

CAPÍTULO PRIMERO

HACIA UNA CONCEPCIÓN INSTRUMENTAL DEL PROCEDIMIENTO

I. LAS SOLUCIONES PREDOMINANTES EN LA JURISPRUDENCIA Y EN LA DOCTRINA EXTRANJERA: INFRACCIONES CONSTITUCIONALES E INFRACCIONES REGLAMENTARIAS

Antes de la consolidación de la idea de Constitución como norma jurídica y del control de constitucionalidad de las leyes, la doctrina solía considerar irrelevantes las consecuencias que la infracción del procedimiento legislativo podría tener sobre la validez de la ley.

Esta actitud provenía, en primer lugar, de la negativa generalizada a asumir cualquier forma de control sobre la ley, dado que se reconocía como norma suprema del ordenamiento, no sometida a ninguna limitación. Pero, además, en el caso específico de los vicios del procedimiento legislativo, a favor de la inenjuiciabilidad se argumentaba la teoría de los *interna corporis*.¹

Sustancialmente, esta doctrina permanece aún vigente en Gran Bretaña, donde se ancla en el viejo principio de la soberanía de las cámaras. En virtud del mismo, se excluye cualquier forma de control sobre los actos internos del Parlamento que no se ejercite por sus propios órganos. Desde épocas remotas, la jurisprudencia ha mantenido que si un acto parlamentario se ha

¹ Este tema ha sido objeto de un profundo estudio por E. Matía en “Los *interna corporis* y la función calificador de las mesas de las cámaras en la doctrina del Tribunal Constitucional. Comentario a las sentencias de 20 de septiembre de 1988 y de 15 de febrero de 1990”, ejemplar mecanografiado en vías de publicación.

elaborado irregularmente, corresponde al Poder Legislativo corregirlo o anularlo, pero mientras existe, el juez está obligado a aplicarlo. Cuando la ley ha resultado aprobada por ambas cámaras, y ha recibido la sanción real, ninguna corte de justicia puede investigar cómo se ha desarrollado el procedimiento legislativo.²

Esta concepción acerca de la inenjuiciabilidad de los vicios de procedimiento influye en el derecho constitucional continental. Tanto los defensores de una concepción formal de la ley como aquellos que defendían una concepción material, consideraron que los vicios de procedimiento, por afectar a actos internos del Parlamento, no podían ser enjuiciados ni, por tanto, restar eficacia a la ley.³

Cuando se mantiene el principio de la soberanía del Parlamento, como es el caso de R. Carré de Malberg, la observancia del procedimiento legislativo no puede ser controlada por ninguna autoridad, salvo el Parlamento mismo.⁴ En las concepciones en las que la soberanía está compartida entre el rey y el Parlamento, la doctrina de los *interna corporis* alcanza su formulación más completa. Es, en efecto, en la Alemania de Bismark⁵ donde surge como garantía de la independencia de las cámaras frente al resto de poderes del estado. Los actos internos del Parlamento (tanto los

² Estas afirmaciones aparecen en las decisiones “Lee v. Bude and Tarrington Junction Railway Co.”, 1871, citadas por Grotanelli de Santi, G., en “Note sul sindacato giurisdizionale degli atti del Parlamento nei paesi anglosassoni”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1959, p. 230. Más recientemente, la doctrina aparece recogida en la sentencia *Pickin v. British Railways Board*, 1974, en la que se cita como más remoto antecedente la sentencia *Edinburgh and Dalkeith Railway Co. v. Wauchope*, 1842 (Jackson, P., *O. Hood Phillips’s Leading Cases in Constitutional and Administrative Law*, 6a. ed., Londres, 1988, p. 21).

³ Este tema ha sido analizado con anterioridad por quien escribe estas páginas en “Los vicios en el procedimiento legislativo”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990, pp. 199 y ss.

⁴ Carré de Malberg, R., *Contribution a la théorie générale de l’Etat*, París, 1920, t. I, p. 453.

⁵ Sobre el tema, Torres Muro I., “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios”, *R.E.D.C.*, núm. 17, p. 194. Manzella, A., *Il Parlamento*, Bolonia, 1977, p. 228.

procedimientos que se desarrollan en el seno de la cámara como las propias normas que las regulan) son ajenos al derecho objetivo. Al carecer de carácter jurídico, no son susceptibles de control. En definitiva, se construye una imagen del Parlamento paralela a la del aparato burocrático estatal, ya que, en ambos casos, sólo es enjuiciable aquello que trasciende al ámbito de la sociedad civil.⁶

En Italia, antes de la aprobación de la actual Constitución, la teoría de los *interna corporis* es aceptada por la mayor parte de la doctrina, aunque basándose en distintos argumentos.⁷ Paralelamente, importantes juristas intentan encontrar supuestos de inexistencia o invalidez por vicios de carácter formal, pero externos a la actuación del Parlamento.⁸ La aprobación de la Constitución de 1948 cambió sólo limitadamente los términos de la cuestión. Hasta 1959, cuando intervino la Corte Constitucional en el sentido que más adelante analizaremos, parte de la doctrina siguió manteniendo que la nueva norma fundamental consagraba la tradicional inenjuiciabilidad de los actos internos del Parlamento en determinados supuestos.⁹

⁶ Sobre el tema, Floridia, G., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milán, 1986, p. 103, centra sus análisis en la obra de G. Jellinek y P. Laband.

⁷ La bibliografía sobre el tema es amplísima. Entre los tratamientos más detallados figuran quizá los de Modugno, F., “Legge (vizi della)”, en *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, pp. 1011 y 1012. Pizzorusso, A., *Delle Fonti del Diritto*, Bologna, 1977, p. 237, nota 2. Esposito, C., *La validità...*, cit., p. 299.

⁸ La afirmación es de Manzella, A., *op. cit.*, p. 229. Entre los autores que siguen esta tendencia, Esposito, C., en *La validità della legge*, cit., quien aun manteniendo la inenjuiciabilidad sobre la formación de la voluntad de las cámaras, acepta el control de los requisitos necesarios para afirmar la existencia de un acto legislativo de una determinada especie, capaz de determinar su contenido (p. 303). También Romano, S., quien, aun siendo partidario de los *interna corporis* (por ejemplo en “Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano”, *Lo stato moderno e la sua crisi*, Milán, 1969 (pp. 132 y 133), reconoce la posibilidad de que la ausencia de un elemento formal esencial de la ley provoque su inexistencia (*Corso di diritto costituzionale*, Padua, 1940, p. 281).

⁹ Por ejemplo, Mortati, C., en “Efficacia delle norme dei regolamenti parlamentari sulla validità delle leggi”, *G.C.*, 1958, p. 369; Esposito, C., “Questioni

Como se señalaba en un principio, la consolidación del valor jurídico de la Constitución es un elemento que opera a favor de un nuevo planteamiento de los vicios en el procedimiento. Gradualmente, los órganos de justicia constitucional y la doctrina asumen que las reglas de procedimiento recogidas en la norma fundamental vinculan al Parlamento. Así, las cámaras pierden su tradicional independencia para pasar a disfrutar de autonomía, lo que supone estar sometidas al ordenamiento constitucional y al control jurisdiccional.

Esta situación, que se extiende en Europa continental después de la Segunda Guerra Mundial, no era nueva en el derecho constitucional. En efecto, había sido mantenida desde el principio por la Corte Suprema norteamericana. La sentencia *United States v. Balin*, dictada en 1892, sienta principios que aún son seguidos por la jurisprudencia de este país. Según la misma, las cámaras en su funcionamiento no pueden ignorar las disposiciones constitucionales o violar derechos fundamentales. La Constitución, por lo tanto, vincula al Parlamento a la hora de elaborar una ley o el propio reglamento.¹⁰ La extensión del control sobre los vicios del procedimiento aparece en la práctica más limitada que en teoría, si se tiene en cuenta la parquedad de la Constitución norteamericana al regular el procedimiento legislativo¹¹ y las distintas

sulla invalidità delle leggi per (presunti) vizi del procedimento di approvazione”, *G.C.*, 1959, p. 998. Sandulli, A. M., “Legge (Diritto Costituzionale)”, *Novissimo Digesto Italiano*, 1957, vol. IX, quien afirma que todos los actos anteriores a la proclamación son *interna corporis*, sin relevancia externa y, por tanto, inenjuiciables.

¹⁰ Sobre el tema, Cicconetti, S. M., *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, Padua, 1979, pp. 32 y ss. El caso en cuestión es de notable interés, dado que lo que se sometía a control judicial era una ley aprobada conforme a preceptos contenidos en el Reglamento de la Cámara, contrarios sin embargo a las normas constitucionales. La Corte Suprema asumió el control del vicio formal de la Ley, pero también de la constitucionalidad del Reglamento, con lo que se produjo una fractura en un tradicional principio del control constitucional norteamericano, el de la posibilidad de juzgar sólo la constitucionalidad de normas directamente aplicables por el juez (p. 39).

¹¹ Sobre el tema, Grotanelli de Santi, G., *op. cit.*, p. 234.

formas en las que las cortes federales han interpretado sus facultades de investigación de los vicios mencionados.¹²

En contraste con la decidida afirmación de que las cámaras están sometidas a las normas procedimentales contenidas en la Constitución, la jurisprudencia norteamericana ha defendido una postura mucho más abierta en relación con la vinculación al Reglamento parlamentario. Aunque, como veíamos antes, éste está sometido a la Constitución, las cortes federales han negado reiteradamente que su incumplimiento pueda producir la inconstitucionalidad. Dado que el juez norteamericano desconoce el concepto de norma interpuesta, o norma parámetro, la mera violación del Reglamento parlamentario no supone violación de la norma fundamental.¹³

La posición de la jurisprudencia norteamericana en materia de vicios de procedimiento debe encuadrarse dentro de los caracteres peculiares de su propio sistema. En este sentido, la negativa a asumir el Reglamento parlamentario como parámetro puede concebirse conectada, entre otros factores, con el carácter difuso de control. El hecho de que cualquier juez pueda velar por la pureza formal de las normas obliga a concebir las causas de invalidez de manera restrictiva, para no poner en peligro la propia autonomía del Parlamento. Además, el rechazo a considerar el Reglamento parlamentario como norma interpuesta es coherente con la naturaleza que se reconoce a esta norma. En efecto, en el caso de la Cámara de los Representantes, el Reglamento no es tan siquiera una norma permanente, sino que debe ser aprobado por la nueva asamblea al inicio de cada legislatura. En definitiva, la Cámara no está vinculada por el reglamento elaborado por la precedente.

Pero, además, el Senado por unanimidad, o la Cámara de Representantes con mayoría de dos tercios, pueden acordar la suspensión del Reglamento para supuestos específicos.¹⁴ La concep-

¹² Sobre el tema, Walker, H., *The legislative process*, Nueva York, 1948, p. 397.

¹³ Cicconetti, S. M., *op. cit.*, pp. 28 y ss.

¹⁴ *Ibidem*, p. 12.

ción flexible de esta norma hace impensable la hipótesis de que pueda utilizarse para invalidar una ley en cuyo proceso de elaboración no se haya respetado alguno de sus preceptos.

En el ordenamiento de la República Federal Alemana encontramos reproducidos algunos de los principios que acabamos de mencionar. En efecto, en el Bundestag, el Reglamento parlamentario tampoco es una norma permanente, y en ambas cámaras se puede inaplicar, en casos singulares, con mayorías cualificadas. Además, en la práctica, cabe dejar el Reglamento en suspenso si no hay oposición de nadie. De esta forma, dicha norma puede considerarse disponible por las propias cámaras.¹⁵ La postura del Tribunal Constitucional alemán en relación con el Reglamento parlamentario ha sido reacia a concederle relevancia como fuente de derecho. En efecto, le ha negado fuerza de ley, y lo ha considerado sometido jerárquicamente a la misma, sin que se le reconozcan tan siquiera unas materias reservadas.¹⁶ Partiendo de estos presupuestos, el mismo órgano ha negado que el Reglamento parlamentario pueda ser objeto de control concreto de constitucionalidad previsto en el artículo 100,1 de la Ley Fundamental de Bonn, ya que éste se refiere únicamente a las leyes en sentido formal. De forma coherente, en reiteradas ocasiones ha negado que una violación del Reglamento parlamentario pueda producir la invalidez de la ley.¹⁷ Como en el caso norteamericano, sólo la infracción de una norma constitucional puede provocar la invalidez de la ley por vicios de procedimiento.

¹⁵ *Ibidem*, p. 75.

¹⁶ S. 27 del 6 de marzo de 1952. Esta idea es la seguida casi unánimemente por la doctrina alemana. Cicconetti, S. M., *op. cit.*, pp. 81 y ss., y “L’insindacabilità dei regolamenti parlamentari”, *G.C.*, 1985, p. 1422.

¹⁷ S. 27 del 14 de octubre de 1970, y S. 31 del 5 de marzo de 1974. La misma postura se ha mantenido por los tribunales constitucionales federales. Cicconetti, S. M., *Regolamenti parlamentari...*, *cit.*, p. 95. Sobre el tema, también Raveraira, M., “Le norme dei regolamenti parlamentari come oggetto e come parametro del giudizio di legittimità costituzionale”, *G.C.*, 1984, p. 1866.

El caso italiano se aproxima a los que se han analizado hasta el momento. Con la S. 9/59 del 9 de marzo la Corte Constitucional asumió el control de los vicios de procedimiento derivados de la infracción de normas constitucionales, pero negó expresamente que el incumplimiento del Reglamento parlamentario pueda provocar la invalidez de la ley.¹⁸ No es éste el momento de entrar a analizar la fuerte polémica que esta tendencia levantó en Italia entre los partidarios de la postura de la Corte,¹⁹ quienes mantenían una visión más limitada de los vicios de procedimiento,²⁰ y quienes, al contrario, consideraron restrictiva la Sentencia por su rechazo a asumir el Reglamento como parámetro.²¹ Este tema ha sido, además, estudiado en profundidad por autores de nuestra doctrina.²² Lo cierto es que, en esta decisión, la Corte manifiesta una preocupación prioritaria por garantizar la autonomía de las cámaras, que mantiene sistemáticamente en decisiones posteriores.²³ Esta doctri-

¹⁸ Precedentemente, con las SS. 3/57 y 57/57 había ya afirmado, aunque de manera menos rotunda, la sumisión del legislador, y no sólo de la ley, a la Constitución.

¹⁹ Entre ellos, por ejemplo, Virga G., “Sindacato sugli «interna corporis» e poteri di indagine della Corte Costituzionale”, *G.C.*, 1959, pp. 994 y ss. Cervati, A.A., “Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte Costituzionale”, *G.C.*, 1985, p. 1445.

²⁰ El más significativo es quizá Esposito, C. en “La Corte Costituzionale in parlamento”, *G.C.*, 1959, pp. 628 y 629, quien considera que no todas las normas constitucionales tienen idéntica eficacia, distinguiendo las que son puramente directivas de las que son vinculantes. Sólo la infracción de estas últimas provocaría la invalidez.

²¹ Entre ellos Pizzorusso, A., “Le deliberazioni preliminari delle assemblee parlamentari nel procedimento legislativo”, en *Studi per el ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Florencia, 1969, p. 547. Modugno, F., “Legge (vizi della)”, *cit.*, p. 1013.

²² Especialmente Torres Muro I., “El control jurisdiccional...”, *cit.*

²³ Por ejemplo, en la S. 78 del 29 de marzo de 1984, donde reconoce una amplia libertad a la Cámara para interpretar las normas constitucionales sobre la votación. Sobre el tema, Raveraira, M., *op. cit.*; Florida, “La validità delle deliberazioni legislative”, *G.C.*, 1984, p. 1798; Zagrebelsky, G., “Procedimento legislativo e regolamenti parlamentari”, *Le Regioni*, núm. 4, 1984.

na ha sido fuertemente criticada, ya que se considera que más que autonomía, la Corte reconoce al Parlamento una independencia contraria a los presupuestos del Estado de derecho.²⁴

En la crítica a la posición de la Corte Constitucional incide también la configuración que la doctrina ha mantenido sobre la naturaleza del Reglamento parlamentario, que es distinta a la predominante en otros países analizados. En efecto, prácticamente existe unanimidad a la hora de reconocer que tiene fuerza de ley, goza de una reserva competencial y, por tanto, debería estar sujeto a control constitucional.²⁵ Por ello, la Sentencia de la Corte Constitucional 154/85, en la que se niega que el Reglamento parlamentario pueda ser enjuiciado por dicho órgano, ha levantado serias críticas.²⁶ Sin embargo, esta decisión de la Corte, aunque difícil de compartir, era de esperar. En efecto, es coherente no entrar a analizar la constitucionalidad de una norma de procedimiento cuando, previamente, se ha considerado que su cumplimiento es irrelevante para determinar la validez de la ley.

Este último argumento es el que ha sido utilizado con frecuencia por la doctrina francesa para poner en tela de juicio ciertos aspectos de la concepción del Consejo Constitucional en materia de vicios de procedimiento legislativo.

Como es conocido, el artículo 61.1 de la Constitución atribuye a dicho órgano el control directo y automático de los reglamentos parlamentarios antes de su aplicación, control que ha sido ejercitado de forma bastante estricta.²⁷ A pesar de ello, el Consejo Constitucional ha negado continuamente que esta nor-

²⁴ Por ejemplo, Gemma, G., “Reglamenti parlamentari: una «zona franca» nella giustizia costituzionale”, *G.C.*, 1985, p. 1774.

²⁵ Sólo por citar algunos ejemplos, son partidarios de esta versión autores como Crisafulli, V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padua, 1984, vol. II, pp. 136 y ss.; Zagrebelsky, G., *Manuale di diritto costituzionale*, *cit.*, p. 198; Raveraira, M., *op. cit.*, p. 1857; Cicconetti, *Regolamenti parlamentari...*, *cit.*, p. 159.

²⁶ Por ejemplo, Gemma, G., *op. cit.*; Cicconetti, S. M., “L’insindacabilità...”, *cit.*, p. 1428.

²⁷ Sobre el tema, Luchaire, F., *Le Conseil Constitutionnel*, París, 1980, pp. 99 y ss.

ma forme parte del bloque de constitucionalidad de las leyes. La primera decisión sobre el tema, adoptada en 1978, afirmaba que el Reglamento parlamentario no tiene, en sí mismo, valor constitucional.²⁸ Posteriormente, el Consejo ha reiterado esta opinión en numerosas ocasiones de forma aún más contundente.²⁹

Esta orientación motivó ciertas dudas doctrinales. Así, F. Luchaire se pregunta para qué sirve el control de constitucionalidad del Reglamento parlamentario cuando las asambleas pueden elaborar leyes siguiendo un procedimiento contrario al mismo.³⁰ Lo cierto es que la actitud del Consejo Constitucional contrasta con el rigor con que dicho órgano ha velado por el cumplimiento del procedimiento legislativo. En efecto, sobre todo a partir de la Ley Constitucional del 29 de octubre de 1974 (por la que se legitima a los diputados y senadores a activar la actuación del Consejo) el control formal de la ley en relación con las normas constitucionales ha sido muy profundo y frecuente,³¹ lo que es coherente con la

²⁸ 97 D.C. 27 de julio de 1978. El tema había sido planteado previamente por L. Favoreu y por L. Philip en 1975 (“La jurisprudence du Conseil Constitutionnel en 1974”, *R.P.D.*, 1975, p. 1326) ante una afirmación del Consejo Constitucional del 23 de julio de 1975, acerca de que podía someterse a control toda ley elaborada desconociendo las reglas de valor constitucional relativas al procedimiento legislativo.

²⁹ Sobre el tema, por ejemplo, Avril, P. y Gricquel J., *Droit parlementaire*, París, 1988, p. 12, y Avril, P., “Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la v^e République”, *R.D.P.*, 1984. La Decisión del 22 de julio de 1980 afirma que las disposiciones de los reglamentos de las asambleas parlamentarias no tienen valor constitucional. La D. del 10-11 de octubre de 1984 señala que el solo desconocimiento de las disposiciones reglamentarias invocadas no podría tener como efecto hacer el procedimiento legislativo contrario a la Constitución. Sobre esta jurisprudencia, también Favoreu, L., “Le droit constitutionnel jurisprudentiel en 1981”, *R.D.P.*, 1983, p. 361.

³⁰ *Op. cit.*, p. 140.

³¹ Sobre el tema, Favoreu, L. y Philip, L., “La jurisprudence du Conseil Constitutionnel...”, *cit.*, p. 1325. Una estadística de los motivos que dieron lugar a la actuación del Consejo en relación a leyes ordinarias y leyes orgánicas entre 1986 y 1989 la ofrece L. Favoreu en “Le droit constitutionnel jurisprudentiel”, *R.D.P.*, 1989, p. 429.

intención de los constituyentes por hacer respetar especialmente las reglas de procedimiento y de competencia.³²

Esta tendencia ha resultado aún más acusada en los últimos años, cuando el Consejo ha extremado el control sobre todo en materia de admisión de enmiendas. En la práctica, dicho órgano ha reconocido contenido constitucional al artículo 98.5 del Reglamento de la Asamblea Nacional, que exige una relación entre la enmienda presentada y el texto legislativo que se debate. En la decisión de 1978, a la que antes se ha hecho referencia, el Consejo había señalado que la infracción de dicha norma no podría provocar la inconstitucionalidad de la ley, y que el Reglamento carece de valor constitucional. En 1985, en la D. 191 del 10 de julio, acepta un recurso basado en parecidos motivos, pero lejos de afirmar que la infracción proviene de un incumplimiento de la norma reglamentaria, señala que la relación entre enmienda y proyecto de ley debe deducirse del propio texto constitucional, por lo que se ha vulnerado esta última norma.³³

La actitud del Consejo se ha mantenido en las últimas decisiones sobre el tema. Especialmente polémica fue la Decisión del 23 de enero de 1987, que provocó la anulación de la enmienda *Séguin*³⁴ por exceder de los límites del derecho de enmienda. La reacción de la doctrina francesa en contra de la actitud del Consejo fue en general muy crítica, lo que no ha impedido que dicho órgano reitere su argumento en la D. 251 del 12 de enero de 1989, en la que considera inconstitucionales dos enmiendas por

³² Sobre el tema, Luchaire, F., *op. cit.*, pp. 131 y 132.

³³ Sobre el tema, Avril, P. y Gicquel, J., *Droit parlementaire, cit.*, pp. 158 y 159; Favoreu, L., *Le droit constitutionnel jurisprudentiel, cit.*, p. 470.

³⁴ Esta enmienda era, en su origen, una ordenanza en materia de trabajo, que no fue firmada por el presidente de la República. Esta negativa motivó que el Gobierno insertase su texto bajo la forma de enmienda a un proyecto de ley sobre medidas económicas y sociales que se estaba terminando de discutir. Según la prensa, la decisión de anular el artículo 39 de la ley que contenía la enmienda *Séguin* fue adoptada con el voto de calidad del presidente del Consejo Constitucional. Los presidentes del Senado y de la Asamblea Nacional reaccionaron vigorosamente contra la decisión adoptada. Favoreu, L., *op. cit.*, p. 470.

sobrepasar los límites a las mismas que se deducen de los artículos 39 y 44 de la Constitución.

La negativa del Consejo Constitucional a utilizar el Reglamento parlamentario como norma para decidir la constitucionalidad de la Ley no ha impedido que, a través de una interpretación amplia de la Constitución, dicho órgano haya atribuido a esta norma el contenido del propio Reglamento. De esta forma, como opina L. Favoreu, el Consejo Constitucional ha sido la jurisdicción constitucional que, en el plano del derecho comparado, ha ido más lejos en el control del funcionamiento interno del Parlamento.³⁵

La descripción que se acaba de realizar del estado de la cuestión en los ordenamientos extranjeros puede servir para realizar dos observaciones de distinta naturaleza. La primera consiste en señalar que, en determinados casos, la orientación dada por los órganos de justicia constitucional al tema que nos ocupa no ha sido plenamente satisfactoria, por lo que la doctrina ha intentado formular otras soluciones alternativas. La segunda es que, a pesar del interés que puede revestir el estudio de otros sistemas jurídicos, el mismo obliga a concluir que el análisis de los vicios procedimentales (al igual que el de otras materias) sólo puede construirse desde las categorías del propio ordenamiento. Ambas afirmaciones necesitan una explicación más detallada.

Puede afirmarse que, en la actualidad, predomina en la doctrina y especialmente en la jurisprudencia constitucional de los países analizados la opinión de que se produce un vicio de procedimiento de consecuencias invalidantes cuando durante la elaboración de la ley se ha infringido una norma contenida en la Constitución. Esta solución parece pacífica en los países en los que se desconoce la existencia del bloque o parámetro de constitucionalidad, ya que en los mismos no cabe plantear que el reglamento parlamentario pueda integrarlo. Además, en dichos ordenamientos esta última norma carece en general de la suficiente permanencia y estabili-

³⁵ Sobre el tema, Favoreu, L., *op. cit.*, p. 472.

dad como para servir de patrón para verificar si su incumplimiento vicia la ley. Como hemos podido analizar en el caso de los Estados Unidos y de la República Federal Alemana, las propias cámaras pueden acordar la suspensión para casos concretos.

La situación es distinta en aquellos países en los que el propio ordenamiento (como en Francia) o la doctrina (como en Italia) atribuyen al Reglamento parlamentario una naturaleza distinta.

Hemos podido analizar cómo la doctrina francesa no considera coherentemente el hecho de que, a pesar de que el Reglamento esté sometido a control de constitucionalidad, las cámaras puedan incumplirlo para seguir otros procedimientos que quizá sean inconstitucionales. Desde esta perspectiva, el control de la norma que regula el funcionamiento del Parlamento, a pesar de su carácter previo, automático y riguroso, resulta parcialmente innecesario.

Además, F. Luchaire ha expuesto otros argumentos contrarios a la decisión del Consejo Constitucional de velar sólo por el respeto de la normas de procedimiento contenidas en la Constitución. Para este autor, no es coherente que se garantice el respeto de la ley orgánica, que tampoco es norma constitucional, y sin embargo se niegue esta protección al Reglamento, considerado tan importante por los constituyentes como para someterla al control previo, al igual que la primera.³⁶

El estricto control que el Consejo Constitucional ha impuesto sobre el Parlamento, a través de su peculiar interpretación de las normas de procedimiento legislativo contenidas en la Constitución, ha operado para que, en general, la doctrina francesa no plantee con excesiva radicalidad la hipótesis de que el Reglamento forme parte del bloque. Al contrario, sectores importantes se han cuestionado críticamente la actuación del Consejo, considerándola contraria a la autonomía del Parlamento en la aplicación e interpretación de dicha norma.³⁷

³⁶ *Le Conseil Constitutionnel*, cit., p. 140.

³⁷ Esta opinión aparece expuesta, por ejemplo, por A. Carcassonne en “A propos du droit d’amendement: les errements du Conseil Constitutionnel”, *Pouvoirs*, núm. 41, 1987, pp. 163 y ss.

La situación es distinta en Italia. En este país la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que pudimos analizar anteriormente, ha reconocido un marco tan amplio de libertad al Parlamento que ha provocado una sólida reacción doctrinal. Ésta se basa, fundamentalmente, en defender que las cámaras, al elaborar la ley, están vinculadas también por las normas reglamentarias, cuyo cumplimiento condiciona la validez de la ley. Son varios los autores que han defendido con brillantez esta tesis, basándose en argumentos de distinto tipo.

De una parte, A. Pizzorusso apoya esta opinión en su concepción de las fuentes sobre la producción. El Reglamento parlamentario tiene esta naturaleza, ya que determina la forma de creación de otras normas. En cuanto norma de procedimiento, condiciona la validez de las leyes, y su incumplimiento puede provocar la inconstitucionalidad.³⁸ Otra interesante construcción, también muy conocida en nuestro país, es la de V. Crisafulli, quien integra el Reglamento parlamentario en el parámetro de constitucionalidad de las leyes. En efecto, el artículo 72 de la Constitución italiana lleva a cabo una remisión hacia esta norma que la hace condición específica de validez de la ley.³⁹

Una postura en cierta forma distinta, pero que conduce a similares consecuencias, es la mantenida por F. Modugno, quien argumenta a favor de la tesis de la “parametricidad” del Reglamento parlamentario el carácter sustancialmente constitucional de sus normas, ya que se refieren a una materia típicamente constitucional como es la formación de la ley.⁴⁰ Existen otros autores que defienden con diferentes argumentos una tesis similar, fundamentada además en el hecho de que la Corte Constitucional ha

³⁸ Esta opinión aparece especialmente expuesta en *Delle fonti del diritto, Commentario del Codice Civile a cura di A. Scialoja e G. Branca*, artículo 1.9, Bolonia, 1977, pp. 10 y 238.

³⁹ Crisafulli, V., *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., vol. II, pp. 360, 363.

⁴⁰ “Legge (vizi della)”, cit., p. 1014.

reconocido a otras normas de valor infraconstitucional el carácter de parámetro que ha negado al Reglamento.⁴¹

En definitiva, puede afirmarse que las soluciones dadas por la doctrina y la jurisprudencia de otros países a los vicios de procedimiento se mueven entre considerar que dichos vicios se producen sólo cuando hay una infracción de las normas constitucionales o también cuando pueda existir una infracción de las normas reglamentarias. Pero, como señalábamos anteriormente, en cualquier caso la solución adoptada se extrae de los propios elementos del ordenamiento, variables en cada uno de los supuestos analizados.

Se puede afirmar, por lo tanto, que el problema de los vicios del procedimiento sólo puede resolverse teniendo en cuenta factores que varían en los distintos países. Junto a la forma específica de control de constitucionalidad existente, influyen otros temas, tales como el grado de autonomía reconocida al Parlamento, la naturaleza y rango atribuido al Reglamento parlamentario y también el hecho de que se reconozca como límite a la ley no sólo la Constitución, sino también otro tipo de normas interpuestas. Todo este conjunto de elementos constituye el marco en el cual se mueve el problema. Aunque su análisis no conduce a la solución, no puede prescindirse del mismo para enfocarlo adecuadamente. En definitiva, las cuestiones ligadas a los vicios de procedimiento deben plantearse y resolverse no de forma teórica y abstracta o asumiendo soluciones de otros ordenamientos, sino según el propio derecho positivo.

II. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y LA DOCTRINA ESPAÑOLA ANTE EL PROBLEMA

Por las consideraciones que se acaban de realizar, antes de analizar las soluciones que las infracciones de procedimiento legislativo

⁴¹ Por ejemplo, Mazziotti, M., “Parlamento”, *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, p. 767.

han recibido en nuestro país, es necesario llevar a cabo un breve análisis del ámbito en el cual dichas soluciones se han enmarcado.

Para ello es preciso tener en cuenta, en primer lugar, cuál es la intensidad del control que nuestro ordenamiento permite sobre la actuación del Parlamento. Este análisis es instrumental para poder analizar posteriormente las normas que vinculan al Parlamento y que pueden ser utilizadas para medir la validez de dichos actos.

Nuestro ordenamiento presenta algunas características peculiares en materia parlamentaria que lo diferencian de los que hasta ahora se han analizado. En general, cabe opinar que la autonomía parlamentaria se configura de forma radicalmente distinta a como se articulaba en el periodo liberal. Lejos de pretender asegurar la independencia de las cámaras frente a cualquier tipo de control, aparece como garantía del ámbito de libertad necesario para la actuación de un órgano de naturaleza constitucional. En definitiva, puede afirmarse que la autonomía del Parlamento no parece tener una naturaleza ni una dimensión muy diferente a la que es propia de otras instituciones, ya que no se asocia con la inenjuiciabilidad.⁴²

Esta conclusión puede deducirse del análisis de dos factores distintos. En primer lugar, de los tipos y extensión del control establecido sobre los actos y disposiciones del Parlamento sin fuerza de ley. En segundo lugar, de los mecanismos creados para asegurar la sumisión del Reglamento parlamentario a las disposiciones constitucionales.

En nuestro ordenamiento, los controles sobre los actos del Parlamento sin fuerza de ley son de muy distinta naturaleza. Es necesario tener presente, ante todo, cómo el derecho fundamental a la tutela judicial se proyecta en la atribución a la jurisdicción

⁴² Ocurre lo mismo con la esfera de discrecionalidad reconocida a la administración pública, que no implica la inenjuiciabilidad de los actos administrativos, sino una configuración sustancial de límites al control judicial (Gemma, G., “Regolamenti parlamentari: una zona franca nella giustizia costituzionale”, G.C., 1985, p. 1774).

contencioso-administrativa, del control de los actos y disposiciones de las cámaras dictadas en materia personal y de administración (artículo 52.1 de la L.O.P.J.).⁴³ Esta competencia de la jurisdicción ordinaria, que no es la única en materias tradicionalmente reservadas al Parlamento,⁴⁴ permite comprender cómo la autonomía de las cámaras en nuestro país se configura de manera distinta a la de otros ordenamientos en los que la intervención de los tribunales ordinarios no se ha recibido.⁴⁵

Quien posee mayor grado de control en nuestro sistema es el Tribunal Constitucional, que puede entrar a conocer de los actos del Parlamento a través de distintas vías. En primer lugar, como es sabido, el artículo 42 de la L.O.T.C. le atribuye el control de las decisiones y actos sin valor de ley susceptibles de violar derechos y libertades fundamentales. Es en esta materia donde el Tribunal Constitucional ha aportado mayores indicaciones sobre su concepción de la autonomía parlamentaria. Así, en su frecuente jurisprudencia acerca de la inmunidad e inviolabilidad, ha señalado reiteradamente cómo los actos de las cámaras (como por ejemplo la denegación de suplicatorios) con eficacia hacia el exterior, capaces de violar derechos y libertades fundamentales, son susceptibles de ser controlados y anulados por el propio tribunal.⁴⁶ En el supuesto

⁴³ Sobre el tema, Punset, R., “Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentario sin valor de ley”, *R.E.D.C.*, núm. 28, 1990.

⁴⁴ Recordemos cómo el artículo 72.2 de la Constitución atribuye a los jueces ordinarios el control de la validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas cámaras.

⁴⁵ Por ejemplo, en Italia, la Corte Constitucional no invalidó los reglamentos de las asambleas que consagraban la denominada “autodichia”, por la cual los recursos del personal de las cámaras son resueltos por el propio Parlamento, sin que sea posible acudir a la jurisdicción ordinaria (S. 154/85). Como se señaló anteriormente, la negativa de la Corte a entrar en el tema se basó en que el Reglamento no está sujeto a control constitucional. Sobre el tema, por ejemplo, Cicconetti, S. M., “L’insindacabilità dei regolamenti parlamentari”, *cit.*, p. 1.411.

⁴⁶ En este sentido, la sentencia que asienta estos principios es la 90/85 del 22 de julio, sobre el caso Barral. Posteriormente, esta línea jurisprudencial se ha

de que el acto del Parlamento sea interno, las decisiones del Tribunal han seguido una orientación similar. En un principio, el Tribunal Constitucional partió de una concepción amplia de los *interna corporis* que dio lugar a ciertos recelos doctrinales acerca del grado de protección dispensada a los miembros de las cámaras.⁴⁷ Posteriormente, y en una reiterada jurisprudencia, el propio Tribunal dispuso estos temores al amparar en profundidad el derecho de participación política de los miembros de las asambleas.⁴⁸

En una de sus últimas sentencias sobre el tema,⁴⁹ el Tribunal Constitucional, tras resumir su evolución jurisprudencial, precisa cuál es el ámbito al que queda reducida la doctrina de los *interna corporis*. En este sentido, señala que sólo resulta de aplicación en la medida en que no exista lesión de derechos y libertades fundamentales, dado que las cámaras, aun en su ámbito interno, están sometidas al respeto del ordenamiento constitucional.

Junto al recurso de amparo, existen otras vías procesales para instar al Tribunal Constitucional a controlar actos del Parlamento sin valor de ley. Este tema ha sido analizado detalladamente por R. Punset, quien señala cómo pueden utilizarse a este fin los conflictos positivos de competencia y los conflictos entre órganos constitucionales. El complejo sistema de controles judiciales sobre los actos del Parlamento que acabamos de describir ha llevado al autor a afirmar que los actos no sujetos a los mismos “integran una zona de exención sumamente reducida, que testimonia

reforzado, por ejemplo, en las S. 243/88 del 19 de diciembre, y la S. 186/89 del 13 de noviembre.

⁴⁷ Este es el caso del Auto del 21 de marzo de 1984, en el que el Tribunal parecía limitar su control a los actos que afectasen a las relaciones externas del órgano o se concretasen en la redacción de normas objetivas o generales. Sobre el mismo, Torres Muro I., “Actos internos de las cámaras y recurso de amparo”, *R.E.D.C.*, núm. 12, 1984. Guaíta, A., “El recurso de amparo contra de los actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos”, *R.C.G.*, núm. 7, 1986.

⁴⁸ Aunque por otro orden de motivos no otorgó el amparo, esta actitud se manifiesta en la S. 118/88 del 10 de junio. Posteriormente, sobre el tema, las SS. 161/88 del 20 de septiembre y 136/89 del 19 de julio.

⁴⁹ S. 2/90 del 15 de febrero de 1990, f. j. 4o.

el alto grado que alcanza en nuestro ordenamiento la justiciabilidad de la actividad parlamentaria no legislativa”.⁵⁰

La sumisión del Parlamento al ordenamiento constitucional se proyecta también en la configuración del Reglamento parlamentario que realiza nuestro ordenamiento. Como ocurre en Francia, esta norma está sometida al control de constitucionalidad, tal y como dispone el artículo 27.2 f) de la L.O.T.C.⁵¹

En relación con este tema, es necesario poner de manifiesto que el Tribunal Constitucional ha equiparado la naturaleza de otras normas que regulan el funcionamiento del Parlamento a la que es propia del Reglamento, con el objeto de garantizar su control y sumisión a la Constitución. En efecto, esto es lo que ha llevado a cabo con el Estatuto Personal de las Cortes⁵² y con las resoluciones de la Presidencia de las cámaras que suplan omisiones o interpreten el reglamento.⁵³

Esta interpretación extensiva del artículo 27.2 d) de la L.O.T.C. tiene como finalidad la de evitar la creación de ámbitos normativos exentos de control. En palabras del propio Tribunal, “la inclusión de este tipo de normas dentro del ámbito del recurso de inconstitucionalidad es la única vía para permitir el que las mismas puedan ser objeto de control por este Tribunal en razón de cualquier infracción constitucional”.⁵⁴ De esta forma, para el Tribunal puede conseguirse un equilibrio entre

⁵⁰ *Op. cit.*, p. 114.

⁵¹ El Tribunal Constitucional ha ejercido recientemente sus competencias de control sobre Reglamento parlamentario en las SS. 179/89 del 2 de noviembre y 141/1990 del 20 de septiembre, en las que analizó la constitucionalidad del Reglamento del Parlamento de Navarra.

⁵² S. 139/88 del 8 de julio.

⁵³ El Tribunal Constitucional atribuyó carácter normativo a dichas resoluciones en el A. 183/84 del 21 de marzo. En igual sentido, A. 224/86 del 12 de marzo. La S. 118/88 del 20 de junio se refiere, con más precisión, al tema. Por último, la S. 119/90 del 21 de junio analiza la propia orientación del Tribunal en torno a la cuestión.

⁵⁴ S. 118/88 f. j. 4o.

la independencia de las cámaras y la defensa de las minorías parlamentarias.

Un problema distinto del que acabamos de analizar lo constituye determinar cuáles son las normas que se pueden utilizar para llevar a cabo el control de los actos del Parlamento. Dejando de lado el caso específico de las competencias de la jurisdicción ordinaria (tema que escapa a los objetivos de estas páginas), es necesario aclarar si el Reglamento parlamentario puede ser utilizado por el Tribunal Constitucional para valorar si la actuación del Parlamento se ha llevado a cabo conforme a lo exigido en la norma fundamental.

Es evidente, por lo que se ha expuesto hasta el momento, que la Constitución es la norma que representa el modelo básico para medir la validez de los actos y normas de funcionamiento de las cámaras. Desde su primera jurisprudencia sobre el tema, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de reiterar que el Parlamento está sujeto a la Constitución con igual grado de vinculación que el resto de los poderes públicos. Por ello, está obligado a respetar, en primer lugar, las normas materiales establecidas en la Constitución (como por ejemplo los derechos y libertades fundamentales), pero también las normas de procedimiento recogidas en su texto.⁵⁵

El Tribunal Constitucional, dando por sentada esta vinculación, ha tenido ocasión de verificar si la elaboración parlamentaria de la ley cumplía los preceptos constitucionales. Este es el caso de la S. 108/86 del 26 de julio, en la que examina si durante la tramitación de la L.O.P.J. resultó infringido el artículo 88 de la Constitución.⁵⁶ Posteriormente, el Tribunal Constitucional ha entrado a analizar la constitucionalidad de la ley 32/84 que modificaba

⁵⁵ Por ejemplo, la S. 90/85 del 22 de julio, reiterada en la S. 23/90 del 15 de febrero.

⁵⁶ Según los recurrentes, la infracción de dicho precepto provenía de la ausencia del informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el proyecto de ley y de la falta de remisión al Congreso por el Gobierno de la exposición de motivos y de la memoria explicativa del proyecto de ley. El Tribunal Constitucional

el Estatuto de los Trabajadores, para determinar si se había producido una violación del artículo 90.2 de la Constitución.⁵⁷ De esta forma, la vinculación del legislador a las normas de procedimiento establecidas en la Constitución ha sido admitida pacíficamente en nuestro ordenamiento, como ha ocurrido en los países de nuestro entorno.

El tema que se debe plantear ahora con más detenimiento es si el Reglamento parlamentario puede desempeñar la misma función que la Constitución. Es evidente que, para cumplir esta finalidad, debe serle reconocido, ante todo, naturaleza normativa y una posición especial dentro del sistema de fuentes. Ambos caracteres han sido atribuidos al Reglamento parlamentario por el Tribunal Constitucional.

Este órgano ha configurado dicha norma con unas características que, si no la equiparan, la aproximan a la posición de la ley dentro del ordenamiento. En efecto, no sólo le ha reconocido, como vimos anteriormente, valor de ley, sino que además ha atribuido al Reglamento parlamentario “fuerza material” de ley. Este último carácter viene a indicar la capacidad que posee dicha norma para satisfacer la exigencia de reserva de ley establecida en la Constitución para el desarrollo de alguno de sus preceptos.⁵⁸

En definitiva, el Reglamento parlamentario ocupa una posición privilegiada dentro del ordenamiento, al ser una norma primaria que está únicamente supeditada al texto constitucional.

rechazó ambas alegaciones con una argumentación que se analizará en páginas posteriores.

⁵⁷ S. 57/89 del 16 de marzo. Los recurrentes alegaban como vicio de procedimiento la ausencia de motivación de una enmienda introducida por el Senado. El Tribunal Constitucional desestimó esta causa de impugnación por considerar que el defecto no alteraba sustancialmente el proceso de formación de la voluntad de la Cámara. Como en el caso arriba citado, esta decisión se analiza detalladamente más adelante.

⁵⁸ Sobre el tema, S. 101/83 del 18 de noviembre y S. 161/88 del 20 de septiembre. La S. 119/90 pone en duda que el Reglamento tenga fuerza de ley, pero le reconoce capacidad de entrar en materia reservada a la ley.

Como ha señalado el propio Tribunal, se encuentra “directamente incardinada a la norma fundamental”.⁵⁹

Esta característica del Reglamento es condición necesaria para considerarlo una norma capaz de determinar la validez de la actuación del Parlamento. Sin embargo, no es condición suficiente. En efecto, aunque la ley ocupe una posición similar, no siempre integra lo que ha venido denominándose, también en nuestro país, parámetro de constitucionalidad.

En relación con este último tema, los caracteres que el Tribunal Constitucional ha reconocido al Reglamento parlamentario le han conducido a utilizarlo frecuentemente para determinar si la actuación del Parlamento ha sido conforme a la Constitución. Esta actitud se ha mantenido especialmente en los procesos de amparo, pero también en los de inconstitucionalidad.

Para el Tribunal Constitucional, la sola infracción del Reglamento parlamentario no legitima la interposición de un recurso de amparo. Esta afirmación, realizada en numerosas sentencias,⁶⁰ no constituye una negativa del Tribunal a servirse del Reglamento para medir la validez de la actuación parlamentaria. En realidad, viene a indicar, como señala el mismo órgano, que no toda infracción del Reglamento parlamentario supone una violación de derechos fundamentales, y que el recurso de amparo no constituye una forma de instar un control jurisdiccional pleno de la conformidad de los actos parlamentarios al Reglamento y a la Ley.

Estas afirmaciones del Tribunal Constitucional intentan sólo recordar que el recurso de amparo es un mecanismo para proteger los derechos fundamentales y no otras figuras jurídicas ajenas a los mismos.

Por ello, no resulta incoherente que, al mismo tiempo, el Tribunal haya utilizado el Reglamento parlamentario con cierta frecuencia para integrar el contenido de los derechos fundamentales

⁵⁹ S.T.C. 101/83 del 18 de noviembre.

⁶⁰ La S.T.C. 23/90 del 15 de febrero resume toda la anterior jurisprudencia sobre el tema.

reconocidos en la Constitución y determinar si ha existido o no una violación del mismo. Esta operación ha sido necesaria por el carácter especialmente abierto con que el texto constitucional reconoce ciertos derechos, cuyo contenido esencial sólo puede concretarse por la intermediación de otras normas, como el propio Reglamento.

Dicha situación es la que, en especial, se ha producido con la vertiente pasiva del derecho de participación política. Así, en la S. 161/88 del 20 de septiembre, el Tribunal Constitucional afirma que éste es un derecho de configuración legal

...y en su consecuencia, compete a la ley comprensiva según se deja dicho de los reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y las facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, éstos quedan integrados en el *status* propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales —y en último extremo ante este Tribunal— el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado...⁶¹

En definitiva, al controlar los actos del Parlamento, el Tribunal Constitucional utiliza el Reglamento parlamentario como norma que, integrando o completando el contenido esencial de

⁶¹ Esta afirmación del Tribunal Constitucional ha sido analizada en profundidad por E. Matía, quien señala que, según esta concepción, el reglamento parlamentario se convierte en “norma materialmente constitucional” y parámetro de la constitucionalidad de determinados actos (p. 13), al menos en los preceptos en los que desarrollan, amplían, integran o interpretan preceptos constitucionales. El mismo autor ha puesto de manifiesto las dificultades que plantea esta concepción, entre las que destaca que, a raíz de la misma, pueden existir tantos *status* parlamentarios como reglamentos parlamentarios haya. Además, cabe preguntarse si la libertad conformadora del reglamento tiene un límite constitucional, pudiéndose deducir de la norma fundamental algún contenido mínimo para el *status* parlamentario (“Los *interna corporis* y la función calificadora de las mesas de las cámaras...”, *cit.*, pp. 13, 35 y ss.).

los derechos fundamentales constitucionales, sirve para medir la constitucionalidad de la actuación del Parlamento.

El papel que desempeña el Reglamento a la hora de valorar si el procedimiento legislativo seguido por las cámaras resulta conforme a lo establecido en el ordenamiento, se ha configurado de forma muy similar.

En un primer momento, la actitud favorable del Tribunal Constitucional a servirse del Reglamento se podía deducir implícitamente, aunque no exista un pronunciamiento directo sobre el tema. Así ocurrió en la S. 89/84 del 29 de septiembre sobre la Ley Orgánica del Estatuto de Castilla y León, donde el Tribunal entraba a analizar si la actuación de la Mesa del Congreso de los Diputados durante la elaboración de dicha norma había infringido lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara.⁶² De no admitir su propia competencia para controlar la adecuación de la actuación parlamentaria a sus normas de funcionamiento, habría desestimado las alegaciones de los recurrentes, objetando la independencia de la Asamblea Legislativa o la imposibilidad de utilizar el Reglamento para declarar la inconstitucionalidad de la ley.

Es, sin embargo, en la S. 99/87 del 11 de junio, sobre la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, cuando el criterio del Tribunal aparece claramente expuesto.⁶³ Las alegaciones realizadas por los recurrentes recuerdan, en gran medida,

⁶² Los recurrentes alegaban, en primer lugar, la infracción del artículo 136.1 y 3 del R.C.D., que regula la actividad a desarrollar por la Mesa cuando recibe un proyecto de Estatuto, y la infracción del artículo 207 de la misma norma, sobre la caducidad de los asuntos pendientes cuando finaliza la legislatura. El Tribunal Constitucional desestimó ambas alegaciones. Esta sentencia ha sido analizada por quien escribe estas páginas en “La renovación de la iniciativa autonómica, la naturaleza de la reserva estatutaria y los reglamentos parlamentarios como parámetro de la constitucionalidad de la ley”, *R.E.D.C.*, núm. 14, 1985.

⁶³ Esta sentencia ha sido analizada, por quien escribe estas páginas en “Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal Constitucional en la S. 99/87”, *R.E.D.C.*, núm 24, 1988.

las que provocaron la sentencia del Consejo Constitucional francés sobre el caso *Sèguin*.

En efecto, se denunciaba la introducción en el Senado, por vía de enmienda, de unas disposiciones que debieron tramitarse como proposiciones de ley, por no guardar relación con el texto en discusión. La decisión del Tribunal Constitucional se distanció de la que había tomado el órgano constitucional francés. En primer lugar, porque desestimó las alegaciones señalando que, en nuestro ordenamiento, ninguna norma limita la facultad de presentar enmiendas ni las diferencias de las proposiciones de ley por su contenido. En segundo lugar, porque el Tribunal adopta una postura radicalmente distinta acerca del Reglamento parlamentario.

En relación con este tema, la sentencia señala:

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

La forma en que el Tribunal Constitucional reconoce al Reglamento parlamentario su naturaleza de norma interpuesta despierta interés por varios motivos. En primer lugar, parece coherente con otros datos del ordenamiento, como son la existencia de otras normas infraconstitucionales que condicionan la validez de la ley, y con el control de constitucionalidad a que está sometido el propio Reglamento. De esta forma, el Tribunal

Constitucional enfoca el problema de los vicios de procedimiento partiendo de los propios elementos de nuestro sistema jurídico.

En segundo lugar, hay que destacar cómo la afirmación del Tribunal Constitucional condiciona la posible inconstitucionalidad de la ley por la infracción de las normas reglamentarias a la existencia de elementos no estrictamente formales. En efecto, el carácter instrumental que se reconoce al procedimiento legislativo en relación con el pluralismo político supone que, para el Tribunal Constitucional, sólo se produzca un vicio invalidante cuando la infracción del reglamento altere de forma sustancial la formación de la voluntad de la Cámara.

Esta es quizá la afirmación más interesante que se realiza en la Sentencia, pero enlaza con la argumentación que se desarrollará en páginas posteriores, donde se expondrán con más detenimiento estos temas.

Por el momento, es necesario poner de manifiesto cómo la decisión del Tribunal Constitucional de admitir al Reglamento parlamentario entre las normas parámetro es coherente con la tendencia mayoritaria en la doctrina española. En realidad, el tema de los vicios de procedimiento legislativo ha dado lugar a escasos análisis específicos,⁶⁴ aunque numerosos autores se han pronunciado sobre el fondo de la cuestión en estudios más amplios.⁶⁵

Dadas las características generales que presenta la autonomía parlamentaria en nuestro ordenamiento, es opinión casi uná-

⁶⁴ Entre ellos, Piqueras Bautista, J. A., “La infracción de los reglamentos de las cámaras y la inconstitucionalidad”, en *El Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981, vol. III; Asís Roig, A. E. de, “Influencia de los vicios «in procedendo» sobre la eficacia de las leyes”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985, vol. I; Jiménez Aparicio, E., “Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplos”, *R.C.E.C.*, núm. 3, 1989.

⁶⁵ Por ejemplo, Punset Blanco, R., *Las Cortes Generales*, Madrid, 1983, p. 95, y “El control jurisdiccional del Estatuto y actos parlamentarios”, *R.C.G.*, núm. 5, 1985; Torres del Moral, A., “Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios”, *R.F.D.U.C.*, núm. 10, 1986, y *Principios de derecho constitucional español*, Madrid, 1988, vol. II, pp. 91 y ss.; Santaolalla López, F., *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1984, pp. 28 y 29.

nime⁶⁶ la sumisión del Parlamento a las normas de procedimiento previstas en la Constitución y la consiguiente enjuiciabilidad de la infracción de dichos preceptos. Las diferencias se inician, como en otros países de nuestro entorno, cuando se trata de determinar si la infracción del Reglamento puede provocar la inconstitucionalidad. Para algunos autores, la respuesta a dar a este interrogante es negativa. Así, L. Ma. Díez-Picazo señala que la violación de aquellos preceptos reglamentarios que no sean expresión de una norma constitucional no es una cuestión que interese al ordenamiento, por lo que debe ser dejada al libre juego parlamentario.⁶⁷ La mayor parte de la doctrina es, sin embargo, partidaria de admitir que la infracción del Reglamento puede producir invalidez. Los argumentos que se utilizan para justificar esta opinión son de distinto signo. R. Punset señala, por ejemplo, que “una ley adoptada con infracción de las normas reglamentarias atinentes al procedimiento legislativo vulnera la Constitución, que expresamente remite a tales normas (artículos 87.1 y 89.1) y demanda un procedimiento especial, específico (artículo 72.1), para su reforma”.⁶⁸ Para E. Jiménez Aparicio, la razón que

⁶⁶ Una excepción a esta tendencia la constituye A. E. de Asís Roig, quien señala que como ocurre en el derecho administrativo, el procedimiento tiene un carácter esencialmente instrumental, por lo que sólo deben considerarse con efectos invalidantes ciertas infracciones graves de la norma constitucional. “Influencia de los vicios...”, *cit.*, p. 223.

⁶⁷ *La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias*, Zaragoza, 1985, p. 86. Con una orientación del mismo signo, Ma. R. Ripollés Serrano, quien afirma que la infracción del Reglamento no puede producir una infracción invalidante “siquiera sea por la sencilla razón de que no hay previsión constitucional sobre ese punto”. “Los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución Española de 1978”, *R.C.G.*, núm. 6, 1985, p. 299.

⁶⁸ *Las Cortes Generales*, *cit.*, p. 95, nota 5. Defienden argumentos de parecido signo Fernández Carnicero, C. J., “La naturaleza jurídico política del procedimiento legislativo”, *Las Cortes Generales*, Madrid, 1987, vol. II, p. 1168; Piqueras Bautista, J. A., *op. cit.*, pp. 2223 y 2224; Torres del Moral, A., *Principios...*, *cit.*, vol. II, p. 92. Sobre el tema, también, L. Aguiar de Luque (“El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión”, *R.D.P.*, núm. 24, pp. 9 y ss.), quien señala la

justifica el carácter indisponible del Reglamento es la propia seguridad jurídica. En efecto, si la infracción de dichas normas no llevase aparejada la invalidez, se pondría en tela de juicio el valor jurídico de los propios reglamentos, ya que quedaría convertido en un simple catálogo de buenos propósitos.⁶⁹

Como vemos, tanto el Tribunal Constitucional como nuestra doctrina mayoritaria mantienen una concepción de los vicios de procedimiento más amplia que la predominante en otros países de nuestro entorno. Ello no es de extrañar, dadas las características que adquiere en nuestro ordenamiento el control de la actividad parlamentaria.

III. ALGUNAS CUESTIONES SIN RESOLVER

El análisis que se ha realizado de la doctrina y la jurisprudencia ha permitido fijar cuáles son las dos concepciones básicas mediante las cuales se enfocan los problemas de los vicios de procedimiento. El siguiente paso necesario consiste en analizar en abstracto ambas construcciones con una finalidad determinada. Ésta radica en poner de manifiesto cómo algunos de los problemas que plantean los vicios de procedimiento no han encontrado una respuesta adecuada, por la visión estrictamente formal con la que las dos construcciones se aproximan al tema que se analiza.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia que defienden que existe un vicio de procedimiento sólo cuando la norma infringida es la Constitución han realizado un tratamiento de los vicios de procedimiento idéntico al que se realiza de los vicios materiales. Así, para determinar su existencia se compara el modelo de acto previsto en la Constitución y el que se ha producido en la realidad. Si se comprueba que este último presenta una desviación, se deduce la invalidez.

necesidad de superar la distinción entre vicios constitucionales y vicios reglamentarios teniendo en cuenta, como hace A. Pizzorusso, el carácter sanable del vicio.

⁶⁹ *Op. cit.*, p. 147.

Este razonamiento, aplicado a los vicios de procedimiento, presenta como ventajas su simplicidad y su coherencia con el tratamiento que se atribuye a otros tipos de vicios. Pero también es cierto que presenta notables inconvenientes, que pueden resumirse en la idea de que prescinde de las características peculiares de las normas constitucionales referidas al procedimiento legislativo. En efecto, es necesario señalar que los preceptos recogidos en la Constitución sobre el tema son a veces excesivamente parcos, mientras que en otras ocasiones son excesivamente detallados. Por esta razón, deducir automáticamente un vicio invalidante de su infracción puede producir unos resultados contrarios a lo exigido por los principios que regulan nuestro ordenamiento.

Esta realidad fue puesta de manifiesto hace tiempo por C. Esposito, quien señalaba que de una parte la Constitución recoge sólo en grandes líneas el procedimiento legislativo regulándolo de forma genérica y con lagunas.⁷⁰ De otra parte, el autor señalaba que las disposiciones constitucionales referidas al tema cumplen distintas funciones, por lo que es necesario demostrar que su incumplimiento puede producir, en todo caso, la ilegitimidad de la ley.⁷¹ Esta afirmación exige un análisis detallado de las normas constitucionales referidas a la elaboración de la ley.

La primera observación que puede realizarse sobre las mismas, y que ha sido puesta de manifiesto en reiteradas ocasiones por la doctrina,⁷² consiste en señalar su parquedad. En efecto, los textos constitucionales suelen ofrecer una breve regulación del procedimiento legislativo, remitiéndose por lo general al Reglamento parlamentario. Dicha remisión no suele llevarse a cabo para cuestiones de carácter secundario, sino esenciales en nume-

⁷⁰ “Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione”, *G.C.*, 1957, p. 1330.

⁷¹ “La Corte Costituzionale in Parlamento”, *cit.*, p. 626. Esta observación del autor parece acertada, aunque no se pueda secundar la conclusión a la que le conduce, y que consiste en mantener la parcial inenjuiciabilidad de los vicios de procedimiento.

⁷² Por ejemplo, Mazzioti, M., “Parlamento (funzioni)”, *cit.*, p. 766.

rosas ocasiones. Baste recordar, por ejemplo, que nuestra Constitución deja al Reglamento la ordenación de materias tales como la convocatoria (artículo 79.1), la fijación de mayorías cualificadas (artículo 79.2), o las circunstancias en las que cabe excluir la publicidad (artículo 80).

Esta realidad es la que ha conducido a que parte de la doctrina considere que el Reglamento contiene disposiciones de carácter materialmente constitucional⁷³ o, como afirmaba H. Kelsen, “de índole constitucional”.⁷⁴

Puede suceder, por tanto, que una ley haya sido elaborada respetando los preceptos constitucionales de procedimiento, pero vulnerando las más elementales reglas del juego democrático.

Este sería el caso, por ejemplo, de una ley votada sin conceder a la oposición el derecho a expresarse,⁷⁵ o debatida y aprobada en secreto porque así lo han querido los miembros de la mayoría. Es evidente que para quienes consideran que la invalidez es fruto sólo de la infracción de las reglas constitucionales de procedimiento, esas leyes podrían no presentar vicio alguno.

Pero, junto a este problema, encontramos otros de distinta índole. En efecto, a veces se hallan en la norma fundamental preceptos que están destinados a cumplir objetivos distintos. En algunas ocasiones constituyen trámites formales para conseguir una finalidad que, excepcionalmente, puede alcanzarse a través de otros medios. Este es el caso, por ejemplo, de la exigencia de la convocatoria reglamentaria (artículo 67.3). Aunque la propia Constitución excluye la validez de los acuerdos adoptados sin este requisito, dicha sanción debe reputarse exagerada al menos cuando, a pesar del defecto, concurran a la reunión todos los miembros de la Cámara.

En otras ocasiones, las normas de procedimiento tienen como finalidad garantizar la participación en el procedimiento

⁷³ Por ejemplo, Modugno, F., “Legge (vizi della)”, *cit.*, p. 1014.

⁷⁴ *Teoría general del Estado*, trad. de L. Legaz Lacambra, México, 1975, p. 446.

⁷⁵ El ejemplo es de Luchaire, F., *op. cit.*, p. 131.

legislativo de los miembros de la Cámara. Este es, por ejemplo, el caso de la exigencia de la exposición de motivos y de los informes necesarios para pronunciarse sobre los proyectos de ley (artículo 88.1).⁷⁶ En otros supuestos, la garantía se establece a favor de otros órganos ajenos al Parlamento, como el Gobierno, que tienen derecho a pronunciarse sobre las proposiciones de ley y enmiendas que supongan alteraciones presupuestarias (artículo 134.6). Puede suceder que las normas que se acaban de citar resulten infringidas con el consentimiento de aquellos a favor de quien establece la garantía.

En estas ocasiones, hay que secundar el interrogante que formula G. Zagrebelsky, quien se pregunta por qué razón, y en interés de quién, el órgano de justicia constitucional debería erigirse en defensor de una norma establecida para tutelar a unos sujetos que no tienen interés en su respeto.⁷⁷

Las normas de procedimiento legislativo contenidas en la Constitución pueden tener también como finalidad ordenar el trabajo parlamentario en aras de una cierta eficacia. Este es el supuesto, por ejemplo, del plazo del que dispone el Senado para intervenir en la elaboración de la ley (artículo 90.2 y 3). Nos encontramos nuevamente ante una norma de cuya infracción es al menos discutible, deducir la invalidez de la ley.

Por los argumentos que se acaban de exponer, se puede concluir que el criterio consistente en deducir un vicio de procedimiento invalidante del incumplimiento de una norma de rango constitucional deja muchos problemas sin resolver. En efecto, frente al mismo cabe objetar que la Constitución no recoge todos los trámites esenciales para la elaboración de la ley. Pero además se puede señalar que no todos los trámites recogidos en la Constitución son esenciales para esta finalidad.

La respuesta a los problemas de los vicios de procedimiento debe encontrarse, por tanto, siguiendo otras vías.

⁷⁶ Este defecto es, precisamente, el que motivó la S.T.C. 108/86 del 26 de julio.

⁷⁷ *La Giustizia Costituzionale*, Bolonia, 1988, p. 134.

Es necesario ahora analizar si la inclusión del Reglamento parlamentario entre las normas cuya infracción provoca la invalidez puede resultar el criterio que resuelva los problemas antes apuntados.

Esta concepción, en efecto, es capaz de resolver el primer inconveniente que se señala, y que consistía en la parquedad de la norma constitucional a la hora de regular el procedimiento legislativo. Por expreso mandato constitucional, los reglamentos parlamentarios regulan detalladamente, además de otros extremos, los pasos que deben dar las cámaras al elaborar la ley. Este contenido de los reglamentos representa la ventaja de incluirlos en el parámetro de constitucionalidad. Pero, al tiempo, constituye su mayor inconveniente. En efecto, al solucionar el primero de los problemas derivados de limitar los casos de invalidez a la infracción de la Constitución incrementa notablemente el segundo, que consiste en la necesidad de diferenciar las funciones de las normas que regulan el procedimiento legislativo.

Hemos visto cómo la Constitución entra a regular el procedimiento legislativo estableciendo preceptos de distinta naturaleza. La misma característica, pero incrementada, presentan los reglamentos parlamentarios, en los que se multiplican las normas que tienen como misión garantizar posiciones de los sujetos implicados en la elaboración de la ley, formalizar y ordenar trámites y obtener una actuación más eficaz.

Esta pluralidad y heterogeneidad de normas plantea nuevos y graves problemas que se han intentado resolver de distintas maneras por los partidarios de la intermediación del Reglamento.

Algunos autores aceptan las consecuencias de su construcción sin posteriores matizaciones.⁷⁸ Pero esta concepción no es la más extendida, ya que presenta numerosas objeciones. En efecto, considerar invalidante cualquier infracción reglamen-

⁷⁸ Este es el caso, en nuestro país, de M. A. Aparicio Pérez, para quien “la infracción del procedimiento legislativo contenido en los reglamentos sería siempre infracción constitucional” (*op. cit.*, p. 147).

taria, por irrelevante que sea, multiplicaría los supuestos en los cuales una ley puede ser declarada formalmente inconstitucional. Este resultado es contrario a la propia economía jurídica, especialmente cuando el defecto ha resultado irrelevante para la correcta formación de la voluntad de la Cámara. Pero, además, una radical subordinación del Parlamento bajo pena de invalidar su actuación podría conducir a una limitación de la autonomía de la Cámara en cuestiones que no son esenciales para el ordenamiento. Al tiempo se potenciaría una intromisión del Tribunal Constitucional en la actividad de la Cámara, al atribuir a este órgano el control del cumplimiento de unas normas que no sólo no tienen rango constitucional, sino que, además, en muchos supuestos, no tienen conexión alguna con el texto constitucional.⁷⁹

Los inconvenientes que plantea concebir de forma tan amplia los vicios de procedimiento han conducido a la mayor parte de los autores que defienden “la parametricidad” del Reglamento a realizar posteriores matizaciones. Con notables excepciones.⁸⁰ La tendencia más generalizada consiste en distinguir los vicios esenciales de los que no tienen esta característica, para atribuir sólo a los primeros, naturaleza invalidante.

En algunas ocasiones, esta diferenciación se lleva a cabo teniendo en cuenta la naturaleza de la norma infringida. Este es, por ejemplo, el caso de A. Manzella, quien distingue las normas de organización procedimental y las normas sobre la decisión. Estas últimas constituyen el núcleo irreducible de los *interna cor-*

⁷⁹ A. A. Cervati expone interesantes argumentos contra esta concepción, acuñados por la doctrina italiana, en “Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo...”, *cit.*

⁸⁰ La más significativa es, sin duda, la constituida por F. Modugno, quien, aunque para él toda infracción del Reglamento debería suponer la invalidez de la ley, analiza como tales aquellas que suponen una violación directa o indirecta de las normas constitucionales “porque el Estado de Derecho viviente no consiente —no obstante las recordadas razones que justificarían una extensión, de las violaciones de las disposiciones contenidas en los reglamentos parlamentarios— tomar en consideración otras hipótesis” (“Legge (vizi della)”, *cit.*), p. 1018, trad. del italiano.

poris y, aunque estén recogidos en la Constitución, su infracción sería inenjuiciable.⁸¹ Las concepciones a las que nos referimos, y que aparecerán con frecuencia a lo largo de estas páginas, presentan una notable ventaja. En efecto, siguen la orientación marcada por H. Kelsen, que aconsejaba distinguir entre vicios graves, esenciales para la formación de la ley, y otros que no poseen esta característica. Pero, al tiempo, plantean otros problemas que quedan sin respuesta.

En primer lugar, el criterio utilizado para distinguir los vicios no parece siempre satisfactorio, en la medida en que no está deducido claramente de un principio de nuestro ordenamiento⁸² ni permite señalar con cierta claridad cuál es la frontera que existe entre los vicios graves y los leves.⁸³

En esta materia es preciso tener muy presente la orientación metodológica que ofrece A. M. Sandulli sobre el problema de la invalidez. Según el autor, toda distinción científica, para ser tal, debe establecerse sólo donde exista un criterio unívoco y válido, máxime si la distinción misma no está formulada por el

⁸¹ *Il Parlamento, cit.*, pp. 228 y ss. En nuestro país intenta establecer criterios de distinción entre vicios graves y vicios no graves, A. Santaolalla, quien diferencia las infracciones de las normas reglamentarias repetitivas o integrativas de la Constitución de las que son innovadoras (*Derecho parlamentario español, cit.*, pp. 28 y 29). También C. J. Fernández Carnicero, *op. cit.*, p. 1160, y Asís Roig, A. E. de (*op. cit.*, p. 233) que extiende a la ley las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47 de la L.P.A.

⁸² Esta es la crítica que puede realizarse a A. Manzella. Utilizando una expresión de F. Modugno, aunque en otros contextos (*op. cit.*, p. 1015), puede decirse que lo que no convence es el apriorismo del asunto. En efecto, no parece que haya conexión entre la autonomía parlamentaria y el hecho de que infracciones tan relevantes como las que disciplinan el quórum o la forma de votación sean inenjuiciables.

⁸³ Este es el caso de lo apuntado por A. Santaolalla. En efecto, cabe opinar que es necesario señalar cuál es el criterio para distinguir entre las normas del Reglamento que innovan la Constitución, de las que son integrativas. Por otra parte, frente a lo afirmado por otros autores, es preciso establecer por qué y cómo los conceptos acuñados en derecho administrativo para la nulidad del acto son aplicables a la ley.

ordenamiento, sino que se quiere extraer del sistema mediante inducción. Si se produce una situación de esta naturaleza, o la distinción se fundamenta realmente sobre bases sólidas, o carece de operatividad.⁸⁴

Pero, además, puede afirmarse que las concepciones que analizamos, al considerar que los vicios no esenciales son inenjuiciables, reproducen algunas de las características presentes en la doctrina de los *interna corporis*. Frente a ellas cabe afirmar que aunque los vicios puedan graduarse por su relevancia y aunque sea posible admitir que algunas infracciones carezcan de trascendencia, falta por explicar las consecuencias que se deducen de ello, y que consisten en algo de tan honda trascendencia, como limitar la competencia del Tribunal Constitucional para enjuiciar la constitucionalidad formal de la ley.

Esta última crítica es la que también puede realizarse a las aportaciones de A. Pizzorusso sobre el tema. El autor es partidario de considerar que las infracciones del Reglamento pueden originar un vicio en la ley. A diferencia de los autores antes citados, no distingue los vicios por su gravedad, sino por su sanabilidad.⁸⁵ Cuando el vicio resulta sanado por el carácter continuado del procedimiento, estamos ante un defecto inenjuiciable. La concepción de A. Pizzorusso, que contiene importantísimas aportaciones que más adelante se examinarán con detalle, presenta como principal objeción la que realiza F. Modugno,⁸⁶ al considerarla como una tesis intermedia entre la admisión e inadmisión del control de constitucionalidad. En efecto, frente a A.

⁸⁴ Sandulli, A. M., *Il procedimento amministrativo*, Milán, 1959, p. 186.

⁸⁵ Para el autor son sanables los vicios inherentes a la iniciativa, a las deliberaciones preliminares y a las actividades necesarias para poner en conocimiento el acto conclusivo de cada subprocedimiento (“Le deliberazioni preliminari...”, *cit.*).

⁸⁶ *Op. cit.*, pp. 1013 y ss. El autor lleva a cabo otra serie de críticas que se podrán analizar en páginas posteriores. Parte de ellas fueron contestadas por A. Pizzorusso en *Delle Fonti del Diritto...*, *cit.*, p. 239, nota 5. Sobre el tema, son interesantes las indicaciones de C. Mortati en *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padua, 1976, t. II, p. 1411, nota 1.

Pizzorusso cabe afirmar que la sanación del vicio, como ocurre con su gravedad, no afecta a la declaración de inconstitucionalidad, sino a un momento previo y anterior que es la invalidez. Es cierto que si el vicio es leve o resulta sanado, la ley no podrá ser declarada inconstitucional. Pero este efecto no se produce porque haya zonas libres del control constitucional, sino simplemente porque la validez de la ley no resulta afectada. Más adelante será necesario examinar este problema con detenimiento. Por el momento es preciso continuar con las soluciones aportadas por la doctrina.

Algunos autores consideran que la distinción entre vicios esenciales y no esenciales es tan importante que sólo puede ser llevada a cabo mediante una norma de valor constitucional.⁸⁷

La mayor parte, sin embargo, siguiendo las indicaciones de H. Kelsen que se recogían al inicio de estas páginas, atribuyen la tarea de llevar a cabo esta “dificilísima distinción” al Tribunal Constitucional.⁸⁸

Es evidente que el órgano de justicia constitucional, por ser el supremo intérprete de la norma fundamental, tiene atribuidas importantes misiones en el tema de vicios de procedimiento. La trascendencia de su jurisprudencia, presente en cualquier circunstancia, es todavía mayor ante un problema que, como el que se trata, afecta a la invalidez. En esta materia, definida hace tiempo como “la selva virgen del Derecho público”, es más necesario que nunca tener presentes las exigencias del caso concreto.⁸⁹ Para esta misión nadie está más capacitado que el propio Tribunal.

Pero aunque todo esto sea cierto, la necesaria intervención de la justicia constitucional no exime de responsabilidad a la doctrina.

En efecto, no parece que el mejor camino pueda consistir en plantear la necesidad de una distinción no prevista ex-

⁸⁷ Por ejemplo, C. Mortati, *op. cit.*, p. 1411.

⁸⁸ En nuestro país esta solución es la que defienden A. Garrorena en “La sentencia constitucional”, *R.D.P.*, núm. 11, 1981, p. 14, y A. Torres del Moral, *Principios...*, *cit.*, vol. II, pp. 92 y 93, entre otros.

⁸⁹ Sobre el tema, G. Zagrebelsky, *La Giustizia Costituzionale*, *cit.*, p. 43.

presamente en el ordenamiento para, posteriormente, atribuir al Tribunal Constitucional la tarea de aclararla y llenarla de contenido. La solución del tema no puede encontrarse reconduciéndolo al análisis de las competencias y funciones atribuidas a la justicia constitucional en materia de invalidez. La vía a seguir en materia de vicios de procedimiento es la que, en su momento, indicó C. Esposito: entrar a analizar “cuándo el ordenamiento jurídico considera una ley nula o inválida; cuándo, al contrario, irregular pero válida; cuándo impone un requisito, un límite o una exigencia bajo pena de nulidad, cuándo de sola irregularidad”.⁹⁰

IV. LA NECESIDAD DE NUEVOS PLANTEAMIENTOS: LA CONCEPCIÓN INSTRUMENTAL DEL PROCEDIMIENTO

La exposición que se ha llevado a cabo acerca de las soluciones que los vicios del procedimiento han recibido en el derecho español y el extranjero, justifica que se haya asumido este tema como objeto específico de estudio. Existen numerosos problemas que no han sido resueltos ni por los partidarios de limitar los casos de invalidez a la infracción de los preceptos constitucionales, ni por quienes amplían estos supuestos al incumplimiento del Reglamento.

Las principales objeciones a ambas construcciones se acaban de analizar. Pero aún cabría llevar a cabo otras que escapan del marco específico del tema que tratamos, y que tienen un carácter mucho más amplio. Los partidarios de la primera concepción ignoran que, aunque sea discutible que el Reglamento parlamentario forme parte del parámetro de constitucionalidad, existen otras normas sobre materia parlamentaria cuya vulneración puede producir la invalidez. Dado que es posible una colaboración entre Reglamento y ley en materias que exceden del ámbito in-

⁹⁰ *La validità della legge*, cit., p. 28, trad. del italiano.

terno del Parlamento, hay leyes orgánicas que regulan algunos extremos de la tramitación de una ley.⁹¹

Los partidarios de la segunda de las concepciones asumen el carácter interpuesto del Reglamento, a pesar de que, como se ha puesto de manifiesto en ciertas ocasiones, no está clara la naturaleza del parámetro de constitucionalidad ni sobre todo cuáles son sus funciones y límites.⁹² Pero, además, como los primeros, ignoran la existencia de otras normas que también forman parte del ordenamiento parlamentario,⁹³ y que no se mencionan cuando se habla del tema de los vicios de procedimiento. Este es el caso no sólo de las leyes orgánicas, sino también de las resoluciones de la Presidencia que, como hemos analizado antes, cuando son integradoras del Reglamento, se incorporan al mismo. Debería, por tanto, aclararse si el incumplimiento de alguno o de todos sus preceptos produce un vicio invalidante.

A pesar de las diferencias que existen entre las dos concepciones que se han descrito, ambas presentan una característica común. En efecto, según las mismas, el vicio se produce siempre que se ha infringido una norma de procedimiento, ya sea sólo la Constitución o también el Reglamento. En este sentido, se opera en relación con los vicios que analizamos, como con el resto de las causas de inconstitucionalidad: basta con comparar lo dis-

⁹¹ Este es el caso de la Ley Orgánica 3/84 de Iniciativa Legislativa Popular, que regula no sólo la formación de la iniciativa, sino también muchos extremos de su tramitación parlamentaria. Sobre el tema de las leyes que regulan materias íntimamente relacionadas con las propias de los reglamentos parlamentarios: Martínez-Elipe, M., “Fuentes del derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario”, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, p. 444.

⁹² Sobre el tema, en Italia, G. Zagrebelsky, *Giustizia Costituzionale*, cit., p. 139, y *Diritto Costituzionale*, Turín, 1987, vol. I, p. 141. En España, referido al bloque de constitucionalidad, Rubio Llorente, F., “El bloque de constitucionalidad”, *R.E.D.C.*, núm. 27, 1989.

⁹³ El concepto de “ordenamiento parlamentario” aparece claramente expuesto por Ma. R. Ripollés Serrano, para quien éste aparece compuesto por distintas clases de normas de variada naturaleza jurídica que regulan las relaciones internas y externas de las cámaras (“Los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes...”, cit., p. 288).

puesto por la norma que ordena el procedimiento para deducir la existencia de la invalidez.

Hemos podido analizar cómo esta forma de razonamiento puede producir problemas que quedan sin resolver y resultados no deseados por el ordenamiento. Por esta razón, un enfoque adecuado de los vicios de procedimiento exige seguir otro camino distinto. Este extremo ha sido puesto de manifiesto por G. Zagrebelsky, quien señala cómo en este tema es necesario mantener una cierta elasticidad de orientaciones, evitando teorías excesivamente rígidas y abriendo soluciones más pragmáticas.⁹⁴ El mérito de la concepción de A. Pizzorusso, a la que hemos tenido ocasión de referirnos, estriba precisamente en corregir el formalismo introduciendo elementos (como la sanación) que permiten una respuesta más adecuada a los problemas.

Sólo una solución que tenga ese grado de elasticidad puede, de una parte, reconocer la necesaria esfera de libertad al Parlamento y a los grupos que lo componen, en la medida en que evita una interpretación excesivamente rígida de las normas que componen el ordenamiento parlamentario.⁹⁵ Pero, de otra parte, este también es el único camino para garantizar la corrección en la toma de decisiones dentro del Parlamento y la posición de quienes participan en dicho proceso.

Para encontrar esta distinta vía puede partirse de la reflexión que realiza L. Díez-Picazo ante el problema de las causas capaces de generar la ineficacia. Dado que no siempre están previstas en la ley, ni siempre son proporcionales al vicio, el autor señala: “El problema me parece que es ante todo un problema de interpretación, que sólo puede ser resuelto esclareciendo el significado y la finalidad de la norma que ha quedado infringida y, en definitiva, el sentido y el significado de la «ratio iuris» que inspira tal norma”.⁹⁶

⁹⁴ “Procedimento legislativo e regolamenti parlamentari”, *cit.*, p. 773.

⁹⁵ Sobre el tema, Gemma, G., “Regolamenti parlamentari: una zona franca...”, *cit.*, p. 1787.

⁹⁶ *Fundamentos del derecho civil patrimonial*, Madrid, 1983, p. 298.

En el caso que nos ocupa, las normas que pueden resultar infringidas son las que ordenan el procedimiento de elaboración de la ley. Esto significa que la determinación de los vicios capaces de afectar a la ley sólo puede intentarse teniendo en cuenta la finalidad que cumple el propio procedimiento.

En realidad, este enfoque del problema viene exigido por la naturaleza del procedimiento, que no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar una determinada meta.

Este carácter instrumental del procedimiento legislativo ha sido puesto de manifiesto por amplios sectores doctrinales.⁹⁷ Sea cual sea la concepción que se tenga del mismo, siempre se interpreta como una serie de actos o un cauce formal a través del cual se intenta alcanzar un fin. Es precisamente la consecución de esta finalidad lo que constituye su razón de ser. Por ello la relevancia de los vicios que se producen durante el procedimiento no puede medirse teniendo en cuenta sólo la naturaleza de la norma infringida, sino, sobre todo, la forma en que la infracción ha repercutido sobre la meta que el procedimiento está destinado a cumplir.

Esta concepción es la que parece subyacer en la S.T.C. 99/87 que citamos con anterioridad. En efecto, en la misma, el criterio estrictamente formal (la infracción del Reglamento parlamentario) aparece corregido por la necesidad de tener en cuenta la finalidad que cumple el propio procedimiento legislativo. En este sentido, se reconoce que la infracción del mismo podrá producir un vicio invalidante sólo cuando “esta inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras”.

⁹⁷ Sobre el tema, especialmente Galeotti, S., *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milán, 1955. En nuestro país, Zapata Pérez, J., expone este tema en “La elaboración de las leyes. Los tratados internacionales”, *Las Cortes Generales*, Madrid, 1987, vol. I, pp. 219 y 220. También García Martínez, M. A., *El procedimiento legislativo*, Madrid, 1987, pp. 19 y ss.

El carácter instrumental que es propio del procedimiento no constituye una novedad en otras ramas del derecho público,⁹⁸ donde desde hace tiempo se utiliza para limitar un excesivo rigor a la hora de medir las consecuencias de sus infracciones.

El caso más significativo es quizá el del derecho administrativo, definido como el menos formalista.⁹⁹ Este carácter ha sido fruto de una lenta evolución. En efecto, la actitud de la jurisprudencia ante las infracciones de procedimiento era marcadamente rigorista, al calificar este tipo de vicios como de orden público y provocar en todo caso la nulidad.¹⁰⁰ La entrada en vigor de la Ley de Procedimiento Administrativo propició la modificación de esta visión, por considerar que los vicios de procedimiento sólo generan la nulidad del acto en supuestos excepciones (artículo 47.1 c). Pero, además, la anulabilidad se configura de forma restrictiva en cuanto que sólo se produce si el vicio de forma impide que el acto alcance su fin o da lugar a la indefensión.

En la actualidad, en materia de actos administrativos, predomina en la doctrina una visión marcadamente instrumental del procedimiento. Éste se concibe, según la exposición de motivos de la L.P.A., como “cauce formal de la serie de actos en que se

⁹⁸ En este sentido, M. Montero Puerto ha afirmado que “lo que importa es el fin al cual sirve el procedimiento, ya que éste tiene razón de ser para la existencia de aquél. Actividad ordenada que no lo está en función de un fin, carece de razón de existir; de aquí que el procedimiento no sea un concepto que se agote en sí mismo...” (*Teoría de la forma de los actos jurídicos en derecho público*, Alcoy, 1976, pp. 569 y 570). Sobre la necesidad de combatir el excesivo formalismo por medio de una visión instrumental del procedimiento judicial, Furno, C., “Nullità e rinnovazione degli atti processuali”, en *Stundi in onore di E. Redenti*, Milán, 1951, vol. I, p. 464.

⁹⁹ E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, 1986, vol. I, pp. 594 y ss.

¹⁰⁰ Una crítica a esta actitud de la jurisprudencia, anterior a la elaboración de la L.P.A., Garrido Falla, F., *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Madrid, 1956, p. 263, nota 123. T. R. Fernández Rodríguez analiza con detenimiento la evolución del problema en *La doctrina de los vicios de orden público*, Madrid, 1970, pp. 92 y ss. y 129 y ss.

concreta la actuación administrativa para alcanzar un fin”.¹⁰¹ Por este motivo, las infracciones procedimentales se configuran de forma restrictiva, reconociéndoseles carácter invalidante únicamente cuando repercuten sobre el contenido del acto.¹⁰²

La actitud antiformalista encuentra mayores resistencias para extenderse al enfoque que deben recibir los vicios en la elaboración de los reglamentos. En efecto, la doctrina mayoritaria considera que, en el caso de las disposiciones generales, el procedimiento no es puramente instrumental, sino que adquiere un carácter *ad solemnitatem*, por constituir un límite a la actuación administrativa y una garantía de los ciudadanos. Esta distinta función atribuida al procedimiento hace que cualquier infracción del mismo se considere grave, susceptible de producir la nulidad de pleno derecho.¹⁰³

Este criterio no es, sin embargo, unánime, sirviéndose de la ambigüedad con que aparece redactado el artículo 47.2 de la L.P.A., y ante el frecuente incumplimiento de los trámites para la elaboración de los reglamentos, ha optado generalmente por relativizar dichos requisitos,¹⁰⁴ considerando que no toda infracción del procedimiento debe generar la nulidad. Como sucede en el caso de los actos, se reconoce que, en la elaboración de las disposiciones, el procedimiento cumple un papel instrumental.¹⁰⁵

¹⁰¹ Sobre el tema, especialmente E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez, *Curso de derecho...*, cit., vol. II, pp. 382 y ss.

¹⁰² Sobre el tema, especialmente, T. R. Fernández Rodríguez, *La doctrina...*, cit., p. 151.

¹⁰³ Sobre el tema, García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T. R., *Curso de derecho...*, cit., vol. II, pp. 196 y ss., y 217 y ss. González Pérez, J., *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, Madrid, 1988, p. 1125. Bermejo Vera, J., “La «relativización» del procedimiento para elaborar disposiciones de carácter general”, *R.E.D.A.*, núm. 30, 1981.

¹⁰⁴ La jurisprudencia del Tribunal Supremo aparece analizada en Santamaría Pastor, J. A. y Parejo Alfonso, L., *Derecho administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Madrid, 1989, pp. 82 y ss.

¹⁰⁵ En esta línea fue especialmente importante la S.T.S. del 17 de junio de 1974, que reconoce que las infracciones de procedimiento pueden producir

Aunque la doctrina ha prestado escasa atención a esta evolución¹⁰⁶ y continúa insistiendo en posiciones formalistas, existen sectores¹⁰⁷ partidarios de una concepción más instrumental y menos rígida de los vicios de procedimiento de los reglamentos.¹⁰⁸

Es necesario, dentro del derecho constitucional, plantearse también una concepción de los vicios en la elaboración de la ley en la que no sólo influya la infracción de una norma de procedimiento, sino también la alteración del fin que es propio del procedimiento legislativo. Pero esta reflexión exige concretar cuál es la misión que constituye la razón de ser de esta forma específica de procedimiento.

En efecto, aunque la noción de procedimiento es general para el derecho público,¹⁰⁹ no cabe afirmar que la finalidad del mis-

como consecuencia no sólo la nulidad, sino también la anulabilidad o irregularidades no invalidantes.

¹⁰⁶ Sobre el tema, Santamaría Pastor, J. A., *Fundamentos de derecho administrativo*, Madrid, 1988, vol. I, pp. 804 y ss.

¹⁰⁷ Especialmente, Boquera Oliver, J. M., “Las ilegalidades formales y materiales de las disposiciones reglamentarias”, *Revista de Derecho Público*, núm. 57.

¹⁰⁸ A pesar de que este tema escapa del objetivo de estas páginas, es quizá necesario señalar cómo el papel instrumental del procedimiento no varía aunque se elabore una disposición. En efecto, también en ese caso constituye una garantía para la correcta formación de la voluntad del órgano que debe tomar la decisión. Es cierto que es difícil reconocer que la infracción del procedimiento, en este caso, pueda producir como sanción la anulabilidad. Como es sabido, esta figura, desde su surgimiento en el derecho romano, constituye un camino procesal para defender intereses particulares (sobre el tema, Santamaría Pastor, J. A., *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Madrid, 1972, p. 82, y Brutti, M., “Invalidità (Storia)”, *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXII, pp. 566 y ss.). Por este motivo no puede aplicarse a disposiciones generales, porque resulta siempre perjudicado el interés general (sobre el tema, García de Enterría, E. y T. R. Fernández Rodríguez, *Curso de derecho...*, cit., vol. I, p. 219). Pero nada impide reconocer, como de hecho hace continuamente la jurisprudencia, que pueden producirse irregularidades irrelevantes o vicios no invalidantes.

¹⁰⁹ A. Merkl puso de manifiesto cómo el “proceso” es función del derecho en todos sus campos y planos, constituyendo por tanto un problema de teoría general. *Teoría general del derecho administrativo*, México, 1980, p. 280.

mo sea idéntica en la actuación de todos los órganos del Estado. Hemos podido analizar cómo la doctrina considera que la finalidad del procedimiento administrativo es garantizar los derechos de los administrados y asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general. A su vez, el procedimiento judicial tiende a averiguar la verdad y satisfacer las pretensiones de las partes. Entre ambos tipos de procedimiento destaca, como finalidad común, la de asegurar los derechos de los ciudadanos, aunque tanto el uno como el otro cumplen otras misiones conexas con éstas, como son conseguir la eficacia en la actuación de la administración y la protección del ordenamiento jurídico.¹¹⁰

Frente a estos tipos de procedimiento, el legislativo presenta rasgos peculiares que derivan de las características propias del órgano en el que se desarrolla y de la norma que resulta de su desenvolvimiento.

En efecto, el Parlamento es el ámbito natural en el que se expresa el pluralismo característico de un Estado social y democrático de derecho.¹¹¹ Los grupos que lo integran representan los distintos intereses presentes en la sociedad con la finalidad de conseguir, mediante la transacción y el debate, una integración. Una vez rota la homogeneidad que caracterizaba la estructura de las cámaras en el siglo pasado, en nuestra época es consustancial al Parlamento la variedad de intereses y opiniones.

Estas características se proyectan en la principal tarea del Parlamento: la elaboración de la ley, y afectan a la naturaleza de esta norma. Es difícil mantener, como hacía J. J. Rousseau, que la ley

¹¹⁰ Sobre el tema, García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T. R., *Curso de derecho...*, cit., vol. II, p. 383.

¹¹¹ La modificación de la estructura del Parlamento y las características que empiezan a definirlo fueron lúcidamente descritas por dos testigos del surgimiento de esta nueva forma de Estado: C. Schmitt (en *La defensa de la Constitución*, Madrid, 1983) y H. Kelsen (en *Esencia y valor de la democracia*, Madrid, 1979). Sus reflexiones sobre este tema fueron analizadas por quien escribe estas páginas en “Los vicios en el procedimiento legislativo”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, edición de A. Garrorena, Madrid, 1990, p. 198.

tenga como origen una voluntad general y como objeto la propia generalidad.¹¹² La voluntad del legislador ha dejado de ser un todo coherente y unitario, para convertirse en una suma de intereses. Por otra parte, la ley se destina a veces a regular objetos particulares y concretos. El único ámbito donde la generalidad continúa siendo consustancial al concepto de ley es en el procedimiento. En efecto, como afirma G. Zagrebelsky,¹¹³ lo que cualifica a esta fuente del derecho es la participación en su elaboración de los sujetos a los que pertenece la soberanía y su ejercicio. Por ello, el autor define la ley como el acto ordinario a través del cual los distintos sujetos de la democracia concurren a unificar sus intereses para alcanzar una conclusión unitaria. La ley es, pues, una norma que expresa integración política.¹¹⁴

De estas características propias del Parlamento y de la ley cabe deducir la finalidad que caracteriza al procedimiento legislativo. En efecto, constituye el medio que, en la actualidad, permite al Parlamento aproximarse a la verdad durante la elaboración de la ley. Pero esta verdad no se concibe ya como más elevada o absoluta, superior a los intereses del grupo, sino que consiste en una “síntesis de la contraposición entre tesis y antítesis de los intereses políticos”,¹¹⁵ en definitiva, en el logro de una transacción.

Concebir la ley como norma de integración política exige de los ordenamientos actuales una regulación más precisa y detallada del procedimiento legislativo que deriva de la creciente complejidad social y de intereses.¹¹⁶ Para que la ley cumpla su función, su elaboración debe llevarse a cabo mediante la participación de los distintos grupos, que deben actuar en condiciones de libertad e igualdad, para alcanzar públicamente el acuerdo que resulte de la dialéctica mayoría-minoría.

¹¹² *El contrato social*, Madrid, 1969, p. 50.

¹¹³ *Manuale di Diritto costituzionale*, cit., vol. I, p. 155.

¹¹⁴ *Ibidem*, pp. 154 y 155.

¹¹⁵ Kelsen, H., *op. cit.*, p. 86.

¹¹⁶ Cervati A. A., “Art. 70-74”, *La formazione delle leggi. Commentario della Costituzione a cura de G. Branca*, 1985, t. I, p. 183.

En definitiva, mediante el procedimiento debe conseguirse que en el Parlamento se cumpla y en la ley se proyecte el principio democrático. Éste constituye su finalidad.

La conexión que existe entre procedimiento legislativo y principio democrático ha sido puesta de manifiesto en destacadas ocasiones por la doctrina. En nuestro país, I. de Otto ha señalado que la posición preferente de la ley dentro del ordenamiento se explica, precisamente, porque su elaboración se asienta sobre la publicidad, la contradicción y el debate.¹¹⁷

Son también frecuentes los enfoques que conectan el procedimiento legislativo con el pluralismo político, considerando que es este último el que constituye la finalidad del primero.¹¹⁸ A este punto de vista responde la S.T.C. 99/87, a la que una vez más debemos referirnos. Según la misma, las normas de procedimiento que integran el Reglamento parlamentario vinculan al legislador “por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político”.

La trascendencia que alcanza el procedimiento legislativo no se agota, sin embargo, en su misión de garantizar el pluralismo político. En efecto, este último, a pesar de su propia importancia, sólo alcanza su auténtica dimensión si es considerado como uno de los elementos que componen el principio democrático. Como más adelante podremos analizar, pluralismo y democracia no se identifican, sino que cabe en teoría imaginar la existencia de sistemas pluralistas no democráticos y sistemas democráticos no pluralistas. Sin embargo, en el Estado social y democrático de derecho, el principio democrático conlleva no sólo el reconocimiento de

¹¹⁷ *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1987, pp. 140-144 y 153. En la R.F.A., estas características del procedimiento constituyen, para parte de la doctrina y de la jurisprudencia, el fundamento de la reserva de ley; Baño León, J. M., *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*, Madrid, 1991, pp. 56 y ss.

¹¹⁸ Así, por ejemplo, Asís Roig, A. E. de, *op. cit.*, p. 235, y Aguiar de Luque, L., *op. cit.*, p. 22.

que las decisiones deben alcanzarse a partir de la pluralidad de opiniones, sino también la regla de la mayoría y de la publicidad.

La conexión entre procedimiento legislativo y principio democrático es consecuencia del papel nuclear que este último cumple en nuestro ordenamiento. Este extremo ha sido puesto de manifiesto por M. Aragón, quien ha señalado la necesidad de reconstruir la teoría de la Constitución, precisamente a través de este principio. Constituye la clave que puede servir para reexaminar el concepto de ley y del procedimiento necesario para elaborarla.¹¹⁹

El mismo autor señala que precisamente en el principio del pluralismo democrático es donde puede anclarse la teoría de los vicios sustanciales del procedimiento.¹²⁰

A lo largo de estas últimas páginas se ha podido analizar cómo la superación de una concepción estrictamente formal de los vicios de procedimiento exige tener en cuenta la finalidad que el propio procedimiento cumple. Esta finalidad está constituida por el principio democrático. Una vez determinado este extremo, es posible intentar una construcción más sustancial de los vicios de procedimiento. Para ello, conviene seguir la indicación de G. Zagrebelsky. El autor parte del carácter esencialmente instrumental del procedimiento en relación con el interés sustancial del mismo, que consiste en lograr la expresión de todos los sujetos que operan en el procedimiento legislativo, y particularmente de la oposición. Por ello, concluye que “cuando la violación del procedimiento no afecte a este interés justificativo, sólo por una razón formalista se podría proceder a la anulación de una ley”.¹²¹

Un enfoque distinto a los tradicionales de los vicios de procedimiento exige seguir la línea trazada por los autores que se acaban de citar. En los capítulos siguientes, el principio democrático se utiliza como criterio que sirve para distinguir los efectos de las

¹¹⁹ “La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, pp. 135 y 136.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 136.

¹²¹ *La Giustizia Costituzionale*, *cit.*, p. 134, trad. del italiano.

distintas infracciones procedimentales. Únicamente las que afectan al proceso de integración de la voluntad de la Cámara (como señala nuevamente la S.T.C. 99/87), al constituir una violación del principio democrático, se consideran graves y potencialmente generadoras de efectos invalidantes. La posibilidad de restaurar en su posición a los sujetos que participan en la elaboración de la ley, remediando la lesión de las reglas democráticas esenciales, puede suponer que el defecto quede sanado y que la ley elaborada resulte sin tacha de inconstitucionalidad.

Intentar realizar la tarea que se acaba de exponer entraña riesgos. En efecto, se corre el peligro denunciado por A. M. Sandulli en el texto que antes se citaba, y que consistía en realizar distinciones que, al carecer de bases sólidas, resulten inoperantes. Pero además es necesario tener en cuenta lo señalado por F. Modugno, para quien diferenciar los vicios en razón de la estructura interna del procedimiento y no de las normas constitucionales positivas puede conducir a una construcción apriorística.¹²²

Para evitar, en la medida de lo posible, caer en estos defectos, es preciso anclar las conclusiones que se pueden extraer acerca del régimen jurídico de los vicios de procedimiento sobre unos cimientos estables.

Para ello es necesario llevar a cabo una previa reflexión acerca de la capacidad del principio democrático para actuar como criterio delimitador de las infracciones procedimentales. En efecto, es aconsejable examinar cómo despliega su eficacia de principio general constitucional sobre las normas que componen el ordenamiento parlamentario. Posteriormente, será preciso señalar cuáles de éstas son las que concretan el principio democrático y constituyen reglas esenciales del procedimiento condicionantes de la validez de la ley. Por último, deberá delimitarse lo que se entiende por “vicios de procedimiento”, y excluir del análisis otros tipos de infracciones formales.

¹²² “Legge (vizi della)”, *cit.*, p. 1015.