

CAPÍTULO SEGUNDO

PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y ELABORACIÓN DE LA LEY

I. LA FUNCIÓN CONSTRUCTIVA DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

Como se señalaba en páginas anteriores, para intentar aproximarse a los vicios de procedimiento con una óptica distinta al estricto formalismo es necesario partir de una determinada concepción del ordenamiento constitucional. Es preciso, en efecto, configurarlo como ordenamiento. Debe así superarse una visión de la Constitución como mero conjunto de disposiciones para definirla como conjunto de normas. Junto a las reglas concretas, se encuentran principios generales que poseen también naturaleza jurídica.

La afirmación que se acaba de realizar constituye un dato admitido por la generalidad de la doctrina. Como es sabido, cada vez resulta menos debatida la naturaleza jurídica de los principios generales del derecho,¹ a los que se reconoce, mayoritariamente, la categoría de fuente.² Este factor, unido al carácter principalista

¹ A pesar de que, como afirma L. Díez Picazo, el concepto de “principios generales del derecho” continúa siendo polémico y de difícil configuración (“La doctrina de las fuentes del derecho”, *Anuario de Derecho Civil*, 1984, p. 944), lo cierto es que su reconocimiento es cada vez más generalizado, aún en los países en los que el derecho positivo no le otorga sustantividad (sobre el caso italiano y francés, Bartole S., “Principi generali del diritto”, *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXV, pp. 501 y ss.). Su frecuente utilización en la doctrina y en la jurisprudencia ha motivado que dejen de constituir objeto de polémica para serlo de investigaciones prácticas (N. Bobbio, “Principi generali del diritto”, *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XIII, p. 889).

² Acerca de este tema, Castro y Bravo, F., *Derecho civil de España*, Madrid, 1949, t. I, p. 428, cuya concepción subyace a la reforma del Código Civil de

de nuestro ordenamiento constitucional,³ ha conducido a que se reconozca la máxima fuerza a los principios generales recogidos en la norma suprema, idea que aparece consolidada no sólo en la doctrina,⁴ sino también en la jurisprudencia.⁵

El propio Tribunal Constitucional ha reconocido que entre los distintos principios recogidos en nuestra Constitución el principio democrático, que se deduce de la idea de Estado social y democrático de derecho, constituye el principio supremo del ordenamiento.⁶ En este sentido, supone la base sobre la que se asienta toda ordenación jurídico política.

M. Aragón ha analizado con detalle el papel nuclear que desempeña el principio democrático en nuestro sistema, así como la eficacia jurídica que corresponde a sus distintas vertientes.⁷ Este estudio puede suponer el punto de partida para centrar el objeto de análisis en una sola de las facetas que, según dicho autor, el principio democrático posee. Esta es la estructural, y más concretamente cuando opera como principio de procedi-

1974, en la que los principios generales dejan de ser un criterio para la aplicación del derecho para convertirse en una de las fuentes, recogida en el artículo 1.4. Un análisis muy interesante sobre la eficacia jurídica de los principios, en García de Enterría, E., *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho*, Madrid, 1984.

³ Así lo define M. Aragón en *Constitución y democracia*, Madrid, 1989, p. 74.

⁴ M. Aragón afirma, en este sentido, que “los principios constitucionalizados ocupan, en las fuentes del Derecho, el lugar de la Constitución, simplemente porque son Constitución” (*op. cit.*, p. 83). Sobre la influencia de estos principios en otras ramas del derecho, Díez Picazo, L., “Constitución y fuentes del derecho”, *R.E.D.A.*, núm. 21; Perlinghieri, P., “Por un derecho civil constitucional español”, *Anuario de Derecho Civil*, 1983, pp. 13 y 14; Gordillo Cañas, A., “Ley, principios generales y Constitución: apuntes para una relectura, desde la Constitución, de una teoría de fuentes del derecho”, *Anuario de Derecho Civil*, 1988.

⁵ Sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia, Ezquinaga, F. J., *La argumentación en la justicia constitucional española*, Oñati, 1987, pp. 76 y ss., y Canosa Usera, R., *Interpretación constitucional y fórmula política*, Madrid, 1988, p. 156.

⁶ Sobre el tema, Ezquinaga, F., *op. cit.*, p. 88.

⁷ Aragón, M., *Constitución y democracia*, *cit.*

miento. Para M. Aragón, en esta vertiente el principio democrático es capaz de desplegar su eficacia como puro principio jurídico, y puede considerarse con eficacia indirecta o interpretativa y con eficacia directa o subsidiaria. Ante una ausencia de regla expresa, la jurisdicción puede extraer del mismo la regla para el caso concreto. El Tribunal Constitucional puede además utilizarlo para contrastar la constitucionalidad de una regla creada por el legislador.⁸ Como afirma el propio autor, “en resumidas cuentas, el principio constitucional goza aquí, por sí mismo (y no en relación con reglas de la Constitución), de plena eficacia anulatoria de leyes (o derogatoria de éstas si son anteriores a la Constitución)”.⁹

Como vemos, el principio democrático tiene, en la vertiente que nos interesa, y por estar recogido en la Constitución, plena eficacia. Ello supone que, aun en su formulación más general, consagrada en el artículo 1.1 de la Constitución, es capaz de imponer prescripciones. Esta característica se incrementa cuando el principio democrático se proyecta sobre un órgano en concreto, el Parlamento. Es entonces cuando su propia eficacia adquiere mayor relieve, dado que las cámaras son, por excelencia, el órgano de representación popular. Las vinculaciones al principio democrático afectan especialmente cuando el Parlamento elabora la ley, dado que esta norma continúa teniendo una posición privilegiada en el ordenamiento por ser la forma ordinaria a través de la cual se expresa la representación popular. En definitiva, si durante el procedimiento legislativo se infringiese el principio democrático, aun en su formulación más general, se produciría la vulneración de una norma constitucional, lo que podría producir la invalidez de la ley elaborada.

Sin embargo, hay que señalar que el principio democrático, como el resto de los principios generales constitucionales, concreta su generalidad en el resto del ordenamiento. V. Crisafulli,

⁸ *Op. cit.*, p. 110.

⁹ *Idem.*

quien dedicó a este tema interesantes análisis,¹⁰ denominó a esta característica, “función constructiva de los principios”. Para el autor, la diferencia existente entre disposiciones concretas y principios no es de naturaleza, ya que en ambos casos es jurídica. La distinción es sólo de especie, y consiste precisamente en la generalidad que es característica de los principios. Esta generalidad es funcional, ya que se pone de manifiesto, dentro de la dinámica del propio ordenamiento, en la capacidad constructiva que tienen los principios. En razón de la misma, los principios generales contienen en su seno otras normas más particulares y subordinadas, dictadas para regular extremos concretos. Estas otras normas están supeditadas a los principios generales porque desarrollan y especifican su contenido.¹¹

La función creadora puede aplicarse al principio democrático. Éste aparece recogido en la Constitución en su nivel más general bajo la fórmula definitoria que el artículo 1.1 realiza de nuestro Estado. Sin embargo, otras normas también constitucionales concretan su vertiente estructural al regular la organización del Parlamento y su funcionamiento (título III), especialmente cuando se elabora la ley (título III, capítulo II). Estas otras normas alcanzan, a su vez, mayor grado de concreción en otras reglas de inferior rango, como pueden ser las recogidas en el Reglamento parlamentario.

¹⁰ Trata el tema en “Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto”, *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, XXI, 1941. Posteriormente, mantuvo los elementos esenciales de su construcción en *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milán, 1952.

¹¹ En palabras del autor, “normas-principio son las normas fundamentales de las que derivan lógicamente (y en las que están contenidas implícitamente) las normas particulares que regulan de forma inmediata relaciones y situaciones específicas de la vida real. Por tanto, las normas-principio están a las normas particulares como el más está al menos, como lo que es anterior y primero está a aquello que es posterior y consecuente. Si no pareciese un vano juego de palabras (y no lo es en absoluto) debería decirse que las norma-principio representan lógicamente el *principio* de las normas particulares que derivan de cada una de ellas” (*La Costituzione...*, *cit.*, pp. 38 y 39, trad. del italiano).

Esta visión de la forma en que actúa el principio democrático en el ordenamiento presenta una doble utilidad. En primer lugar, permite reconstruir el contenido de dicho principio, partiendo de lo establecido en el propio ordenamiento, ya que son otras normas del mismo las que lo concretan y le dan un determinado significado.

De otro, permite enlazar las distintas normas del ordenamiento parlamentario en las que se contienen facetas del principio democrático con el propio texto constitucional. En efecto, independientemente de su rango, concretan una norma de valor constitucional, por lo que su infracción puede ligarse a la infracción de la Constitución. De esta manera, puede plantearse el tema de la vulneración de las normas de procedimiento legislativo de una manera más sustantiva que teniendo en cuenta únicamente el rango de la norma infringida. El elemento esencial a considerar es si ha sido el principio democrático el que ha resultado vulnerado. En este caso, aunque ese contenido específico venga recogido en una norma de carácter inferior, resulta alterado uno de los elementos básicos de nuestro texto constitucional.

De esta forma, puede abordarse el problema sin enfrentarse, *a priori*, con la determinación de si las normas de procedimiento inferiores a la Constitución, como el Reglamento parlamentario, tienen naturaleza interpuesta o forman parte del parámetro de constitucionalidad. Lo definitivo es saber si su contenido puede reconducirse al principio democrático, tal y como aparece recogido en la Constitución. Sólo cuando se dé esta circunstancia su infracción será relevante, ya que la vulneración afecta a la norma constitucional. Como señala F. Luchaire, sólo pueden resultar protegidas por el órgano de justicia constitucional aquellas normas del reglamento parlamentario que constituyen la *mise en oeuvre* de una regla o de un principio constitucional.¹² En nuestro ordenamiento, este criterio puede extenderse a otras normas de diferente naturaleza que regulan

¹² Luchaire, F., *op. cit.*

el procedimiento legislativo.¹³ Su infracción podrá tener efectos sobre la validez de la ley cuando resulte infringido el principio democrático, dada la eficacia que este último posee. Más adelante será necesario matizar esta afirmación para señalar cómo, en determinadas circunstancias, la vulneración de dicho principio puede resultar restaurada, evitando de esta forma que la infracción acontecida tenga efectos invalidantes.

II. LOS REQUISITOS ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Como se ha podido analizar anteriormente, el principio democrático en cuanto principio general constitucional tiene eficacia suficiente para servir como criterio de interpretación de las normas del ordenamiento parlamentario. Pero junto a esta capacidad posee la aptitud necesaria para concretarse en una serie de preceptos ordenadores del procedimiento legislativo. Dichos preceptos constituyen requisitos necesarios para la elaboración de la ley. Sin el respeto de los mismos, la ley no sería lo que debe ser, es decir, el resultado de la integración de todos los implicados durante su proceso de elaboración.

El problema que es necesario ahora analizar consiste en determinar cuáles son precisamente estos requisitos y cómo vienen recogidos en nuestro ordenamiento. El principio democrático, a pesar de su generalidad, cuando se considera como norma procedimental es susceptible de ser reconducido a un contenido concreto sobre el que existe acuerdo doctrinal. Una vez determinado

¹³ En este sentido, A. Pizzorusso considera también irrelevante, para determinar la existencia de un vicio procedimental, la naturaleza de la norma infringida. El autor llega a esta consecuencia al considerar que, en todo caso, son normas sobre la producción. Por este motivo estima que es necesario tomar en consideración cualquier violación de las normas procedimentales que disciplinan la formación de los actos normativos, cualquiera que sea su rango en el sistema de las fuentes (“La Corte Costituzionale”, en *Garanzie Costituzionali, Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna, 1981, p. 107).

éste, será necesario analizar la forma en que dichas prescripciones aparecen en las normas que regulan la elaboración de la ley. Posteriormente, será preciso constatar los resultados obtenidos con los alcanzados en otras ramas del derecho.

En numerosas ocasiones se ha puesto de manifiesto que el principio de la mayoría está en la base del constitucionalismo contemporáneo.¹⁴ Igualmente, sus fundamentos son de todos conocidos. En 1815 se publicó, por primera vez, *La Tactique des Assemblées Législatives*, elaborado por S. Dumont sobre las notas de J. Bentham. El libro, que constituye uno de los primeros tratados de derecho parlamentario, tuvo una notable influencia sobre las reglas de procedimiento de numerosas asambleas legislativas que comenzaron a funcionar en Europa en la primera mitad del siglo XIX.¹⁵ En el texto aparecen ya los argumentos axiológicos y técnicos que tradicionalmente justifican el principio de la mayoría,¹⁶ y que son también utilizados por H. Kelsen cuando se refiere al tema.¹⁷ Frente a la imposibilidad de alcanzar la unanimidad en los cuerpos políticos permanentes, atribuir la misma fuerza a los actos de la mayoría que a los del conjunto de todos los miembros se justifica en razón de su utilidad y de su finalidad. Según S. Dumont y J. Bentham, siendo la unanimidad casi imposible, “lo que se desea, en segundo lugar, es el voto que más se le aproxime. Esto conduce a conformarse con la simple mayoría; porque por lejana que esté del auténtico

¹⁴ Sobre la evolución del principio y sus formulaciones en el primer liberalismo, Pennock, R. J., “Mayoría, principio de gobierno de la”, en *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid, 1978, vol. 7, pp. 311 y ss.

¹⁵ Walker, H., *op. cit.*, p. 193.

¹⁶ Bobbio, N., “La regola di maggioranza: limite e aporie”, en Bobbio, N. et al., *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Bolonia, 1981, p. 38. Una excepción a este tipo de justificaciones es la opinión de M. Kriele, para quien es necesario mantener la respuesta clásica del parlamentarismo, según la cual la decisión por mayorías ofrece más posibilidades en favor de la razón y la justicia (*Introducción a la teoría del Estado*, Buenos Aires, 1980, p. 262).

¹⁷ *Teoría general del derecho y del Estado*, México, 1979, pp. 339 y ss.

voto universal, estará siempre más próxima al mismo que no la opinión contraria”.¹⁸

En definitiva, la regla de la mayoría es una condición necesaria de la democracia, en cuanto que su aceptación constituye el consenso básico acerca de las reglas que deben servir para resolver los conflictos.¹⁹ Pero, a pesar de ello, democracia y mayoría no deben identificarse. Como afirma N. Bobbio, entre ambas existe sólo una parte de extensión en común, pudiéndose dar, por una parte, sistemas políticos no democráticos que conocen la regla de la mayoría y, por otra, sistemas democráticos en los que determinadas decisiones no sean adoptadas en base a dicha regla.²⁰

Los ordenamientos contemporáneos no sólo se proclaman democráticos, sino que además se autodefinen como pluralistas. Frente a lo que ocurría con el principio mayoritario, cuyo contenido es fácil de describir, el término “pluralismo” plantea dificultades de interpretación. No sólo es necesario saber qué se entiende por “pluralismo”, sino, además, ante las múltiples connotaciones que el término puede recibir, hay que intentar determinar cuál es el significado que importa.²¹ G. Sartori²² distingue tres posibles niveles en los que el término pluralismo puede ser utilizado: el cultural, el societal y el político.

El primero de ellos conlleva una visión del mundo basada en la creencia de que la diferencia y no la semejanza, el disenso y no la unanimidad, el cambio y no la inmutabilidad son

¹⁸ “La Tattica Parlamentare”, en *Biblioteca di Scienza Politica*, diretta da A. Brunialti, Turín, 1888, vol. III, t. II, p. 732. La traducción española se publicó en Madrid, en 1835.

¹⁹ Sartori, G., *Teoría de la democracia*, Madrid, 1988, vol. I, p. 123.

²⁰ *Op. cit.*, p. 34.

²¹ Sobre el tema, Bobbio, N., *Las ideologías y el poder en crisis*, Barcelona, 1984. Análisis interesantes acerca de la evolución del término y sus acepciones actuales en Kariel, H. S., “Pluralismo”, en *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid, 1976, vol. 8, pp. 228-232, y Rescigno, P., *Persona e Comunità*, Padua, 1987, capítulo I.

²² Sartori, G., *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, 1980, pp. 35-43.

las cosas que llevan a una vida agradable. Este tipo de pluralismo constituye la base sobre la que se asientan el resto de las acepciones del término. Parte del convencimiento de que nadie es depositario de la verdad por naturaleza o por inspiración divina y que, por ello, la verdad puede ser eventualmente alcanzada sólo a través de la discusión y del encuentro entre las posiciones más diversas.²³

Por ello, el pluralismo cultural aparece enlazado con el político. Este nivel de pluralismo señala hacia la diversificación del poder y, en términos más exactos, hacia la existencia de una pluralidad de grupos (entre los que incluye a los partidos) que son tan independientes como no inclusivos.²⁴

Aunque los tres niveles de pluralismo aparecen recogidos en nuestra Constitución,²⁵ el que interesa tener en cuenta para los objetivos de este trabajo es el pluralismo político, recogido en el artículo 1.1 de la norma fundamental.²⁶ En este sentido, para comprender la dimensión que el principio democrático y la regla de la mayoría tienen en nuestro ordenamiento es necesario analizar la manera en que esta forma específica de pluralismo los delimita. En este sentido, G. Sartori afirma que el pluralismo es incompatible con la regla de la mayoría si ésta se entiende como tiranía de la mayoría. Para el autor, esto no significa que el pluralismo político niegue el principio de la mayoría como técnica para la adopción de decisiones. Pero sí constituye la base principal sobre la que se sostiene y legitima el principio limitado de la mayoría, por el que quienes la componen deben respetar los derechos de la minoría.²⁷

²³ Pizzorusso, A., *Lecciones de derecho constitucional*, Madrid, 1984, vol. I, p. 115.

²⁴ Sartori, G., *Partidos...*, cit., p. 39.

²⁵ Sobre el tema, Gómez Orfanell, G., "Pluralismo", en *Diccionario del sistema político español*, Madrid, 1984, p. 653.

²⁶ Sobre esta forma de pluralismo en nuestro ordenamiento, S.T.C. 32/85 del 6 de marzo de 1985.

²⁷ *Partidos...*, cit., p. 42.

En definitiva, el principio democrático en un ordenamiento que asume como otro de sus pilares estructurales el pluralismo político exige que, aunque deba prevalecer la mayoría, se conceda a la minoría el derecho a participar y a expresar libremente su opinión, para influir en la decisión mayoritaria y para poder transformarse en mayoría en algún momento.²⁸

El principio democrático impone además otro requisito distinto de los mencionados, derivado de la naturaleza del Parlamento y del carácter integrador de la ley. En efecto, durante el procedimiento legislativo es necesario que se verifique el principio de publicidad.

Desde una perspectiva teórica, el tema resulta pacífico. En numerosas ocasiones se ha puesto de manifiesto cómo la idea de publicidad es inherente al concepto de representación, ya que garantiza que los representados conozcan lo actuado por los representantes.²⁹

El carácter inherente de la publicidad al concepto moderno de “democracia representativa” hace que los ordenamientos

²⁸ H. Kelsen, en su *Teoría general del derecho y del Estado*, cit., pp. 336-342, reconoce este contenido al principio democrático. Para el autor, dicho principio conlleva, en primer lugar, la regla de la mayoría. Pero para que ésta sea realmente democrática, es preciso que se forme partiendo del valor político igual de todos los individuos, reconociendo además que cada uno debe poseer el mismo derecho a la libertad. Junto a ello, el principio mayoritario sólo se observa cuando se permite a todos participar en la creación del orden jurídico, aun cuando el contenido de éste resulte determinado por la voluntad del mayor número. Para H. Kelsen, por tanto, “la mayoría presupone la existencia de una minoría y el derecho de aquella implica el derecho de existencia de la minoría” (*op. cit.*, p. 341).

²⁹ Sobre el tema, por ejemplo, Vega, P. de, “El principio de publicidad parlamentaria”, *R.E.P.*, núm. 43, 1985. El autor afirma: “En la medida en que el mandato representativo impone un distanciamiento y una separación obligada entre representantes y representados, de la discusión parlamentaria quedarán marginados la práctica totalidad de los ciudadanos del Estado. Así las cosas, ¿cómo compaginar el principio «auditor et altera pars», con la exclusión en el proceso de discusión y decisión de la generalidad de los individuos a los que estas decisiones han de afectar directamente? Es entonces cuando el principio de publicidad de la actividad parlamentaria cobra toda su significación y relevancia” (p. 57).

contemporáneos no se preocupen tanto de proclamarlo, lo que es en cierto modo innecesario, como de establecer sus límites.³⁰ Y en este sentido, existe una orientación general: valen reglas opuestas acerca del secreto en lo público y del secreto en lo privado. El aparato de la democracia tiene como regla la transparencia, y el secreto constituye una excepción. Los derechos constitucionalmente garantizados al sujeto privado en un sistema democrático tienen como regla la *privacy*, y por excepción la publicidad. De esta forma, el secreto en la toma de decisiones públicas debe considerarse aceptable sólo cuando constituye una protección o una proyección de intereses constitucionalmente relevantes.³¹

Ya en su tiempo, J. Bentham y S. Dumont, tras afirmar que la publicidad era la ley más apta para asegurar la confianza pública,³² señalaron que sólo debía suprimirse cuando produjese como efecto favorecer los proyectos del enemigo, ofender innecesariamente a los inocentes y castigar a los culpables con excesiva severidad.³³

El núcleo esencial del procedimiento legislativo gira en torno a las ideas que se acaban de exponer. Prueba de ello son las definiciones del mismo que formularon los primeros tratadistas de derecho parlamentario. T. Jefferson inicia su manual para uso del Senado norteamericano con una cita de Hatsell en la que se señala cómo precisamente la única protección de la minoría frente a los abusos de quienes están en el poder son las formas y reglas del procedimiento.³⁴

En nuestros días, la importancia de estos principios continúa vigente. En nuestro país, I. Molas e I. E. Pitarch han puesto de manifiesto cuál es el núcleo del procedimiento parlamentario:

³⁰ *Idem*.

³¹ La afirmación es de P. Barile, “Democrazia e segreto”, *Quaderni costituzionali*, núm. 1, 1987, p. 29.

³² *Op. cit.*, p. 734.

³³ *Ibidem*, p. 744.

³⁴ Citado por Walker, H., *op. cit.*, p. 194.

La posibilidad de unir y fundir tanto la contradicción como el consenso; tanto el pluralismo, cuanto la decisión por la mayoría, de las que son garantía la publicidad, la ritualidad y la independencia parlamentaria. Solamente las fórmulas que permiten la agregación de los principios y que afirman, junto al derecho de la mayoría a decidir, el derecho de la minoría a proponer, son las propias de un verdadero sistema de parlamentarismo democrático; solamente así el Parlamento cumple las funciones de garantía constitucional que tiene encomendadas.³⁵

Como resumen de lo que se acaba de exponer, puede afirmarse que el principio democrático impone unos requisitos básicos para la elaboración de la ley, admitidos casi unánimemente por la doctrina. Éstos consisten en que la propia ley sea la manifestación de la voluntad de la mayoría del Parlamento, siempre que durante su formación se haya garantizado la participación de los sujetos interesados, en un procedimiento público.

III. LAS NORMAS DE PROCEDIMIENTO QUE CONCRETAN EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO: LA REGLA DE LA MAYORÍA, LA PARTICIPACIÓN Y LA PUBLICIDAD

Una vez delimitado el contenido que la doctrina suele atribuir al principio democrático en cuanto ordenador de la elaboración de la ley, es necesario analizar cómo se recoge en las distintas normas que componen el ordenamiento parlamentario. Esta descripción no puede tener carácter exhaustivo, por diferentes motivos. En primer lugar, porque, como se señaló en su momento, las normas que componen el ordenamiento parlamentario tienen muy diferente naturaleza y en distintas circunstancias pueden contener variadas conexiones con el principio democrático. A pesar de ello, es necesario señalar cómo las normas que desempeñan principalmente esta tarea son los reglamentos parlamentarios y

³⁵ *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, 1987, p. 132.

la Constitución. Por ello, el análisis se ciñe básicamente a estos supuestos.³⁶

En segundo lugar, aunque se puede intentar concretar el principio democrático a la luz del propio ordenamiento, esta tarea no puede pretender agotarlo. En efecto, la generalidad de los principios constitucionales provoca también su elasticidad, por lo que, en determinados supuestos, puede asumir distintas formas. Pero, además, las normas que concretan cualquier principio son, como el resto de las normas, susceptibles de interpretación según las características que presente el caso concreto. Por ello, su contenido no puede considerarse inmutable, sino capaz de variar las circunstancias a las que se apliquen.

Por las razones apuntadas, el análisis que se realiza de las normas que componen el ordenamiento parlamentario tiene un carácter fundamentalmente ejemplificativo. Su objetivo reside básicamente en señalar cómo determinadas reglas de nuestro ordenamiento enlazan directamente con el principio democrático, y cómo se puede establecer dicha conexión. Ello no excluye que, en determinadas circunstancias y siempre ante las mismas normas, dicha conexión se rompa o puedan establecer otras ajenas a las pretendidas.

1. La regla de la mayoría

Las normas que regulan el procedimiento legislativo en nuestro ordenamiento reflejan el contenido que se ha descrito del principio democrático, cuando éste se proyecta en la elaboración de la ley. Para garantizar el predominio de la mayoría, el artículo 79 de la Constitución contiene diferentes tipos de prescripciones. La primera, que aparece en el segundo apartado,³⁷ configura la

³⁶ Para evitar reiteraciones, se ha preferido citar únicamente el Reglamento de Congreso de los Diputados, ya que el del Senado recoge normas que, salvo algunas excepciones, obedecen a parecida orientación.

³⁷ Desarrollada en el artículo 79.1 del R.C.D.

mayoría simple como la regla general para la adopción de acuerdos. Los mismos preceptos admiten la posible existencia de mayorías especiales, en aras del superior consenso que exigen determinadas decisiones en un sistema pluralista. Sin embargo, estas mayorías tienen un carácter excepcional y por ello deben estar específicamente previstas en la Constitución, las leyes orgánicas o los reglamentos de las cámaras.

Garantía de que la decisión adoptada sea expresión de la mayoría de la Cámara son también otras normas de carácter instrumental, cuya finalidad es ordenar la votación para evitar que se produzcan distorsiones entre la voluntad que pretende manifestarse y la realmente expresada. A esta intención responde el artículo 79.3 de la Constitución cuando exige que el voto de senadores y diputados sea personal e indelegable. Igualmente, el artículo 80 del R.C.D. prohíbe que durante la votación se produzcan interrupciones o alteraciones en el número de asistentes. Estos son requisitos mínimos y comunes a todo proceso de votación.

Las normas que regulan la forma de dirimir los empates constituyen otra manera de garantizar el predominio de la mayoría. Exigen que dichos empates se resuelvan a través de sucesivas votaciones (artículo 88.1 del R.C.D.). En última instancia, el rechazo de la propuesta, en caso de que se repita el empate, es una nueva forma de asegurar el respeto al principio democrático, ya que deriva de la necesidad de que las innovaciones en el ordenamiento se produzcan tan sólo cuando existan más partidarios de las mismas que detractores.

Otras garantías del predominio de la mayoría aparecen recogidas en el artículo 79.1 de la Constitución y se refieren al quórum de asistencia para la adopción de acuerdos. La evidente finalidad de esta norma radica en impedir que la minoría, aprovechando la ausencia de la mayoría, tome decisiones que no se pueden atribuir al conjunto de la voluntad de la Cámara. Como señala A. Manzella,³⁸ esta exigencia constituye, en definitiva, una

³⁸ “Art. 64”, en *Commentario della Costituzione a cura de G. Branca. Le Camere*, Bolonia, 1986, t. II, pp. 43 y ss.

garantía del principio representativo, siendo requisito imprescindible para que la Cámara pueda legítimamente adoptar decisiones.

Acerca de esta disposición, el autor antes citado realiza dos tipos de aclaraciones.³⁹ La primera consiste en recordar que se refiere únicamente a la adopción de acuerdos, por lo que no cabe aplicarla al solo debate. En segundo lugar, conviene precisar que si en alguna norma se manifiesta claramente el carácter dispositivo de ciertas reglas de derecho parlamentario, es precisamente en la que estamos analizando. Este carácter deriva de que, como ocurre en otros casos, la verificación del número de asistentes puede constituir un arma de doble filo. Aunque es garantía de la mayoría contra posibles golpes de mano de la minoría, puede constituir un temible instrumento obstruccionista en manos de minorías que intenten paralizar el proceso de toma de decisiones. Por ello, a diferencia del sistema seguido en el R.C.D. (donde, de no darse quórum, la votación debe posponerse, según señala el artículo 78.2), en el Senado se presume la presencia del número legal, pudiendo solicitar su comprobación únicamente sujetos cualificados (artículo 93).

2. *La participación*

Como hemos analizado al principio de estas páginas, el principio democrático plantea un requisito previo para la toma de decisiones que consiste en garantizar que se dé la participación de todos los implicados en condiciones de libertad e igualdad.

Es evidente que las garantías que se establecen en favor de esta participación protegen a todos los que concurren al procedimiento legislativo, formen parte de la mayoría o de la minoría. Así, son las que permiten que se forme adecuadamente la primera en el momento de tomar la decisión. Pero también es cierto que la mayor funcionalidad de estas normas radica en asegurar

³⁹ En *El Parlamento*, cit., pp. 204 y ss.

a la minoría su derecho a concurrir en el procedimiento, a pesar de mantener opciones o actitudes distintas a las predominantes.

Las normas a las que se hace referencia establecen los cauces a través de los cuales los distintos sectores de la Cámara pueden expresar y defender su opinión con el objetivo de influir sobre la decisión. El reconocimiento de estos cauces parte de que, para su utilización, se garanticen condiciones de libertad y de igualdad, ya que sólo cumpliendo este requisito se produce la integración democrática.

Pero, como examinaremos más detenidamente, dentro del Parlamento, igual que ocurre en todos los niveles de la vida social, ni la libertad ni la igualdad suponen valores absolutos, sino que están delimitados por la existencia de otros valores. Así, en las asambleas, la libertad del miembro de la Cámara debe enmarcarse dentro de los grupos parlamentarios y en el ámbito de un colegio en el que los órganos directivos tienen importantes poderes de dirección para defender el buen orden de los trabajos. Por otra parte, la igualdad debe entenderse enmarcada en la idea de proporcionalidad para respetar el principio representativo que constituye la raíz del Parlamento.⁴⁰

Dentro de nuestro ordenamiento, las normas que tienen como finalidad garantizar la participación establecen requisitos acerca de cómo debe funcionar el Parlamento en la elaboración de la ley. Pero con carácter previo, suponen que los órganos que adoptan acuerdos (Pleno y comisiones) estén formados y reunidos respetando determinadas exigencias. En este sentido, se refieren al sujeto que delibera y decide, estableciendo las condiciones para que pueda actuar válidamente.

⁴⁰ Es necesario, aun así, recordar cómo la proporcionalidad no es una simple fórmula matemática. Para el T.C., cuando se habla de escrutinio proporcional lo que se está manifestando es una voluntad de procurar, en esencia, una cierta adecuación entre votos recibidos y número de escaños, atribuyendo a cada partido o grupo de opinión un número de mandatos en relación con su fuerza numérica (S.T.C. 40/81, 75/85 y 76/89, entre otras).

Dada esta característica, estas normas, aun siendo proyección del principio democrático, trascienden al procedimiento legislativo, aunque puedan afectarle. Así sucede con las que regulan la composición de los órganos que toman las decisiones, que exigen que éstos sean reflejo de la voluntad manifestada por los electores. Más adelante, al hablar de los presupuestos del procedimiento, será necesario retomar este tema.

El respeto al principio democrático exige no sólo que el órgano esté correctamente compuesto. Existen otros requisitos que se refieren a la validez de las reuniones en las que se elabora la ley. En primer lugar, es necesario respetar el derecho de los miembros del órgano a integrarse en el mismo asistiendo a las sesiones del Pleno y de las comisiones de las que formen parte (artículo 6o. del R.C.D.) sin otras limitaciones que las previstas en el ordenamiento (por ejemplo, artículos 99 a 101 del R.C.D.).

Para que la reunión sea considerada válida, es necesario además otras exigencias, recogidas en el artículo 67.3 de la Constitución, donde se afirma que las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las cámaras. Por otra parte, el artículo 79.1 menciona la convocatoria reglamentaria como requisito para la adopción de acuerdos. Esta exigencia deriva de la propia naturaleza de las cámaras en cuanto órganos colegiados, cuyos actos, para poder serles legítimamente imputados, necesitan de la reunión conjunta de sus miembros con la finalidad de que conjuntamente discutan sus argumentos y conjuntamente decidan al respecto, sobre la base de una previa comunicación a todos sus componentes de los temas a tratar.

En base a estas características, D. Marra configura la convocatoria como el acto a través del cual se dispone la reunión de un órgano colegial fijando el día, la hora, eventualmente el lugar y las materias a debatir según un orden de prioridad.⁴¹

⁴¹ “Art. 62”, en *Commentario della Costituzione a cura de G. Branca, Le Camere*, Bolonia, 1984, t. I, p. 258.

Es evidente que, según esta configuración de la convocatoria, existen dos cuestiones que tienen una importancia esencial: en primer lugar, por la naturaleza del Parlamento en cuanto sede representativa en la que confluyen distintos intereses, el órgano a quien se atribuye el acto de convocatoria, así como el procedimiento para emanarlo. En segundo lugar, la elaboración del orden del día, en la medida en que determina aquellos asuntos que van a ser objeto de una decisión. La trascendencia política de ambas cuestiones es innegable, en la medida en que se proyecta en ellas la dialéctica mayoría-minoría, por la que es necesario atribuir a la última cierta capacidad de iniciativa o, en algunos casos, de decisión.

La trascendencia de estos temas hace que sean objeto de una detallada regulación en los reglamentos de las cámaras. El respeto al principio mayoritario influye a la hora de atribuir la convocatoria al presidente, aunque la protección a las minorías permite que, en caso de sesiones ordinarias, la reunión se celebre a solicitud de una quinta parte de los miembros del Pleno o de la comisión de que se trate (artículos 54 y 42.1 del R.C.D.). La participación de los distintos sectores de la Cámara en la ordenación del trabajo parlamentario se pone de manifiesto, a su vez, en la forma en la que se dispone la fijación del orden del día. En el caso del Pleno de la Cámara, debe colaborar en esa tarea la Junta de Portavoces (artículo 67 del R.C.D.).

Garantía del principio democrático es también la obligación de que tanto las comisiones como el Pleno se limiten a tratar las materias incluidas en el orden del día. De esta forma, junto al previo conocimiento de las mismas (lo que facilita la participación), se asegura que no se introduzcan, de manera imprevista y sorprendente para la minoría, otras que no hayan agotado los necesarios trámites reglamentarios.⁴² La necesidad

⁴² Si se han agotado dichos trámites, cabe la alteración siempre que lo solicite el Gobierno o cuando lo decida la mayoría del Pleno (artículos 67.3 y 68 del R.C.D.).

de garantizar el principio democrático, razón de ser de esta prohibición, exige también, al mismo tiempo, que esta norma tenga un carácter disponible cuando se produzcan determinados requisitos. La inflexibilidad en la ordenación de los trabajos de la Cámara puede impedir que ésta haga frente a situaciones imprevistas, o romper la unidad en el tratamiento de los temas. Para evitar estas situaciones es necesario que la Asamblea conserve la libertad de modificar su propio orden del día. Así se prevé en el Reglamento cuando se señala que por razones de urgencia la Junta de Portavoces podrá acordar la inclusión de un determinado asunto, aunque éste no hubiera cumplido todavía los trámites reglamentarios. Pero para que puedan darse este tipo de alteraciones, junto al requisito de urgencia, el Reglamento exige que se produzca la unanimidad en el órgano que toma la decisión.⁴³

La participación en el procedimiento legislativo aparece garantizada también por un conjunto de normas que regulan el funcionamiento de las cámaras. Antes que nada, conviene recordar cómo la finalidad de todo el procedimiento legislativo, considerando en sí mismo, consiste precisamente en asegurar la integración de los distintos sectores de la Cámara para la formación de la ley.

Aunque quizá no pueda definirse el concepto de “ley” partiendo sólo del procedimiento para su elaboración, es cierto que éste constituye un requisito esencial, sin cuya existencia no pueden darse este tipo de normas.

Pero además, desde los propios orígenes de los parlamentos contemporáneos, los reglamentos han ido arbitrando un proceso cuyas fases esenciales constituyen las vías a través de las cuales las

⁴³ Artículo 67.4 del R.C.D. La regulación que el Reglamento del Senado realiza de este tema es menos completa. Sólo se prevé la modificación del orden del día antes de que comience la sesión, si lo solicita el Gobierno. Una vez iniciada la sesión, podrá alterarse por acuerdo de la mayoría de los presentes. Al no permitirlo el Reglamento, no parece que puedan incluirse temas que no hayan cumplido los trámites exigidos en otros artículos de dicha norma.

opiniones de los distintos sectores de la Cámara se canalizan en orden a la formación de la voluntad.

Este carácter participativo se pone de manifiesto en la primera de dichas fases, la de iniciativa. Su correcta evolución exige que se respete al artículo 87.1 de la Constitución, desarrollado por el artículo 126 del R.C.D., por el que se atribuye iniciativa legislativa a quince diputados y a un grupo parlamentario. A través de esta facultad los distintos sectores de las cámaras pueden poner en funcionamiento el procedimiento legislativo para la elaboración de una ley en la que se recojan sus puntos de vista. En definitiva, permite que el parlamentario, al desarrollar su tarea, actúe a instancias de una parte de sus miembros, que puede ser la minoritaria. Sin embargo, este efecto no es automático en nuestro ordenamiento. Las proposiciones de ley, presentadas por senadores o diputados, están sometidas al trámite de la toma en consideración, a través del cual el pleno de la respectiva cámara rechaza o hace suya la iniciativa presentada. Aunque el trámite se toma en consideración, no afecta al contenido o a los efectos del derecho de iniciativa, ni supone excluir los actos anteriores de procedimiento legislativo,⁴⁴ permite a la mayoría de la Cámara asumir como propias o rechazar las iniciativas que propongan las minorías.

El derecho de iniciativa contiene, junto a la vertiente a la que hemos hecho referencia, otra de carácter negativo. En efecto, quien tiene la facultad de presentar la proposición debe poseer también la de retirarla. En nuestro ordenamiento, los miembros de las cámaras podrán llevar a cabo esta operación sólo antes

⁴⁴ Como es sabido, estos temas han sido objeto de una profunda polémica en Italia (sobre el tema, M. Raveraira, *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*, Milán, 1985, p. 205, nota 2) y también en nuestro país (Santaolalla, E., *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1985, p. 221, nota 6). Parte de la doctrina es partidaria de considerar que en estos casos la iniciativa no se produce hasta la toma en consideración. Por esta causa, M. Aragón propone distinguir la iniciativa de la propuesta de iniciativa ("La iniciativa legislativa", *R.E.D.C.*, núm. 16, 1986).

que la mayoría haya decidido aceptarla, ya que después de ese momento es disponible sólo por el Pleno de la Asamblea (artículo 129 del R.C.D.). Pero hasta que se haya producido el trámite de toma en consideración, los autores conservan la libre disponibilidad de su iniciativa, por lo que, en caso de decidir retirarla, no puede convertirse en ley.

Todo ordenamiento democrático reconoce a los distintos sectores de la Cámara no sólo la facultad de impulsar el procedimiento legislativo, sino también la de participar en su desarrollo, para influir en la configuración definitiva del texto mediante la exposición de sus ideas.

Para que se pueda dar esta participación en la elaboración de la ley, varias normas intentan garantizar la información de los miembros de las cámaras. El artículo 69 del R.C.D. reconoce en general este derecho, al prohibir que comiencen debates sin la previa distribución, con cuarenta y ocho horas de antelación, del informe, dictamen o documentación que haya de servir de base al mismo. Objetivo similar cumple el artículo 88 de la Constitución cuando exige, en relación con la fase de iniciativa, que los proyectos de ley se acompañen de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos, requisito que el R.C.D. ha extendido a las proposiciones de ley (artículo 124). Aunque la información de los miembros de la Cámara es importante a la hora de formar y manifestar su propia opinión, conviene destacar que tiene un carácter puramente instrumental. Por ser normas que están destinadas a garantizar la formación de la opinión propia de cada miembro de la Cámara, su grado de cumplimiento dependerá de factores que, en algunos casos, tienen carácter subjetivo. Por ello, el R.C.D. exonera de la obligación de distribuir los informes cuando exista acuerdo de la Mesa debidamente justificado (artículo 69).

Mayor importancia revisten las normas que ordenan la presentación y defensa de las enmiendas y el desarrollo de los debates. A través de las primeras, los diferentes sectores de la Cámara pretenden influir en las iniciativas que provengan de otros titula-

res, solicitando de la mayoría su rechazo o modificación total o parcial, así como la adición de cuestiones no previstas. Constituyen, pues, un cauce de participación que asegura la correcta integración en la elaboración de la ley, permitiendo que su contenido definitivo sea expresión del contraste de pareceres.⁴⁵

En nuestro ordenamiento, la facultad de presentar enmiendas aparece recogida con cierta amplitud. En efecto, uno de los pocos derechos de participación en el procedimiento legislativo que se reconoce al parlamentario, considerado individualmente, es el derecho a presentar las enmiendas parciales y a defenderlas en Comisión (artículos 110.1 y 114 del R.C.D.). Pero también aparece rodeado de límites.

Algunos de ellos (como por ejemplo el requisito que el artículo 110.1 del R.C.D. prevé de que las enmiendas parciales lleven el visto bueno del portavoz del grupo) están destinados a potenciar los grupos parlamentarios, a quienes se reserva la facultad de presentar las enmiendas a la totalidad y a defenderlas, en todo caso, en el Pleno (artículos 110.3 y 117 del R.C.D.).

Otros, sin embargo, aparecen ligados nuevamente a la dialéctica mayoría-minoría y consisten en las facultades que se confieren a la Presidencia y a la Mesa de dirigir la discusión de las enmiendas, ordenándolas y fijando los tiempos para su defensa (artículos 115 y 118.2, 1o. y 2o.).

El debate cumple, dentro de la institución parlamentaria, un papel nuclear. A través del mismo se exponen y defienden las distintas opciones mantenidas en el seno de la Asamblea, con la finalidad de madurar la decisión definitiva. El principio esencial

⁴⁵ T. Erskine May, refiriéndose a las enmiendas, subraya este carácter al señalar que “La enmienda, en general, está dirigida a introducir en una propuesta una variación tal, que permita votar a su favor a diputados que, sin tal variación, habrían votado en contra o se habrían abstenido de votar. Sin esta facultad de enmienda, cualquier congreso de personas se hallaría impotente para formular sólidamente sus convicciones...”, *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del Parlamento inglese. Biblioteca di Scienze Politiche*, Turín, 1888, vol. IV, parte 1, p. 246.

que regula el desarrollo de los debates es el de la libre discusión.⁴⁶ Sin el mismo no hay posibilidad de parlamentarismo democrático, que refleje la pluralidad de voces dentro del espectro social.⁴⁷ Para que pueda producirse una discusión libre dentro del Parlamento es necesario que se reconozca a los distintos sectores de la Cámara el derecho a tomar parte en la discusión y a expresar sus opiniones sin limitaciones ilegítimas.

El derecho a participar en los debates, quizá por constituir una regla básica del parlamentarismo, no aparece recogido expresamente ni en la Constitución ni en los reglamentos, aunque es un principio implícito en la regulación que se realiza del propio debate. Acerca de dicha normativa, merece la pena poner de manifiesto dos extremos: en primer lugar, quienes aparecen facultados para hacer uso de la palabra, salvo escasas excepciones, no son los parlamentarios considerados individualmente, sino que, una vez más, los auténticos protagonistas son los grupos parlamentarios.⁴⁸ En segundo lugar, para ser entendido correctamente, el derecho a utilizar la palabra debe enmarcarse dentro de la estricta regulación que del mismo realizan las normas reglamentarias. Éstas aparecen redactadas como una enumeración de límites impuestos al implícito principio de libre discusión. Junto a la rígida ordenación de turnos y tiempos que recoge el artículo 74 del R.C.D., se atribuyen amplias facultades al presidente, una vez oída la Junta de Portavoces (artículo 73.2 del R.C.D.).

Para garantizar la participación de los distintos sectores de la Cámara no basta, sin embargo, con asegurar su derecho a tomar la palabra, sino que, además, es necesario establecer las condiciones que permitan la libertad en su expresión. Esta finalidad, que aparece implícitamente recogida en la Constitución en el artículo 71 (cuando se reconoce la inviolabilidad como garantía de las opiniones manifestadas en el ejercicio de las funciones parlamen-

⁴⁶ Manzella, A., *Il Parlamento*, cit.

⁴⁷ Molas, I. y Pitarch, I., *op. cit.*, p. 119.

⁴⁸ Sobre el tema, Santaolalla López, F., *op. cit.*, p. 171.

tarias), inspira también la redacción del artículo 70.3 del R.C.D. En el mismo se recogen las únicas limitaciones legítimas que se pueden imponer a dicha libertad en el seno de la Cámara, cuya imposición corresponde al presidente por razones de orden o de disciplina.

Es evidente que un parlamento no puede cumplir adecuadamente su tarea si no se garantiza a todos sus miembros el derecho a participar en la votación. A diferencia de lo que ocurría en los casos anteriores, este derecho aparece expresamente recogido en el Reglamento de la Cámara (artículo 6o. del R.C.D.). Como requiere su propia naturaleza, el voto para la adopción de acuerdos en el procedimiento legislativo es igual e individual. La libertad a la hora de emitirlo aparece garantizada por alguna de las normas que persiguen también como objetivo asegurar la correcta formación de la mayoría y que se mencionaron en páginas anteriores (artículos 79.2 y 80).

Hasta el momento se han analizado las normas constitucionales y reglamentarias que pretenden asegurar que la ley sea el resultado de la libre participación de todos los sectores de la Cámara. El principio democrático que inspira nuestro ordenamiento plantea, sin embargo, otros requisitos en relación con la participación en el procedimiento legislativo. En determinados supuestos se prevé que otros órganos, ajenos a la Asamblea, tengan intervención en el proceso.

El caso más significativo es el del Gobierno, al que se atribuyen numerosos instrumentos de acción en relación con las cámaras. Durante el régimen liberal estos instrumentos obedecían a la distribución del Poder Legislativo entre el rey y el Parlamento derivada de la doctrina de la soberanía compartida. Con la evolución del constitucionalismo, las formas de intervención del Gobierno en el procedimiento legislativo se han mantenido, a pesar de las modificaciones experimentadas en la concepción de la soberanía y de la ley. La razón de esta permanencia radica en que las variaciones han afectado también a la naturaleza del Poder Ejecutivo, que ha dejado de ser expresión de una voluntad ajena

a las cámaras y a la representación popular (la del monarca) para transformarse en portador del programa político mantenido y votado por la mayoría del Parlamento. Los mecanismos de intervención de los que gozan los gobiernos contemporáneos en la elaboración de la ley deben por tanto interpretarse no sólo como no contrarios al principio democrático, sino como conformes del mismo. Es más, son también concreción del principio, al constituir una manifestación del predominio de la mayoría.

En función de esta idea se explican las normas de nuestro ordenamiento, en las que se articulan las principales formas de participación del Gobierno en el procedimiento legislativo.

En cuanto portador del programa votado por la Asamblea,⁴⁹ el Ejecutivo posee una amplia iniciativa legislativa (artículo 87.1 de la C.E.). La prioridad reconocida en la Constitución a los proyectos de ley (artículo 89.1 de la C.E.) obedece, entre otros factores, a que a través de los mismos el Gobierno impulsa al Parlamento para la actuación concreta de dicho programa, que coincide con el de la mayoría de la Cámara y que, indirectamente, ha recibido el apoyo de los ciudadanos a través del proceso electoral. Las mismas razones que fundamentan la iniciativa legislativa gubernamental explican la libertad que el Ejecutivo posee de retirar los proyectos de ley. Dada su posición privilegiada en el ordenamiento parlamentario, esa facultad conoce menos límites que los que afectan a otros titulares de la iniciativa. En efecto, podrá ejercitarla en cualquier momento de la tramitación del proyecto de ley, siempre que no hubiese recaído acuerdo final de la Cámara (artículo 128 del R.C.D.).

El trámite que exige la conformidad del Gobierno para la tramitación de enmiendas y proporciones de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (artículo 134 de la C.E.) responde a motivaciones parecidas. Formalmente, el Gobierno aparece como el ejecutor de la

⁴⁹ Acerca de esta cuestión, Spagna Musso, E., *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, I., Nápoles, 1958, pp. 28 y ss.

Ley de Presupuestos aprobada por la mayoría de las cámaras. Cuando el Gobierno manifiesta su conformidad o disconformidad con las modificaciones presupuestarias, se limita a actuar conforme al encargo que le ha atribuido el propio Parlamento, garantizado la coherencia en la actuación de dicho órgano.

Con la finalidad de que pueda defender sus puntos de vista, nuestro ordenamiento reconoce también al Gobierno una amplia facultad de participación en los debates de las asambleas (artículos 55.2 y 70.5 del R.C.D.). Por iguales motivos, el Gobierno podrá manifestar su criterio respecto a la toma en consideración de las proposiciones de ley (artículo 126.2 del R.C.D.).

La configuración de nuestro ordenamiento como pluralista ha influido también a la hora de reconocer intervención en el procedimiento legislativo a órganos ajenos a las cámaras y distintos del Ejecutivo. La etapa en la que se verifica dicha intervención es en la fase de iniciativa, por ser aquella en la que más se reflejan las características de la forma de Estado y de gobierno.⁵⁰

Como es conocido, nuestra Constitución reconoce a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y a los ciudadanos la facultad de poner en funcionamiento el procedimiento legislativo (artículos 87.2 y 3).

En el primer caso, el derecho incluye también la facultad de defender la proposición ante la Cámara (artículo 87.2 de la C.E.), que, sin embargo, no aparece recogida ni en el R.C.D. ni en la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular en relación con las proposiciones de los ciudadanos.

Dados los objetivos de este estudio, no podemos entrar a analizar el problema de los límites materiales o competenciales que puedan afectar a cada una de estas figuras,⁵¹ ya que las normas

⁵⁰ Cuocolo, F., *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milán, 1971.

⁵¹ Acerca del problema de si la iniciativa que provenga de las C.C.A.A. conoce límites implícitos derivados del artículo 137, baste con señalar que la mayoría de la doctrina se inclina por excluirlos. Sobre el tema, por ejemplo, M. Aragón, "La iniciativa legislativa", *cit.*, p. 302. Los límites que afectan a la iniciativa legislativa popular han sido analizados por quien escribe estas pági-

que los regulan no se refieren al procedimiento. Tampoco cabe dedicar atención al problema de cuáles son las atribuciones que el artículo 127 del R.C.D. reconoce a la Mesa en orden a verificar si estas otras formas de iniciativa cumplen con los requisitos legalmente establecidos. En relación con la iniciativa legislativa popular, la Ley Orgánica que la regula ha desarrollado con detalle en qué consiste el trámite de inadmisión (artículo 5o.). No ha sucedido lo mismo en relación con la iniciativa de las C.C.A.A., donde el tema ha dado lugar a polémicas teóricas y prácticas.⁵² En cualquier caso, la única reacción posible ante una negativa injustificada de la Mesa a tramitar la proposición de ley podría consistir en la interposición de un recurso de amparo, como la L.O.I.L.P. concreta en su artículo 6o.

3. *La publicidad*

Hasta ahora, se han podido analizar las normas que garantizan que el procedimiento legislativo se desarrolle conforme a las exigencias básicas del principio democrático: el predominio de la mayoría de la participación, en condiciones de libertad e igualdad, de todos los sectores de la Cámara, especialmente las minorías. Para que el análisis resulte completo, es necesario hacer referencia a otra exigencia que el principio democrático plantea en la elaboración de la ley, y que como señalábamos anteriormente consiste en la publicidad.

En nuestro ordenamiento, la publicidad de la actividad parlamentaria constituye la regla general, y aparece ampliamente recogida en la Constitución y en los reglamentos.⁵³ La primera

nas, en “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”, *R.E.D.C.O.*, núm. 19, 1987, p. 104.

⁵² Sobre todo, Punset, R., *Las Cortes Generales*, Madrid, 1983, p. 243, y Santaolalla López, F., *op. cit.*, p. 235.

⁵³ El T.C. en la S. 136/89 reconoce expresamente que la publicidad de la actividad parlamentaria es una exigencia del carácter representativo de las asambleas en un Estado democrático, mediante la cual se hace posible el control

y más tradicional forma de publicidad es la presencia de los ciudadanos en las sesiones parlamentarias. A la misma debe añadirse la asistencia de los medios de comunicación, que constituye en la actualidad el sistema más eficaz. Referido a los trabajos, y no a las sesiones parlamentarias, existe la publicación de los textos, documentos y acuerdos alcanzados en las cámaras. Por último, este principio exige también que la votación se realice de forma pública.⁵⁴

La Constitución exige, en su artículo 80, la publicidad de las sesiones plenarias de las cámaras, que se concreta en los reglamentos en las formas antes señaladas (artículo 63 del R.C.D.). La regulación establecida para las comisiones, como es sabido, es algo más restrictiva. Sus sesiones deberán realizarse a puerta cerrada, por lo que sólo pueden asistir los representantes de los medios de comunicación (artículo 64 del R.C.D.).

La publicidad de los trabajos aparece también recogida con amplitud en nuestro ordenamiento, a través de los medios de comunicación que dependen de la propia institución (artículos 95 y ss. del R.C.D.). Cuestión distinta son las actas que deberán levantarse de las sesiones (artículo 65 del R.C.D.), que constituyen un medio de creación de certeza legal acerca de lo ocurrido durante las mismas. En relación con la votación, el R.C.D. excluye que tenga carácter secreto en los procedimientos legislativos (artículo 85.1), por lo que, en todo caso, deberá siempre acreditarse el sentido del voto emitido por cada miembro de la Cámara.⁵⁵

político de los elegidos por los electores. La sentencia se refiere a dos vertientes del principio: la publicidad de las sesiones y publicación de deliberaciones y acuerdos.

⁵⁴ Acerca de estas cuestiones, Manzella, A., “Art. 64”, *cit.*, p. 41. En España, Paramio Durán, A., “El modelo parlamentario y los principios de discusión pública y publicidad parlamentaria en el proceso de formación de la voluntad política”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985, vol. II, y Figueruelo Burrieza, A., “Opinión pública, principio de publicidad y garantías parlamentarias”, *R.C.G.*, núm. 14, 1988.

⁵⁵ La regulación que realiza el R.S. es diferente, ya que la votación secreta no aparece prohibida expresamente en el procedimiento legislativo. Sin em-

Como ocurre en otros sistemas democráticos, el problema que se plantea en nuestro ordenamiento es determinar no ya el fundamento de la publicidad, sino sus límites. Más concretamente, las excepciones que pueden darse a la publicidad en el procedimiento legislativo. La Constitución, en su artículo 80, permite a la propia Cámara y al Reglamento establecer límites a la publicidad de las sesiones.

Conforme a esta idea, el R.C.D. señala en los artículos 63 y 64 los casos en los que cabe celebrar sesiones secretas. La única excepción que puede afectar al procedimiento legislativo es la que establece (conforme a lo recogido en el propio texto constitucional) que la mayoría absoluta del Pleno o de la comisión puede acordar el carácter secreto de la sesión. Este carácter trasciende a las actas de la misma y a la publicación de los acuerdos (artículo 96.2 del R.C.D.) limitando el acceso a ellos.⁵⁶

A diferencia de lo que ocurriría con las formas de votación, el R.C.D. no recoge ningún límite que impida que las cámaras acuerden el carácter secreto de las deliberaciones legislativas. A pesar de esta laguna del ordenamiento, tal posibilidad debe ser descartada o al menos muy limitada. Las razones de esta afirmación se han expuesto anteriormente: radican en el propio carácter representativo del Parlamento y en la necesidad de que la ley, todavía norma central del sistema jurídico, sea el resultado de un proceso público de debate. En definitiva, la publicidad del proce-

bargo, el artículo 97.2 parece configurar de manera restrictiva esta forma de votación, al aplicarla sólo para dos supuestos específicos. En todo caso, parece excluirse del procedimiento legislativo, lo que resulta además acorde con nuestra tradición parlamentaria, que ha mantenido continuamente la prohibición del secreto en la votación de las leyes. Sobre este último tema, Rubio Llorente, F., “El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del derecho”, *R.E.D.C.*, núm. 16, 1986, p. 95.

⁵⁶ El Reglamento del Senado regula esta materia de forma sustancialmente idéntica, aunque surgen problemas de interpretación al utilizarse las expresiones “no públicas”, “secreta” y “a puerta cerrada” indistintamente, a pesar de sus posibles diferencias (artículos 72 y 75).

dimiento legislativo es una exigencia que deriva directamente del carácter democrático de nuestro ordenamiento.

Junto a esta razón central, otras apoyan la afirmación realizada. El carácter público de las deliberaciones se desprende implícitamente de la regulación que los reglamentos realizan del proceso de elaboración de la ley, difícilmente comprensible si no es pensando en la existencia de la publicidad. Igualmente, constituiría un contrasentido admitir el secreto en la deliberación y prohibirlo en el momento de la votación, como ocurre en el R.C.D. También puede argumentarse otro motivo más de fondo, que aparece ligado al principio de publicidad de las normas recogido por el artículo 9.3 de la Constitución. Aunque parte de la doctrina tiende a identificar este requisito con el de la publicación,⁵⁷ cabe al menos como hipótesis preguntarse si en el caso de la ley (lo que no podría decirse con la misma intensidad en el caso de normas infralegales) la exigencia no debería concebirse de forma más amplia. Quizá la publicidad podría entenderse en este caso como comprensiva de otros instrumentos (además de la publicación) destinados a poner de manifiesto los motivos de actuación de los poderes públicos, entre los que cabe incluir el procedimiento.⁵⁸

A pesar de que existen numerosas razones que conducen a excluir el secreto del procedimiento legislativo por exigirlo así el principio democrático, conviene señalar que esta afirmación (como casi todas las que se hacen en estas páginas) necesita también algunas matizaciones. En este sentido, la publicidad o algunas de sus formas pueden ser sacrificadas a veces en defensa de otro principio constitucional que necesite ser urgentemente salvaguardado (como por ejemplo la integridad nacional) o como exigencia del propio principio democrático, que requiera, en de-

⁵⁷ Por ejemplo, Garrido Falla, F., “Artículo 9”, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por el autor, Madrid, 1985, p. 167. Implícitamente, también realiza esta identificación J. A. Santamaría Pastor, *Fundamentos de derecho administrativo*, cit., p. 254.

⁵⁸ Sobre el tema, Meloncelli, A., voces “Pubblicazione” y “Pubblicità. Diritto pubblico”, en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXVIII, pp. 927 y 1027.

terminadas circunstancias, una limitación de la publicidad (por ejemplo, suprimiendo la presencia del público) para proteger la independencia del Parlamento.⁵⁹

En definitiva, nos encontramos ante el problema, que más adelante analizaremos, de que en el ordenamiento, ningún principio (ni tan siquiera el democrático) opera en solitario. El peso específico de cada uno de ellos debe ponderarse por la necesidad de armonizarlo con los demás.

A lo largo de estas páginas hemos podido analizar algunas de las principales normas que concretan el principio democrático en la elaboración de la ley. Éstas regulan el núcleo esencial del procedimiento legislativo, pero no son las únicas que se refieren al mismo. Dentro del ordenamiento parlamentario encontramos numerosas normas que también se refieren a la elaboración de la ley, pero regulando aspectos no relacionados con dicho principio. Estas normas pueden tener distinta naturaleza, y no cabe descartar que aparezcan recogidas en el propio texto constitucional. Este sería, por ejemplo, el caso del plazo temporal previsto para la actuación del Senado en el artículo 90.2 de la C.E., que tuvimos ya ocasión de citar.

Los objetivos de estas normas, ajenas o tangenciales al principio democrático, pueden ser de distinto tipo. En algunas ocasiones pretenden regular el trabajo parlamentario procurando su buen orden y eficacia. Este sería el caso que se acaba de citar, pero existen otros muchos ejemplos, como son los artículos 113 y 114 del R.C.D., en los que se establece el nombramiento de la

⁵⁹ En este sentido conviene recordar cómo el Parlamento inglés, en un principio, deliberaba en secreto como garantía de la independencia de sus miembros, frente a las coacciones del monarca y a las presiones populares (P. de Vega, *op. cit.*, p. 46). En nuestro ordenamiento, entre las competencias del presidente de la Cámara figura la de velar por el mantenimiento del orden en las tribunas, pudiendo expulsar de éstas a quienes lo alteren (artículo 107 del R.C.D.). En el Senado italiano, en la sesión iniciada el 23 de enero de 1980, el presidente ordenó el desalojo del público, respetando la tribuna de prensa (Tanda, A. P., *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Roma, 1984, p. 135).

ponencia en el seno de la comisión, así como la forma de elaborar y discutir el informe que realice.

En otros casos, las normas reglamentarias constituyen una garantía de principios o valores constitucionales no relacionados con el principio democrático. Uno de los casos más evidentes es el del artículo 71.1 del R.C.D., que regula la situación que puede crearse si durante los debates se hiciesen alusiones que implicasen juicios de valor o inexactitudes sobre un diputado. La regulación del tema constituye una forma de velar por el derecho al honor de los miembros de la Cámara, por lo que debe ponerse en relación con el artículo 18 de la Constitución.

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y REGLAS ESENCIALES PARA LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS

Resumiendo lo expuesto anteriormente, se puede señalar que las normas que concretan el principio democrático en el procedimiento legislativo son, en primer lugar, las que se refieren a la mayoría, regulando extremos tales como sus tipos, el quórum necesario para que se produzca, la forma de dirimir empates y las garantías necesarias para asegurar su correcta formación.

Relacionadas con la participación, las normas establecen, en primer lugar, requisitos acerca de la formación del órgano que toma la decisión, exigiendo que se permita a los miembros que lo componen que se integren en el mismo y que sean formalmente convocados para un determinado orden del día. La participación se desarrolla, además, en todas las fases del procedimiento legislativo. Así, a través de la iniciativa se concede a un número determinado de parlamentarios, o a los grupos, la facultad de impulsar el procedimiento legislativo, concretando la materia que desean que se convierta en ley. La presentación de enmiendas faculta a los distintos sectores de la Cámara a proponer modificaciones que respondan a sus respectivos puntos de vista. A través

del debate y de la votación se expresan las distintas opiniones y se adopta aquella que consiga mayor apoyo.

En nuestro ordenamiento se reconoce la facultad de concurrir a la formación de la ley no sólo a los miembros de la Cámara, sino también a otros órganos. El caso más evidente es el del Gobierno, que tiene recorrida una amplia participación por ser el ejecutor del programa votado por la mayoría de la Asamblea. Junto al mismo, intervienen en impulsar el procedimiento legislativo las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y los ciudadanos. Hemos podido analizar cómo las normas que desarrollan estas formas de integración de voluntades son esenciales al procedimiento, por ser concreción del principio democrático.

Este principio general constitucional exige, además, que el procedimiento legislativo se desarrolle públicamente, ya que el secreto es difícilmente compatible con el carácter representativo del Parlamento. Las excepciones a la publicidad en el proceso de elaboración de la ley deben considerarse extraordinarias y, para ser legítimas, estar fundadas en alguna motivación de orden constitucional.

Este rápido resumen de las normas que concretan el principio democrático en el procedimiento legislativo pone de manifiesto un fenómeno que es necesario analizar con cierto detalle. El conjunto de exigencias que se han especificado en las páginas anteriores se identifican, a grandes rasgos, con las que la doctrina administrativa considera reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. La caracterización de estas reglas (tal y como han sido formuladas también por la jurisprudencia del Tribunal Supremo),⁶⁰ coincide en general con la normativa básica que sienta la Ley de Procedimiento Administrativo en sus artículos 9o. a 15, y que ha sido definida como “verdadero

⁶⁰ Santamaría Pastor, J. A. y Parejo Alfonso, L., *Derecho administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, cit., p. 358.

Derecho común del funcionamiento de los órganos colegiados en nuestro ordenamiento”.⁶¹

Estas reglas suelen considerarse las que regulan la convocatoria, la composición del órgano, el orden del día, el quórum, la deliberación y la votación.

Estaría fuera de lugar intentar analizar el contenido y las características de estos requisitos. Merece la pena destacar que, aunque existan diferencias en la concepción que se tenga de cada uno de ellos, existe acuerdo global en el carácter necesario de los mismos, no sólo en nuestro ordenamiento, sino también en otros de nuestro entorno.⁶²

Este paralelismo entre las normas que concretan el principio democrático en el procedimiento legislativo y las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, necesita un análisis más detallado.

La semejanza no ha pasado inadvertida para los tratadistas del derecho administrativo. Su conciencia de la misma deriva del hecho de que existen varios tipos de colegios administrativos que, a pesar de cumplir funciones administrativas, tienen una naturaleza más compleja. En efecto, algunos de estos colegios, como los órganos de gobierno de las administraciones locales territoriales, tienen carácter y composición pluralista, su legitimación es po-

⁶¹ Santamaría Pastor, J. A., *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Madrid, 1972, p. 377.

⁶² En España, sobre el tema, Santamaría, J. A., obras citadas, y *Fundamentos de derecho administrativo*, cit., pp. 860-862. También González Navarro, F., *Derecho administrativo español*, Madrid, 1987, pp. 652-664; González Pérez, J., *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, Madrid, 1989, pp. 147-163, y García-Trevijano Foss, J. A., *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid, 1957, pp. 248-255. En Italia, la bibliografía tiene un carácter más específico: junto a las obras generales que analizan el tema (por ejemplo Giannini, M. S., *Diritto Amministrativo*, Milán, 1970, vol. II, pp. 854-869, y Mortati, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padua, 1975, t. I, p. 255), existen monografías muy interesantes acerca del tema. Entre las más clásicas, Galateria, L., *Gli organi collegiali amministrativi*, Milán, 1956, 2 vols.; Gargiullo, V., *I collegi amministrativi*, Nápoles, 1962, y Valentini, S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, Milán, 1968.

lítica y la justificación última del colegio radica en la pluralidad política de su composición.⁶³

La existencia de este tipo de colegios, denominados por la doctrina como políticos⁶⁴ o representativos,⁶⁵ ha permitido equiparar sus reglas de funcionamiento a las de las asambleas legislativas, que se analizan frecuentemente como una forma más de órgano colegial. Es más, como afirma S. Valentini, aunque las primeras elaboraciones de las reglas de funcionamiento de los colegios se deben a los canonistas,⁶⁶ el derecho administrativo tomó su concepción de dichos requisitos del funcionamiento del Parlamento. En efecto, las primeras investigaciones científicas sobre los procedimientos colegiales se dedicaron a los usos parlamentarios. Los iuspublicistas adquirieron de este estudio una mentalidad “garantista” que se trasvasó a la experiencia de los administrativistas italianos de los primeros decenios de este siglo. En aquella época sólo existía un tipo importante de órganos colegiados: los consejos de los entes territoriales menores, sobre los que la doctrina y la jurisprudencia construyeron sus elaboraciones.

Las conexiones entre las reglas esenciales del procedimiento de los órganos colegiados y las que desarrollan el principio democrático en el procedimiento legislativo pueden explicarse, por tanto, por el común carácter político y representativo que tienen las asambleas parlamentarias y otros órganos que, al tiempo, desempeñan funciones administrativas. La influencia de la estructura de los primeros ha sido determinante en la teoría del funcionamiento de los órganos colegiados.

Pero esta explicación, aunque sea necesaria, no es suficiente. Existe otra razón que justifica la semejanza y que tiene mayor profundidad. Es necesario pasar a analizarla porque la similitud

⁶³ Jiménez Luna, P. A., “Procedimiento y acto complejo en los colegios representativos”, *Homenaje a J. A. García Trevijano Foss*, Madrid, 1982, p. 561.

⁶⁴ Giannini, M. S., *op. cit.*, vol. I, pp. 263-267.

⁶⁵ Galateria, L., *op. cit.*, vol. I, pp. 13 y ss.

⁶⁶ Valentini, S., *op. cit.*, p. 231, nota 5, y p. 6.

a la que hacemos referencia no se limita a las dos ramas del derecho público que hemos citado.

M. Montoro Puerto ha estudiado la forma de los actos jurídicos en derecho público, centrando sus análisis en los actos de la administración y de los tribunales. Para el autor, existen unas notas analógicas que se advierten en ambos tipos de actos, cuando son debidos o producidos con la intervención de órganos colegiados. Dichas notas coinciden con los requisitos expuestos en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Pero las reglas esenciales de funcionamiento de los órganos colegiados no se limitan al campo del derecho público. Basta con examinar la regulación de la Junta General contenida en la Ley de Sociedades Anónimas para advertir que siempre que nos encontramos con un órgano colegiado, los requisitos son los mismos.⁶⁷

En definitiva, existen ciertos principios y reglas que son aplicables a cualquier colegio, porque derivan de la propia naturaleza colegial. La necesidad de que un órgano compuesto por varias personas emita una sola voluntad hace que siempre que exista este fenómeno, se impongan determinadas reglas de funcionamiento. Estas últimas no son, por tanto, propias de una rama específica del derecho, sino que se enmarcan dentro de la teoría jurídica general.

⁶⁷ Tras la modificación operada por la L. 19/89, los artículos que se refieren al tema son los siguientes: convocatoria, artículos 53 y 56; orden del día, artículo 56; quórum, artículo 51; derecho de asistencia, artículo 61; derecho de información, artículo 65; derecho de voto, artículo 34, y mayoría, artículo 48. A. Fiorentino, en *Gli organi delle società di capitali*, Nápoles, 1950, considera como requisitos de existencia de la asamblea la reunión, la legitimación de intervinientes y la convocatoria. Como requisitos de regularidad, el quórum, la participación, el derecho de voto y la votación. La semejanza entre estas exigencias y las que se refieren a los órganos colegiados administrativos ha propiciado que sectores de la doctrina italiana apliquen la teoría de los vicios propia de los actos administrativos a los de las asambleas de las sociedades anónimas. Así, por ejemplo, Candian, A. en *Nullità e annullabilità di deliberare di assemblee di società per azioni*, Milán, 1942. Sobre el tema, Trimarchi, P., “Invalidità del negozio giuridico e invalidità delle deliberazioni di assemblea”, *Rivista delle Società*, vol. II, 1957, pp. 451 y ss.

V. Gargiullo se ha ocupado precisamente de este tema. Para el autor, es posible dar un concepto unitario de colegio, entre otros motivos, porque la investigación histórica revela el fundamento común de los órganos colegiados que se encuentran en el campo del derecho público y privado.⁶⁸ Por colegio entiende “una reunión de personas que forman y manifiestan una deliberación, es decir, un acto que tiene un procedimiento de formación (propuesta, discusión y voto) regulado por especiales principios”.⁶⁹

Estos principios derivan de la propia noción de colegio y de los aspectos que le son característicos. Se concretan en determinadas reglas que tienen que ser observadas para que los votos puedan fundirse y la voluntad colegiada pueda formarse.⁷⁰ Los principios son, para el autor, el de la convocatoria, que regula la reunión de los componentes a través de una serie de normas que son “naturales” por surgir de la unidad de tiempo y lugar necesaria para que el órgano funcione;⁷¹ el principio de la participación, que se informa por la idea de que cada miembro debe tomar parte en las reuniones para desarrollar las atribuciones que le reconoce el ordenamiento;⁷² el principio del quórum y de la presencia mayoritaria, que disciplina las reuniones.⁷³ Por último, son inherentes a la noción de colegio la fase de discusión, a través de la cual se desarrolla el examen de la propuesta y la fase de votación, mediante la cual la mayoría de los votos dan lugar a la voluntad unitaria del colegio.⁷⁴

La existencia de estos principios comunes a todo órgano colegiado, por derivar de su propia naturaleza, no supone, sin embar-

⁶⁸ Gargiullo, V., *op. cit.*, p. 20.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 62.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 147.

⁷¹ *Ibidem*, pp. 71 y 155.

⁷² *Ibidem*, p. 175. Las principales atribuciones son la legitimación para participar en las sesiones, emitir el voto, formular propuestas y tomar la palabra. pp. 75 y 76.

⁷³ *Ibidem*, pp. 195 y ss.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 147.

go, que adquieran en todo caso el mismo contenido imponiendo siempre las mismas prescripciones.

Éstas podrán variar según el tipo de colegio ante el que nos encontremos, adaptándose a factores tales como la función que cumpla, el carácter representativo o profesional de sus miembros, los intereses públicos o privados que persiga. Así, por ejemplo, el tipo de quórum exigido, el tipo de mayoría que se requiera para la adopción de acuerdos, la forma de realizar la convocatoria, serán distintas según nos encontremos en una junta de accionistas, un tribunal o un ayuntamiento. Persiste la necesidad de que el órgano se convoque adecuadamente, exista un número mínimo de asistentes y que el acuerdo se adopte por mayoría, aunque la forma en que se concretan estos requisitos varía de acuerdo con las características peculiares que son propias de cada colegiado.

Las asambleas legislativas pueden ser definidas de muchas formas, según los criterios que se tengan en cuenta y los objetivos que se quieran alcanzar. Sin embargo, es difícil cuestionar su naturaleza de órgano colegiado, sea cual sea la concepción que se tenga de éste.⁷⁵ Al compartir la naturaleza colegial, es lógico que entre sus reglas de funcionamiento se encuentren las esenciales de este tipo de órganos. Éstas se adaptan a las características que son propias del Parlamento y que hacen del mismo un órgano colegiado que presenta propia especificidad. En este sentido, el elemento que predomina en la estructura y funcionamiento del Parlamento es su carácter representativo del pueblo, titular de la soberanía. Como hemos podido analizar con detalle, cuando actúa el Parlamento elaborando la ley, el elemento que concreta y da contenido a sus reglas de funcionamiento es el principio democrático, que constituye la base sobre la cual el propio Parlamento funda sus cimientos.

⁷⁵ Este hecho ha sido puesto de manifiesto por Rodríguez Zapata, J., en *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Madrid, 1987, p. 19. Es interesante la bibliografía que cita sobre el tema.