediante una habilitación formularia por el Pleno a los servicios de la Cámara al final de la aprobación de cada proyecto, lo que en ocasiones (proyecto de ley de presupuestos) se hace a otros efectos;

— introducir algún procedimiento que obtuviera los mismos resultados que las históricas Comisiones de *estilo*, sea en el curso del procedimiento o tras la aprobación, de mayor dificultad porque somos conscientes de que son pocas las correcciones puramente formales, que no tengan incidencia en aspectos sustantivos.

Creemos que estas propuestas son todas ellas concretas, limitadas y prácticas, de relativamente fácil introducción en los Reglamentos (otra cosa es que su cumplimiento fuera real) y posiblemente de resultados visibles a corto plazo.

#### e.2) Seguimiento de las leyes

Escapa del modesto propósito de este apartado el plantear la necesidad de que el Parlamento controle la forma en que el Ejecutivo aplica las leyes que aquél aprueba o cómo las desarrolla reglamentariamente.

Sin embargo, desde el punto de vista de la técnica normativa, sí puede sugerirse un seguimiento de la efectividad de las leyes aprobadas por las Cortes, de su adecuación al objeto perseguido y de las dificultades de su aplicación, para lo que podrían habilitarse distintas fórmulas: desde una subcomisión en el seno de la Comisión legislativa competente, hasta informes periódicos del Gobierno (por ejemplo, aportando los datos cuantitativos de los efectos de determinadas medidas legislativas sobre la disminución de la violencia doméstica), que a su vez puedan dar lugar al ejercicio de su iniciativa legislativa por los grupos parlamentarios o a instar la acción del Gobierno mediante proposiciones no de ley.

El mayor conocimiento repercutirá en una mejor labor legislatadora, tanto más en una época en que las reformas de las leyes se suceden a ritmo, si no vertiginoso, cuando menos rápido.