

LAS INFRACCIONES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: ALGUNOS EJEMPLOS

Emilio Jiménez Aparicio

Abogado del Estado

«Es que no entiendo qué es lo que voto, por eso pregunto.»
«Yo creo que estamos votando las cosas dos veces.»
«Tendremos que clarificar para saber lo que votamos.»
(*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 105, de 7 de abril de 1987, pp. 4095, 4109 y 4123, respectivamente.)

I. INTRODUCCION

El objeto del presente trabajo es poner de manifiesto algunos ejemplos de cómo el Legislador se ha apartado, con intensidad mayor o menor, de las líneas rectoras del procedimiento legislativo, el cual si bien no es de naturaleza exclusivamente parlamentaria, sí tiene en las Cortes Generales al órgano definidor de la decisión última acerca del contenido de las Leyes. Con carácter previo haremos una recapitulación tanto de las principales orientaciones de la doctrina española como de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia, con el fin de adentrarnos luego en el examen de algunos supuestos en los que cabe apreciar una transgresión del procedimiento legislativo bien en alguna de sus fases de tramitación, bien incluso en su misma concepción íntegra al haberse seguido en su totalidad un procedimiento inadecuado.

Por lo demás, nuestro análisis irá únicamente referido a la fase parlamentaria del total procedimiento legislativo, dejando a un lado tanto las fases posteriores de sanción, promulgación y publicación, cuanto la previa o de la iniciativa.

II. CONSIDERACIONES DOCTRINALES Y JURISPRUDENCIALES SOBRE LAS INFRACCIONES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

1. *Análisis doctrinal*

Al estudiar la eficacia que para la validez de las Leyes ha de tener la observancia de los trámites del procedimiento legislativo, hemos de prescindir, por obvias razones de tiempo y lugar, de la plena consideración de la naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios, por más que la solución que haya de darse a aquel problema depende también de la opinión que se adopte sobre la propia naturaleza jurídica de los Reglamentos de las Cámaras, ya que según éstos sean tenidos como auténticas normas de eficacia jurídica externa al ámbito cameral estricto o, en cambio, como meros compiladores de *interna corporis*, los Reglamentos parlamentarios podrán ser tomados o no como parámetros de la constitucionalidad formal de las Leyes. De todas formas, la interrelación existente entre ambas clases de cuestiones permitirá, a partir del análisis de la trascendencia jurídica que se otorgue a la infracción de los Reglamentos, llegar a conocer la posición que se sustente en punto a la naturaleza de los mismos.

En primer término, puede decirse que para la doctrina española el procedimiento parlamentario de elaboración de las leyes tiene el significado no sólo de ser ordenación interna de la actividad de las Cámaras, sino también criterio adecuado para determinar la constitucionalidad de las Leyes o, mejor, en sentido negativo, su eventual inconstitucionalidad formal o por motivos formales, contraponiéndose ésta a la inconstitucionalidad material o sustantiva, por razón del contenido de la Ley respecto al de la Constitución. Con ello la doctrina, con los oportunos matices, pone de relieve la importancia que estos aspectos de «forma» tienen para la plena validez jurídica de las Leyes, importancia que es inequívocamente tributaria del propio reconocimiento constitucional de los diferentes órganos que intervienen en el procedimiento legislativo y, en particular, entre aquéllos, de la prevalente posición de las Cortes Generales.

Pero una vez destacada esa directa relación existente entre el respeto al procedimiento legislativo y la constitucionalidad de la Ley resultante, la doctrina ha seguido luego diferentes vías para medir dicha inconstitucionalidad formal, lo que revela en sí la dificultad misma del tránsito por esta materia, y ha llegado igualmente a resultados diversos en cuanto a la definición de los motivos de la infracción procedimental y de su virtualidad invalidante de la Ley.

Un primer punto de vista ha residido en la norma que resultaría infringida. Cuando el precepto que impone el requisito procedimental se encuentra en el propio texto constitucional, su vulneración es

prima facie motivo de inconstitucionalidad de la Ley. No ha lugar a plantearse aquí la intensidad de la infracción constitucional, ni su hipotética graduación en mayor o menor gravedad, pues la sanción por el apartamiento directo de la Constitución no habría de admitir tampoco graduación alguna, so pena de entender que los preceptos de la Constitución serían del mismo modo mensurables en cuanto a su susceptibilidad de infracción y, por ende, de cumplimiento por vía de una derogación parcial merced a normas inferiores.

Si la cuestión de la infracción de las normas constitucionales sobre procedimiento legislativo no ha presentado duda alguna a la doctrina, no acontece lo propio cuando se trata de los Reglamentos parlamentarios. Aquí se acude ya tanto a clasificar las normas reglamentarias como a calificar la trascendencia de su infracción, pero ello siempre desde el parámetro de la Constitución. Es decir, de lo que se trata es de saber si la infracción de las normas sobre procedimiento legislativo contenidas en los Reglamentos de las Cámaras implicará o no la inconstitucionalidad formal de la Ley. La doctrina, con terminología varia, entiende que los Reglamentos parlamentarios deben ser tenidos en consideración para determinar la inconstitucionalidad formal de las Leyes, pero, por lo general, sólo cuando se trata de preceptos reglamentarios que reiteran o reproducen un previo precepto constitucional, siendo entonces cuando la infracción de la Constitución resulta evidente. En este supuesto, los correspondientes preceptos de los Reglamentos parlamentarios, al repetir lo que la Constitución ya establece, se hallarían siempre dentro del bloque de constitucionalidad, tanto material como formalmente. Sin embargo, a nuestro juicio estos preceptos reglamentarios, fruto de una clonación jurídica de segundo grado, no habrían de tener esencia normativa propia ya que su contenido de regulación jurídica externa no residiría ya en el Reglamento de la Cámara, sino directamente en otra norma ajena y superior, en la que aquél se asentaría. En otros términos, si lo que caracteriza a los mandatos de toda norma jurídica es su poder de innovación del ordenamiento, no cabría en puridad asignar naturaleza jurídica normativa a un precepto incluido en un Reglamento parlamentario que fuera, a su vez, mera reproducción de otro precepto de la Constitución, ya que entonces habría sido ésta y no aquél la que habría procedido a innovar el ordenamiento y, además con el mayor rango, sin mengua en cualquier caso de la inutilidad pleonástica de incluir mandatos constitucionales directos en otros cuerpos normativos, que siempre habrían de ser de inferior valor frente a aquéllos, tendencia criticable de la que, desde luego, no escapan ni el Legislador ni la Administración. Únicamente cuando el tenor de la Constitución convoca en su auxilio a un precepto de inferior rango (vid. el artículo 53.3 del texto constitucional) cabría dotar de cierta autonomía normativa a este último; pero, en tal evento, nos hallaríamos más bien ante la segunda categoría de preceptos reglamentarios, los de desenvolvimiento o desarrollo de la Constitución y no ante los primeros.

Frente a la unanimidad que parece presidir la opinión de los autores en el caso anterior, más variedad ofrece, en cambio, la doctrina cuando se está ante aquellos otros preceptos procedimentales de los Reglamentos de las Cámaras que vienen a desarrollar lo que en la Constitución se establece. Parafraseando el conocido concepto descriptivo que de los Reglamentos ejecutivos de las Leyes dio el Consejo de Estado en su moción de 22 de mayo de 1969, aquí la norma del Reglamento parlamentario completaría, desarrollaría, pormenorizaría, aplicaría, cumplimentaría, desarrollaría o ejecutaría otro u otros preceptos de la Constitución. Respecto a esta categoría de normas de los Reglamentos de las Cámaras, la doctrina entiende que sólo si los preceptos correspondientes son reconducibles a la Constitución misma entrarían en ese bloque de constitucionalidad y, por lo tanto, su infracción generaría también la invalidez de la Ley en cuyo procedimiento de elaboración hubiese acaecido la contradicción. Esta tarea de llevara hasta los preceptos constitucionales no resulta fácil y los autores oscilan entre posiciones de generalización conceptual apriorística —catalogando los defectos derivados de la infracción reglamentaria en graves o leves y generadores, por lo mismo, de una invalidez plena de la Ley o de una simple irregularidad no invalidante—, hasta posturas de casuismo judicial en mayor o menor grado.

Por último, cuando el precepto reglamentario carece de referencia directa en las Constitución, y no es tampoco desarrollo de ningún precepto constitucional concreto, la doctrina estima en general que estas normas reglamentarias habrían de quedar fuera del bloque de constitucionalidad y, por ende, su omisión o infracción no acarrearía la invalidez de la Ley.

La anterior panorámica pone de manifiesto el relativismo con el que se viene examinando la figura de los Reglamentos parlamentarios, considerándolos suma de preceptos de diversa calidad, lo cual, en lo que al procedimiento legislativo afecta, implica, de un lado, que se resalta la importancia del cauce de elaboración parlamentaria de las Leyes, pero, de otro, que debe atenderse también minuciosamente a cada uno de los trámites en los que se materializa ese procedimiento para, ante su transgresión, calificarla como contradicción con la Constitución misma, directa o mediatamente, o, por el contrario, llegar finalmente a una mera irregularidad carente de efectos invalidantes. Esta manera de entender la relevancia jurídica de los preceptos de los Reglamentos parlamentarios debe, no obstante, tener presente que lo que sucede es que no contienen nuestros Reglamentos camerales preceptos expresos que definan las consecuencias derivadas del incumplimiento de sus normas sobre procedimiento fuera de las reglas genéricas sobre la disciplina parlamentaria, que atañen más bien a las conductas de las personas infractoras, sean o no parlamentarios, pero no, desde luego, a la validez del procedimiento en el que la infracción se hubiese producido (cfr. artículos 99 y siguientes del Reglamento del Congreso y 101 y siguientes del Reglamento del

Senado). Por otro lado, si la infracción del procedimiento legislativo contenida en las normas de los Reglamentos no llevase aparejada ninguna consecuencia jurídica atinente a la validez de la Ley irregularmente elaborada, se llegaría a poner en inevitable tela de juicio la existencia misma de los propios Reglamentos, no ya por prevalecer las tesis de su configuración como *interna corporis*, sino porque, aun dentro de esta misma conceptualización, existiría un notable menoscabo de la seguridad jurídica; un texto reglamentario sujeto no ya a meras modificaciones definidas por cauces juridificados (incluyendo entre ellos a la costumbre constitucional o parlamentaria), sino a auténticos incumplimientos consistentes en la obtención de resultados contrarios a los previstos y queridos por la propia norma, se convertiría en un simple catálogo de buenos propósitos, pero carecería de valor jurídico alguno. En definitiva, una cosa es la mutación del ordenamiento derivada de su propia evolución con visos de generalidad y permanencia, y otra bien distinta el puro y simple apartamiento aislado de la norma, consciente o no, pero siempre en radical contraste con el resto de actuaciones de observancia fiel de la regla de Derecho preestablecida.

Finalmente, debe pensarse que la referencia constitucional está presente en todo caso en el horizonte del Reglamento parlamentario, desde la amplia reserva del artículo 72.1 de la Constitución hasta la mención que el 89.1 de ella hace de la tramitación de las proposiciones de Ley conforme a los Reglamentos, auténtica remisión *in toto* en este último caso, motivo por el cual, desde luego, la infracción del procedimiento legislativo contenido en los Reglamentos sería siempre infracción constitucional en el caso de las proposiciones de Ley. Pero entendemos, además, que debe también tenerse en la debida consideración la referencia que se incluye en el artículo 87.1 del mismo texto constitucional, en virtud del cual «la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras». La redacción, como es sabido, procede del Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado, en la que se cambió sustancialmente el texto del precepto tal como procedía de la tramitación antecedente. Lo que a nuestros efectos importa es resaltar la mención que en el mismo se hace a los Reglamentos de las Cámaras en punto a la iniciativa legislativa, lo cual, amén de dar lugar a una redundancia respecto al artículo 89 en lo que hace a las proposiciones de Ley procedentes del Congreso o del Senado, debe entenderse asimismo que implica que esa propia referencia a los Reglamentos incumbe tanto a la iniciativa legislativa de las Cámaras cuanto a la del Gobierno (proyectos de Ley: artículo 88 de la Constitución), y permite añadir una reseña constitucional más a la hora de vincular el contenido de los Reglamentos parlamentarios al bloque de constitucionalidad. Piénsese, en cualquier caso, que decir simplemente que «la iniciativa legislativa corresponde... de acuerdo con la Constitución» no sería decir mucho por sí mismo si

no es añadiendo la cita de los Reglamentos parlamentarios, pues no parece coherente que la iniciativa legislativa correspondiente fuese precisamente contraria a la Constitución.

Por lo demás, huelga recordar que de lo que aquí se está tratando es de los requisitos procedimentales que existen en el seno de la tramitación parlamentaria de las Leyes, dejando a un lado lo tocante a los presupuestos de naturaleza administrativa que deban darse para configurar la voluntad del Gobierno en la iniciativa legislativa (y, paralelamente, los restantes requisitos previos a la elaboración parlamentaria estricta, en los casos de las proposiciones de Ley), aunque sin perjuicio de las aportaciones documentales que deban tener lugar con carácter sobrevenido, ante peticiones expresas de las Cámaras, una vez dentro del procedimiento parlamentario.

2. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*

Por lo que respecta a la jurisprudencia de Tribunal Constitucional en punto al procedimiento legislativo, debe ponerse de relieve la importancia que el Tribunal ha reconocido desde sus primeras resoluciones tanto al procedimiento parlamentario en sí cuanto a las opiniones que se emiten en el curso de los trámites en las Cámaras, ya se refieran a la Constitución misma, ya a otros textos de naturaleza legislativa. Como dice el Tribunal, «los debates parlamentarios... son un importante elemento de interpretación, aunque no la determinen» (Sentencia, del Pleno, 5/1981, de 13 de febrero).

Por hablar sólo de algunos de los supuestos más recientes, el Tribunal ha hecho mención a «los mismos antecedentes parlamentarios del artículo 14 C.E.» en la Sentencia, Sala II, 128/1987, de 16 de julio. Y también se ha remitido el Tribunal con carácter de mera cita a la «lectura de la discusión parlamentaria del precepto constitucional» (a la sazón, el artículo 55.2 de la Constitución) para constatar un tratamiento jurídico común para las actividades terroristas y otras formas delictivas que suponen un ataque directo a la sociedad y al propio Estado social y democrático de Derecho, en la Sentencia, del Pleno, 199/1987, de 16 de diciembre. Y en la Sentencia, del Pleno, 126/1987, de 16 de julio, tras referirse también a la tramitación del texto constitucional en punto a la retroactividad de las normas fiscales, el Tribunal recogió, no ya meramente *obiter*, la elaboración parlamentaria propia del texto constitucional dejando constancia de las modificaciones acaecidas desde el Anteproyecto mismo de la Constitución.

En el mismo sentido de acudir a la interpretación histórica derivada de las transformaciones experimentadas por la Constitución durante los debates parlamentarios, cítase la Sentencia, del Pleno, 26/1987, de 27 de febrero, en la que el Tribunal Constitucional acude nuevamente a «la evolución del texto constitucional en las Cortes

constituyentes» para reforzar la interpretación gramatical en punto a la autonomía universitaria, haciendo acopio de las mismas enmiendas presentadas y de la justificación que sus autores les dieron en el curso de los debates.

Con mayor amplitud aún, en la Sentencia, también del Pleno, 108/1986, de 29 de julio, el Tribunal, tras hacer cita de su propia doctrina contenida en la antes vista Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, razona extensamente respecto a los antecedentes parlamentarios y al sentido que habría de darse a la misma variación experimentada en los distintos textos, siempre por referencia a la Constitución, en torno al conocido problema de la composición y modo de elección del Consejo General del Poder Judicial.

En punto a los Estatutos de Autonomía, la Sentencia, del Pleno, 36/1981, de 12 de noviembre, acogió como hilo argumental el que resultaba de las diferencias entre el texto inicial del proyecto de Estatuto y el finalmente promulgado, haciendo un recorrido *in extenso* por los trámites legislativos del Estatuto de Autonomía.

Con el mismo carácter ejemplificativo y ya dentro de las leyes ordinarias, puede igualmente hacerse mención de la antes citada Sentencia 126/1987, de 16 de julio, en la que el Tribunal Constitucional consideró que la Ley a la sazón enjuiciada, la 5/1983, no tenía la condición de Ley de Presupuestos, ya que «así se explicita en el debate parlamentario del proyecto de Ley y se manifiesta en el procedimiento seguido en su tramitación». Pero sin duda en la Sentencia, del Pleno, 116/1987, de 7 de julio, dictada en el caso de los militares de la República, el Tribunal ha abundado más acerca de la importancia del signo de los debates parlamentarios para el propio enjuiciamiento de la Ley conforme a la Constitución, llegando, más aún, a relatar pormenorizadamente todo el *iter* legislativo de la proposición de Ley causal, haciendo recordatorio de todas las vicisitudes parlamentarias que la misma atravesó.

En suma, todos los elementos inmersos en el procedimiento legislativo van a servir al Tribunal Constitucional para indagar acerca de la voluntad del legislador y de su adecuación a la Constitución; desde las manifestaciones hechas por los parlamentarios en el curso de los debates legislativos hasta las correspondientes plasmaciones escritas que por doquier puedan resultar en cada una de las etapas procedimentales, tanto acaezca ello en el articulado de la Ley cuanto se produzca sólo en su propia denominación, en su rúbrica o división sistemática o incluso en el preámbulo. En cualquier caso, lo que el Tribunal Constitucional no ha hecho es erigir a los antecedentes parlamentarios en guía de expresión única de la hermenéutica constitucional, sino que, ponderando adecuadamente los diversos criterios interpretativos, le ha bastado con destacar la importancia que de entre ellos ha de darse a los que resultan de los antecedentes de elaboración parlamentaria. Es decir, si de lo que se trata es de conocer

la interferencia que la Ley ordinaria tenga respecto del tenor de la Constitución, para saberlo los antecedentes parlamentarios son de inestimable valor; pero sin que esos mismos antecedentes se sitúen como parámetro mismo de la constitucionalidad de la Ley resultante, ya que dicho parámetro lo debe ofrecer sólo la propia Constitución o, a lo sumo, el bloque de constitucionalidad, como el mismo Tribunal ha indicado.

Ahora bien, el Tribunal no se ha limitado tan sólo a destacar el valor hermenéutico de las actuaciones incardinadas dentro del procedimiento legislativo, sino que también ha insistido en la necesidad sustantiva de que ese mismo procedimiento tenga lugar de forma regular y acorde con lo que la Constitución estatuye, al margen incluso de la bondad técnica de la Ley resultante, toda vez que «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa» (Sentencia, Sala II, 109/1987, de 29 de junio). Como ha indicado la Sentencia, del Pleno, 140/1986, de 11 de noviembre «las características “formales” de la norma (como son la determinación de su autor y el procedimiento para su elaboración y aprobación), suponen evidentemente límites y requisitos para la acción normativa de los poderes públicos que son otras tantas garantías de los derechos constitucionalmente reconocidos». El procedimiento, pues, es factor determinante de la calidad constitucional de la Ley y por ello el Tribunal se ha ocupado del mismo en muy diversas ocasiones; a veces, como hemos visto, incluso para decir que la observancia de un concreto procedimiento determina la propia condición jurídica de la Ley resultante y, consecuentemente, su misma adecuación a la Constitución. Amén de lo que más adelante se dirá, baste con indicar aquí aquellos rasgos básicos que el Tribunal viene reconociendo en el procedimiento de elaboración legislativa.

a) La propia concepción del Tribunal acerca del procedimiento legislativo luce primariamente en la citada Sentencia, del Pleno, 45/1986, de 17 de abril, en la que el procedimiento y los distintos actos de que el mismo se compone se contemplan desde un punto de vista formal. Se trataba aquí del conflicto suscitado por el Consejo General del Poder Judicial contra determinados preceptos del proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial aprobados por los Plenos del Congreso y del Senado, ratificados de nuevo por el Pleno de aquél e incluidos luego en la Ley Orgánica. De toda la argumentación del Tribunal nos interesa aquí tan sólo lo relativo a la delimitación del objeto del conflicto, en cuanto, en contra de lo alegado por el Consejo General del Poder Judicial, «las partes demandada y coadyuvante han aducido precisamente, como causa específica de inadmisibilidad, la de que los actos parlamentarios adoptados serían meros actos de trámite dentro del iter legislativo». El Tribunal identifica básicamente el procedimiento legislativo con el procedimiento parlamentario, pero, sobre todo, lo concibe aquí como un conjunto constituido por una pluralidad de actos que no tienen autonomía propia, sino que se inte-

gran todos ellos dentro de un curso superior, que es el que da sentido y fin a los mismos, de suerte que el acto antecedente será causa de la validez del posterior, sin el cual, a su vez, tampoco cobraría aquél eficacia alguna. En noción formal que recuerda la ofrecida por la exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, el Tribunal Constitucional señala que «los actos identificados como lesivos de las atribuciones defendidas —las votaciones en el Congreso y en el Senado sobre determinados artículos del proyecto tramitado ante una y otra Cámara— agotaron su eficacia en lo que tuvieron de manifestaciones de voluntad de cada Cámara y de presupuesto para la continuación del procedimiento legislativo». Incluso el acto parlamentario último de votación final del Congreso sobre las enmiendas del Senado «carece de virtualidad por sí mismo, si no se le considera integrado por los que le precedieron en ambas Cámaras». Más aún, el Tribunal aclarará que estos actos parlamentarios forman parte directa de la Ley resultante, hablando de las «disposiciones legislativas en que aquellos actos parlamentarios se integraron procedimentalmente». Por consiguiente, el Tribunal acoge aquí una visión formal del procedimiento legislativo, bien que forzado por la propia naturaleza del conflicto constitucional planteado, punto de vista formal que habrá de completarse, empero, con lo establecido en otras resoluciones.

b) En efecto, en las Sentencias, del Pleno, 140/1986, de 11 de noviembre, y de la Sala II, 159/1986, de 12 de diciembre, el Tribunal Constitucional adiciona a la perspectiva meramente formal del procedimiento legislativo una nueva faceta, que es, por lo demás, consecuencia ineludible de la propia existencia del procedimiento, al concebir éste también como un instrumento de garantía, incluso frente al propio legislador, para los derechos fundamentales. Se reconoce así explícitamente la virtualidad sustantiva del procedimiento legislativo para servir como criterio de constitucionalidad, ya que la ausencia o alteración de esa misma garantía exigida por la Constitución determina la invalidez de la Ley en cuya elaboración falte o se varíe el cauce procedimental previsto constitucionalmente.

c) En otras ocasiones el Tribunal ha entrado a analizar aspectos ya más concretos del procedimiento legislativo, aunque sin obviar determinadas consideraciones generales sobre el mismo. Así aconteció en la arriba citada Sentencia 108/1986, de 29 de julio, la cual decidió, como sabemos, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica del Poder Judicial. Como expresa el fundamento primero de esta Sentencia, de los cuatro motivos del recurso, tres se referían a preceptos concretos, pero el cuarto afectaba ya a la totalidad de la Ley, por graves defectos en su tramitación que acarrearían la invalidez de la norma por violación de los artículos 9.1 y 88 de la Constitución. Tales deficiencias de tramitación, que son las que a nuestros efectos importan, consistían, en opinión de los recu-

rrentes, en la falta de informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial sobre el proyecto de Ley Orgánica y en el hecho de que tal proyecto se hubiese remitido al Congreso por parte del Gobierno sin la correspondiente exposición de motivos ni memoria explicativa. Pues bien, el Tribunal rechazó aquí los pedimentos de los recurrentes, acogiendo, en cambio, las alegaciones que al efecto había formulado el Abogado del Estado y realizó también una serie de consideraciones acerca tanto del procedimiento legislativo cuanto de la transcendencia de las infracciones que en el mismo pudieron acaecer.

1.º El Tribunal distingue con rotundidad entre las fases administrativa previa y legislativa, para negar virtualidad invalidante a la falta o retraso en la emisión de informes preceptivos exigidos por el ordenamiento en la primera; tales carencias, de producirse, afectarían únicamente al procedimiento administrativo previo al envío del proyecto de Ley al Congreso, pero nunca al procedimiento legislativo en sí, *id est* el de elaboración de la Ley por las Cortes Generales. En palabras de Tribunal, «el defecto denunciado se habría producido, en todo caso, en el procedimiento administrativo previo al envío del proyecto al Congreso y no en el procedimiento legislativo, es decir, en el relativo a la elaboración de la Ley, que se desenvuelve en las Cortes Generales, por lo que mal puede sostenerse que el citado precepto puede provocar la invalidez de este último procedimiento y de la Ley en que desemboca» (el Tribunal llama «procedimiento legislativo» y procedimiento «de elaboración de la Ley» a la fase parlamentaria estricta).

2.º La ausencia de antecedentes e incluso de exposición de motivos o de memoria explicativa del proyecto de Ley sólo afectaría al procedimiento legislativo si con ello se privase a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, lo cual debe ser denunciado en primer término por los propios parlamentarios individuales o por los Grupos parlamentarios ante la misma Cámara, o bien debe ser apreciado por ésta de oficio, siendo en todo caso competencia exclusiva de la propia Cámara la valoración de la relevancia que para los parlamentarios pudiera tener un elemento de juicio determinado. Se desprende de las palabras del Tribunal que para éste el procedimiento legislativo tiene un carácter medial y que está constituido por una serie de actos, los cuales no tienen relieve por sí sino en función del fin al que van destinados, cual es la formación del adecuado juicio de la Cámara merced a la intervención de los Diputados y de los Grupos parlamentarios, de modo que sólo cuando las posibilidades de actuación de éstos o la formación última de la voluntad de aquélla se hubieran visto entorpecidas por la omisión de determinados trámites, estos últimos cobrarían entonces efectividad generadora de la invalidez de la Ley resultante. Por consiguiente, las Cámaras

pueden, desde luego, convalidar los defectos tanto de la tramitación administrativa precedente cuanto del propio procedimiento legislativo en sí, convalidación que podrá ser tanto expresa como tácita, producida esta última por la misma tramitación parlamentaria del proyecto por la Cámara (como aconteció en el supuesto de autos); todo ello en aplicación concreta del principio de interpretación de los preceptos legales conforme y a la luz de los preceptos constitucionales, interpretación que es la que habría de elegirse en todo caso, o también en virtud del principio de conservación de la norma. En suma, únicamente haciendo especial hincapié en la necesidad de conocer una documentación determinada, adquiriría este trámite la relevancia bastante a efectos de la invalidez de la Ley, lo cual revela inequívocamente la distinta trascendencia que dentro del procedimiento legislativo tienen sus diferentes fases.

d) En la ya citada Sentencia 99/1987, de 11 de junio, el Tribunal examina inicialmente una cuestión de «inconstitucionalidad formal», al alegar los recurrentes como primer motivo del recurso la infracción de preceptos así de la Constitución como de los Reglamentos de las Cámaras por causa de la tramitación parlamentaria experimentada por las Disposiciones Adicionales 9.^a, 15.^a y 16.^a de la Ley impugnada. Tras hacer un breve recordatorio del contenido de estos preceptos legales y de su incorporación al texto definitivo de la Ley por vía de enmienda introducida por el Senado y aceptada luego por el Pleno de Congreso, así como de los argumentos en los que se sostenía la impugnación (las enmiendas introducidas no eran tales, sino auténticas proposiciones de Ley, motivo por el cual su tramitación debió acomodarse al procedimiento establecido para éstas, no para aquéllas), el Tribunal rechaza estas aseveraciones de los recurrentes en cuanto: 1) el recurso no planteaba un supuesto de inaplicación o interpretación errónea de las normas reglamentarias, sino un caso de aplicación de normas inadecuadas, al tramitarse como enmienda lo que debió tramitarse como proposición de la Ley; y 2) así las cosas, no existe precepto constitucional ni reglamentario que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de Ley, por lo que no hubo, ni pudo haber «infracción reglamentaria alguna y por tanto tampoco inconstitucionalidad». Pues bien, de los argumentos del Tribunal deben destacarse los aspectos que siguen:

1.º El procedimiento legislativo debe ser respetado necesariamente por el Legislador, so pena de incurrir en vicio de inconstitucionalidad: «la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la Ley».

2.º Sin embargo, no toda violación del procedimiento genera la inconstitucionalidad misma de la Ley resultante; ha de tratarse de infracciones sustanciales: «(...) podría viciar de inconstitucionalidad de Ley (continúa diciendo el Tribunal) cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras». Por lo tanto, será obligado realizar un cuidadoso análisis casuístico que elucide, ante cada infracción procedimental detectada, si ella es o no sustancial para la perfecta formación de la voluntad de la Cámara. Por lo demás, concuerda esta apreciación finalista con la que ya expuso el Tribunal en la recién citada Sentencia 108/1986, en el sentido de ser la formación de la voluntad del órgano legislativo lo que ha de preservarse a lo largo del procedimiento, de forma que las aportaciones documentales (entonces) y la utilización del cauce preciso (ahora) garanticen tanto desde la perspectiva del parlamentario individual como del órgano cameral al que éste pertenece que la voluntad de la Asamblea se produjo en los términos precisamente queridos por ésta y según los postulados constitucionales.

3.º Los Reglamentos de las Cámaras sirven o pueden servir de parámetro de la constitucionalidad formal de la Ley, en cuanto establecen las reglas del procedimiento legislativo. El Tribunal resalta la importancia de los Reglamentos de las Cámaras como definidores del procedimiento legislativo, cuya observancia, a su vez, es requisito de constitucionalidad de las Leyes, al menos en sus líneas maestras o aspectos sustanciales, si bien habrá de tenerse presente que estas consideraciones, como más adelante examinaremos, deben matizarse convenientemente en virtud de otras resoluciones del propio Tribunal.

e) Continuando con la determinación de las infracciones del procedimiento legislativo que pudieran resultar sustanciales, cabe citar el Auto 477/1984, de 26 de julio, en el que el Tribunal se viene a pronunciar sobre la trascendencia de algunos defectos de tramitación. Los recurrentes (miembros del Parlamento de Canarias) acudían en amparo contra determinados actos y omisiones que ellos imputaban al Presidente de Parlamento de Canarias con ocasión de la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1983. Tales deficiencias aducidas por los demandantes de amparo consistían en la falta de reunión de la Comisión parlamentaria correspondiente, en la falta de respeto al plazo de diez días que habría de mediar entre la convocatoria y la celebración de la Junta de Portavoces y del Pleno de la Cámara, en la falta de convocatoria previa de la Junta de Portavoces y del Pleno de la Cámara, en la falta de convocatoria previa de la Junta de Portavoces para fijar el orden del día del Pleno y en la falta de distribución anticipada del texto del Dictamen de la Comisión. En todos estos casos se citaban los preceptos que se consideraban infringidos y que resultaban ser

siempre del Reglamento del Parlamento de Canarias, aunque los recurrentes pretendían extrapolar la infracción hasta el artículo 23 de la Constitución. Pues bien, los interesados desistieron formal y expresamente de la acción de amparo deducida y, por tal motivo, el Tribunal declaró terminado el procedimiento —con imposición a cada uno de los recurrentes de la sanción de 10.000 pesetas y del pago de las costas oportunas—, pero, al hacerlo, se pronunció también acerca de las infracciones procedimentales que los recurrentes habían manifestado. Y, así, el Tribunal entendió que «las infracciones denunciadas por los demandantes o bien carecen de la mínima entidad, o bien, sencillamente, no se han producido, porque la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos no ha tenido lugar del modo que los demandantes decían». Dejando a un lado la infracción consistente en la falta de reunión de la Comisión (ya que tal infracción no se produjo en realidad), las demás alegadas por los recurrentes «carecían de la mínima entidad», sin que el Tribunal nos aclare si esa carencia es absoluta, en cualquier caso, o sólo relativa, una vez visto el tenor del procedimiento concreto en que tuvieron lugar las infracciones reglamentarias. A nuestros entender, las infracciones eran de entidad mínima en punto al artículo 23 de la Constitución, *id est* en cuanto a no ser bastantes para considerar dicho precepto constitucional como infringido, ya que ello es lo que se discutía en sede de amparo. Otra cosa bien distinta es si esa trascendencia de las infracciones subsistía o no respecto a la validez del procedimiento legislativo presupuestario, cuestión que los interesados no plantearon y para la que esta vía tampoco les habría resultado eficaz, como en otros supuestos ha acontecido. Por lo demás, no se suscitó en el caso de autos la especial relevancia de los procedimientos presupuestarios, cuestión ésta sobre la que, empero, el Tribunal sí ha debatido en otras ocasiones.

f) En efecto, en distintas circunstancias ha tratado el Tribunal Constitucional de la Leyes de Presupuestos, tanto en lo que respecta a su propio contenido cuanto en lo relativo a sus especialidades de tramitación parlamentaria. Así, en la ya referida Sentencia 27/1981, de 20 de julio, el Tribunal hizo mención de la «peculiaridad de la Ley de Presupuestos», cuyas «notas singulares... vienen impuestas por el hecho de que su debate está, de alguna manera, restringido por las disposiciones reglamentarias de la Cámara que regulan el procedimiento». El Tribunal insistirá posteriormente en esas características singulares del procedimiento legislativo en sede presupuestaria y en la Sentencia, del Pleno, 65/1987, de 21 de mayo, tras hacer recordatorio de la acabada de citar, 27/1981, indica que «las peculiaridades constitucionalmente previstas respecto de la tramitación de la Ley de Presupuestos suponen evidentes restricciones de las facultades de los órganos legislativos, debido a la referida exigencia de conformidad gubernamental respecto a determinadas enmiendas, exigencia que, por otra parte, se extiende más allá del ámbito del procedimiento

presupuestario. No puede por tanto descartarse la posibilidad de que la inclusión injustificada de materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria suponga una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional; por lo que, cuando tal cuestión se plantee, será necesario examinar si las regulaciones contenidas en el articulado de la Ley de Presupuestos se encuentran relacionadas directamente..., bien con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos, bien con los criterios de política general en que las previsiones presupuestarias se sustentan. En el presente caso, tal examen resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que en el procedimiento parlamentario de aprobación de la Ley 44/1983, el Gobierno hizo uso de la facultad que el artículo 134.6 de la C.E. y el artículo 111 del Reglamento del Congreso le conceden, de oponerse a la tramitación de enmiendas referidas a las disposiciones que se impugnán».

En iguales términos se pronuncia la Sentencia, también del Pleno, 134/1987, de 21 de julio, abundando en esta misma idea de la calificación del especial procedimiento legislativo de las Leyes de Presupuestos.

Es decir, las singularidades de la Ley de Presupuestos tienen una manifestación no sólo material, sino, desde luego, procedimental, en cuanto se traducen en determinados apartamientos de las reglas del procedimiento ordinario, todo lo cual obligará, en puridad, a interpretar siempre de forma restrictiva aquellas normas, no siendo lícito trasladarlas desde el procedimiento presupuestario a ningún otro procedimiento legislativo diferente. Por lo demás, del mero dato fáctico de la presencia o no del procedimiento legislativo presupuestario no podría *per se* deducirse tampoco la naturaleza presupuestaria o no de una determinada Ley, como parece decir, según hemos visto, la Sentencia 126/1987, de 16 de julio, sino, a la inversa, sólo las Leyes de naturaleza presupuestaria pueden seguir los cauces procedimentales de elaboración previstos especialmente para ellas tanto en la Constitución como en los Reglamentos de las Cámaras, motivo por el cual habría de reputarse inconstitucional aquella Ley en cuya elaboración se hubiese utilizado el procedimiento presupuestario sin que la misma tuviera esa naturaleza. La presencia, pues, del procedimiento legislativo común y, por lo mismo, también del presupuestario podría «delatar» a una u otra especie de Leyes, pero no sería por sí propia bastante para alterar la *essentia iuris* de las mismas, que viene dada por sus características materiales o sustantivas. Del mismo modo que el procedimiento legislativo como tal no tiene tampoco eficacia taumatúrgica para convertir en Ley algo que ni lo es ni lo puede ser, por más que en su tramitación se hubieran aplicado, supletoriamente o no, las oportunas normas del procedimiento legislativo (por ejemplo, en el supuesto de la autorización de las Cortes Generales para la prestación del consentimiento del Estado por medio de Trata-

dos internacionales: artículos 156.1 del Reglamento del Congreso y 144.3 del Reglamento del Senado). Más adelante volveremos sobre esta cuestión.

g) Por lo que respecta a la naturaleza de los Reglamentos parlamentarios y a su relación con la inconstitucionalidad de las Leyes por violación de las normas reglamentarias sobre procedimiento legislativo, el Tribunal Constitucional no ha mantenido una línea uniforme. Así, en la Sentencia, de la Sala I, 101/1983, de 18 de noviembre, el Tribunal estudió el problema relativo a «si el Reglamento (del Congreso), de acuerdo con la Constitución, es una norma que pueda exteriorizar y dar forma a tal deber (el de prestar juramento o promesa de acatamiento a la Constitución para adquirir la condición plena de Diputado), por entrar dentro de la función que cumple dentro del sistema jurídico». Añade el Tribunal que «para responder a este interrogante, hemos de partir de que los Reglamentos de las Cámaras, se encuentran directamente incardinados a la Constitución (arts. 72, 79 y 80, entre otros), siendo el contenido propio de tales normas el de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento, en el que ha de incluirse lógicamente la constitución del órgano como tal. De ahí que desde una perspectiva constitucional... no pueda negarse que los Reglamentos de las Cámaras, dada la función que cumplen en el sistema jurídico, son normas en cuyo contenido puede comprenderse la exteriorización del deber positivo de acatamiento contenido en la Constitución, para los titulares de los poderes públicos, sin perjuicio de que tal requisito pueda también exteriorizarse, con carácter más general, en una Ley». Es decir, para el Tribunal en esta Sentencia los Reglamentos camerales tienen pleno carácter normativo externo, dada su directa vinculación con el texto constitucional, siguiera advierta la mayor generalidad de la Ley para estos menesteres. La aseveración del Tribunal resultaba, por lo demás, fundamental a la hora del enjuiciamiento del caso concreto planteado y vino a ser objeto de confirmación poco después en nueva Sentencia, también de la Sala I, 122/1983, de 16 de diciembre. Desde esta perspectiva, la inclusión de los Reglamentos del Congreso y del Senado en el bloque de constitucionalidad parecería no presentar dudas y, en lo tocante al procedimiento legislativo, el corolario sería, por lo tanto, inmediato: la infracción del Reglamento habría de implicar infracción directa de la Constitución y, por lo mismo, daría lugar a la invalidez de la Ley resultante.

Esta primera aproximación habrá de ser, sin embargo, adecuadamente matizada a raíz de otras varias resoluciones del propio Tribunal, singularmente merced a una plural serie de Autos en los que se ha ido enfrentando con distintas manifestaciones singulares del problema de la violación de los preceptos de los Reglamentos de las Cámaras. Así, en el conocido Auto 183/1984, de 21 de marzo, el Tribunal declaró inadmisibile el recurso de amparo interpuesto, justificando ello formalmente en el dato de que el recurso se habría plan-

teado contra una norma, no contra un acto, y entendiendo al efecto que estas normas impugnadas constituían «un acto interno de la Cámara, producido por la Presidencia de ésta y que tiene por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros». El Tribunal no se plantea aquí la naturaleza del procedimiento legislativo, ni tampoco la trascendencia que respecto de él pudieran tener las «Normas Supletorias» impugnadas; pero sí viene a indicar que el régimen de las enmiendas o, al menos, parte del mismo, no tiene relevancia jurídica extramuros de la Cámara y tan sólo atañe a las relaciones entre ésta y sus miembros. Ahora bien, si se parte de la consideración de las enmiendas dentro del procedimiento legislativo como el vehículo formal en el que se plasma el debate parlamentario en torno al proyecto o proposición de Ley, no cabe duda de que, al margen de su trascendencia interna o externa como acto parlamentario, lo cierto es que se está ante uno de los trámites sustanciales del procedimiento legislativo, del que no es posible prescindir *in toto* ni tampoco alterarlo de forma tal que no cupiera reconocer el propio trámite o la finalidad a la que el mismo sirve, cual es inequívocamente la formación adecuada de la voluntad de la Cámara. Por ello, sin dejar de reconocer que el enjuiciamiento de los actos parlamentarios con finalidad puramente obstruccionista del procedimiento legislativo perjudica claramente a éste, no cabría tampoco dudar de la importancia del trámite en sí o, mejor, de la falta de inocuidad de su inobservancia, puesto que ello atañe de modo directo no ya a los derechos del parlamento *uti singuli*, sino a la Ley misma que de semejante manera se llegase a elaborar.

En otro Auto, el 12/1986, de 15 de enero, el Tribunal abordó directamente la cuestión de la incardinación de los Reglamentos parlamentarios en el bloque de constitucionalidad, refiriéndose tangencialmente también a la infracción de determinados preceptos reglamentarios atinentes a la tramitación de enmiendas. Así, frente a las alegaciones del recurrente en el sentido de que las negativas por parte de la Mesa de la Cámara a tramitar las enmiendas presentadas por él, negativas amparadas en los actos impugnados, implicaban la violación simultánea del bloque de constitucionalidad integrado por el artículo 23.1 de la Constitución y por las normas de los Reglamentos de las Cámaras, el Tribunal rechaza estas aseveraciones (que parten «de la errónea configuración como lesión constitucional de toda presunta infracción de los Reglamentos de las Cámaras Legislativas —lo que no es aceptable en nuestro ordenamiento y así se deduce del citado artículo 42 de la LOTC y como no lo es tampoco, en general, en el Derecho comparado—»), insistiendo nuevamente en esa manera de entender la relación existente entre la Constitución de los Reglamentos parlamentarios, al menos a efectos de los derechos fundamentales de los miembros de las Cámaras. Dice el Tribunal que «es necesario señalar que no toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras y, en concreto, de aquellas de sus normas que regulan las facultades

des de los parlamentarios en el curso del procedimiento, constituyen otras tantas violaciones de derechos fundamentales, ya que no es correcto incluir en el bloque de la constitucionalidad relativo al art. 23 las normas de aquellos Reglamentos sobre el ejercicio de las funciones de los miembros de las Cámaras legislativas». Sin embargo, lo tajante de esta afirmación, que parece contradecir las consideraciones que el propio Tribunal ha efectuado en otras ocasiones y a las que ya nos hemos referido, se matiza acto seguido, haciendo recordatorio de la reserva constitucional en pro de los Reglamentos y reconduciendo el problema a términos análogos a los que ya había resuelto el Auto 183/1984: «la organización de los debates y el procedimiento parlamentario es cuestión remitida en la Constitución, como se desprende de su art. 72, a la regulación y actuación independiente de las Cámaras legislativas y los actos puramente internos que adopten las mismas no podrían ser enjuiciados por este Tribunal, en cuanto que presuntamente lesivos de los Reglamentos parlamentarios, sin menoscabar aquella independencia como ya declaró este Tribunal en el Auto de 21 de marzo de 1984 (R. A. núm. 138/1984). Quiere con ello decirse que, sólo en cuanto lesionen un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos internos, en virtud de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC».

De esas palabras se desprende, en primer lugar, que la organización del procedimiento legislativo («procedimiento parlamentario» lo llama el Tribunal, aunque en el caso de autos se trataba de un auténtico procedimiento legislativo), corresponde a los Reglamentos, por virtud de la reserva del artículo 72 de la Constitución, precepto que, por lo demás, tiene un carácter general en lo que al procedimiento legislativo afecta. En segundo término, los actos del procedimiento legislativo son actos internos a la propia Cámara, de forma tal que aunque violen los Reglamentos no pueden ser enjuiciados *per se* por el Tribunal Constitucional en amparo, vía que sólo cabe en caso de que la violación de los derechos fundamentales se produzca por infracción directa de la Constitución. Por último, «a contrario», los Reglamentos de las Cámaras no incorporan derechos fundamentales autónomos de los que sean titulares los parlamentarios, sino que aquéllos, en su caso, vienen establecidos por el propio tenor constitucional. Por ello, no tienen tal carácter ni pertenecen a la esfera del artículo 23.1 de la Constitución los de presentación de enmiendas individualmente (y no a través de los Grupos parlamentarios), o de recepción directa y personal, con una antelación determinada, de las copias de las enmiendas introducidas por el Senado (y no a través también de los citados Grupos parlamentarios).

Las tesis del Tribunal Constitucional en esta materia se han reafirmado merced a nuevos Autos, como el 292/1987, de 11 de marzo —en el que el Tribunal declara también inadmisibile el recurso de

amparo presentado, haciendo cita de los dos Autos precedentes de 1984 y 1986—, o el 659/1987, de 27 de mayo —que reitera la doctrina general que venimos examinando—. En este último supuesto, el Tribunal declaró su falta de jurisdicción para conocer de un recurso de amparo interpuesto por el Partido Nacionalista Vasco contra un Acuerdo del Congreso de los Diputados por el cual no se tomaba en consideración una proposición de Ley presentada por el Grupo parlamentario vasco (PNV-EAJ). El partido político recurrente pretendía que el Tribunal Constitucional, declarando la nulidad del Acuerdo parlamentario denegatorio de la toma en consideración de la proposición de Ley, expusiese, en sustitución de la voluntad de la Cámara, que se entendiera tomada en consideración la proposición de Ley, prosiguiendo luego ésta su tramitación conforme al procedimiento reglamentariamente previsto al efecto. El Tribunal rechazó expresamente este planteamiento, que le habría obligado a convertirse en «legislador positivo», diciendo que las resoluciones parlamentarias sobre la toma en consideración de las proposiciones de Ley de cada una de las Cámaras suponen una «manifestación del libre ejercicio por cada Asamblea de sus atribuciones constitucionales» que, en la medida en que no violen derechos y libertades fundamentales, no permiten que el Tribunal Constitucional se interfiera en lo que no sería sino «la normal actividad parlamentaria». El control del Tribunal Constitucional «se realiza sólo sobre los actos mediante los que los órganos estatales actúan sus competencias, pero no sobre la decisión adoptada en virtud de circunstancias políticas y de oportunidad acerca de la ocasión idónea para el ejercicio de sus competencias». El acto en cuestión, en fin, es un acto interno de la Cámara y no justiciable a estos efectos en vía de amparo ante el Tribunal Constitucional.

En segundo lugar, el Tribunal indica que el procedimiento legislativo se compone de una plural serie de actos o fases, en ninguna de las cuales puede entrar aquél mientras se respeten los derechos de participación política de los Diputados y Grupos parlamentarios, sin que quepa entender tampoco que «cualquier denegación dentro de un largo *iter procedimental* para la elaboración de una Ley, ya sea éste de rechazo de una proposición de Ley, ya sea la negativa a la petición de retirar un proyecto de Ley o de aceptar una enmienda, etcétera, pudiera considerarse que podrían lesionar derechos fundamentales residenciables en amparo de aquellos a los que en su caso podría aplicarse la norma legislativa que eventualmente pudiera ser aprobada». El Tribunal Constitucional no puede, en suma, supervisar íntegramente y en todas sus fases el curso mismo del procedimiento legislativo para garantizar el resultado normativo final; el control de estos actos parlamentarios no puede hacerse en atención a sus «efectos finales», pues ello implicaría la elaboración misma de la Ley por el propio Tribunal.

Amén de todas las cuestiones que directamente se infieren de las propias palabras del Tribunal y que abundan en ideas ya conocidas,

en lo que aquí interesa merecen destacarse los aspectos que siguen: a) el procedimiento legislativo supone una larga serie de actos parlamentarios, que se integran dentro del mismo y que no cabe impugnar separadamente, tratándose, por tanto, de meros actos de trámite; b) tales actos parlamentarios son, además, ejercicio de la autonomía e independencia de la propia Cámara y el Tribunal no puede enjuiciarlos por esta sola circunstancia, por tratarse de «actos internos»; c) únicamente cabría residenciar estos actos parlamentarios en sede de amparo ante el Tribunal Constitucional: a') en caso de defectos formales en su elaboración, ya por no expresarse regularmente, ya por vicios del consentimiento (es decir por no ser «formalmente correctos»); b') en caso de defectos sustanciales, en la medida en que no se respeten los derechos de participación política de los Diputados y Grupos parlamentarios, lo cual reconduce el problema a los derechos fundamentales y libertades públicas susceptibles de recurso de amparo constitucional en general.

La doctrina que resulta de estos Autos acabados de exponer, más la derivada de cuanto se lleva dicho implica que los actos atinentes a los derechos de los parlamentarios en el seno del procedimiento legislativo que, por carecer de proyección normativa o eficacia externa a la Cámara, deban ser tenidos como actos internos y, más aún, participando de la condición de actos de trámite, no pueden ser objeto de impugnación aislada por dichos parlamentarios durante el curso del procedimiento —ni, menos aún, por los terceros presuntos destinatarios finales de la norma elaborada—; únicamente al concluir dicho procedimiento e impugnado que fuere el acto resolutorio final, aquí la Ley misma resultante, podrían hacerse valer las eventuales infracciones que hubiesen acaecido durante la tramitación y que eventualmente pudieran haber implicado una minusvalía de los derechos de los parlamentarios. No siendo ello así, los actos resultan inimpugnables en vía de amparo individual mientras no haya una clara y terminante infracción del texto constitucional. A estos efectos, pues, los Reglamentos parlamentarios no pertenecerían al bloque de constitucionalidad, bien que ello acaezca, insistimos, en pura sede de amparo constitucional respecto de actos singulares de procedimiento legislativo enfocados como violaciones de derechos fundamentales, mas no como violaciones del propio *iter* procedimental legislativo.

h) En último lugar nos referiremos a una salomónica decisión del Tribunal en un caso de infracción de determinadas reglas del procedimiento legislativo, aunque, en rigor, el problema se suscitó en la fase final de éste, fuera ya del ámbito parlamentario estricto y afectó a la sanción anticipada de una Ley Orgánica. Se trata del Auto, del Pleno, 120/1983, de 21 de marzo, por el cual el Tribunal acordó, por mayoría, tener por interpuesto recurso previo de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo; la infracción había consistido en someter a sanción la Ley Orgánica ya aprobada por las Cortes Generales, pero sin aguardar a que transcurriese en su totali-

dad el plazo de tres días durante el cual cabía la interposición del recurso previo. Pues bien, el Tribunal consideró que la irregularidad cometida no podía generar la consecuencia de impedir el recurso a los interesados, pero como quiera que la virtualidad del recurso previo consistía en paralizar la restante tramitación de la Ley hasta que el Tribunal se pronunciase, el Pleno estimó también que la suspensión no podía afectar ya a toda la Ley (que estaba sancionada, promulgada y publicada como tal en el *Boletín Oficial del Estado* —en adelante, *BOE*—), sino únicamente a los concretos preceptos a los que se refería la impugnación. Con lo cual y hasta el advenimiento de la Sentencia sobre el fondo del asunto (Sentencia, del Pleno, 38/1983, de 16 de mayo), la Ley Orgánica en cuestión sólo estuvo parcialmente en vigor. O, lo que es lo mismo, el vicio de procedimiento —la sanción anticipada de la Ley— no afectó a la totalidad de la norma, sino sólo a una parte de ella, en concreto a aquellos singulares preceptos a los que se contraía el recurso. Aunque el supuesto de autos queda fuera del ámbito de nuestro estudio, lo hemos traído a colación como reflejo del carácter no absoluto de las infracciones procedimentales, las cuales, en aras del principio de conservación de actos —«de especial trascendencia en el derecho público», según el propio Tribunal—, no determinarían *per se* la invalidez total de la Ley, sino únicamente la de aquellas partes de la misma en las que la infracción se hubiese generado.

III. ALGUNOS EJEMPLOS DE INFRACCIONES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Hechas las consideraciones que anteceden, procede ya que acudamos a algunos supuestos concretos en los que las reglas del procedimiento legislativo se han visto conculcadas. La doctrina no ha dejado de ocuparse de diferentes aspectos procedimentales que resultan del propio tenor constitucional, como los atinentes al plazo de discusión de la Ley de Presupuestos Generales del Estado o al plazo de dos meses del que el Senado dispone para, motivadamente, oponer su veto o introducir enmiendas en los proyectos legislativos. Pero, en general y salvo notables excepciones, los estudios doctrinales se han hecho desde una perspectiva más bien teórica, *id est* sin analizar empíricamente ejemplos de Leyes en cuyo *iter* procedimental hayan tenido lugar semejantes infracciones. Refirámonos, pues, a algunos de estos casos de elaboración parlamentaria irregular en los que es dable advertir deficiencias de tramitación, algunas incluso consistentes en el seguimiento *in toto* de un procedimiento inadecuado.

1. *El artículo 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*

La Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, contemplada en su conjunto, no presentó muchas singularidades en lo que a su tramitación parlamentaria atañe. Se trató de la primera de las Leyes Orgánicas exigidas por la Constitución que, como tal, fue remitida al Parlamento, aunque luego no haya sido cronológicamente la primera Ley Orgánica promulgada, al ser precedida por la General Penitenciaria. Sin embargo, lo que sí ocurrió durante el procedimiento de elaboración de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es una circunstancia que supuso que en el texto finalmente aprobado por las Cortes Generales y publicado luego como Ley en el *BOE* se hubiera introducido un inciso que, en verdad, no fue debatido ni aprobado por el Parlamento o, mejor, lo fue en un sentido diverso al que recoge el texto de la Ley en vigor. Nos referimos al inciso final del artículo 82.2.

Incluido dentro del Título VII de la Ley («De las disposiciones comunes sobre procedimientos»), el artículo 82 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se refiere a los aspectos de postulación procesal. En su apartado 2, el artículo 82 dice lo siguiente:

«2. Los órganos ejecutivos, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, serán representados y defendidos por sus abogados. Por los órganos ejecutivos del Estado actuará el Abogado del Estado.»

Es este último inciso, el atinente a la postulación relativa a los órganos ejecutivos del Estado ante el Tribunal Constitucional, el que debe ser objeto de nuestro análisis. Dicho inciso no aparecía en el proyecto del Gobierno, tal como fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* —en adelante, *BOCG*—, Sección Congreso de los Diputados, de 24 de mayo de 1979 (el precepto era entonces el artículo 87). De todas las enmiendas presentadas en el Congreso (297), tan sólo se presentó una al artículo 87.2, la enmienda número 215 del diputado de UCD don Alberto Oliart y Saussol, proponiendo la siguiente redacción al citado precepto:

«Los órganos ejecutivos, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, serán representados y defendidos por sus abogados. Por los órganos ejecutivos del Estado actuarán los Abogados del Estado.»

La enmienda, como se ve, consiste en adicionar el inciso final, incluyendo la referencia, en plural, a los Abogados del Estado.

La Ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso emite su Informe el 5 de julio de 1979 (*BOCG*, C.D., de 7 de julio), en el que figura aceptada la enmienda número 215, del señor Oliart Saussol.

En el anexo del Informe de la Ponencia figura el apartado 2 distribuido en dos párrafos, siendo el segundo párrafo, después de un punto y aparte, el que se incluye en virtud de la enmienda presentada.

Del propio modo, la referencia ya no es, en plural, a los Abogados del Estado, sino, en singular, al Abogado del Estado.

La Comisión Constitucional del Congreso emitió su Dictamen con fecha 11 de julio de 1979 (*BOCG*, C.D., de 19 de julio). En lo que aquí importa, se mantiene el texto del Informe de la Ponencia, si bien variando la numeración, de manera que el artículo 87 pasa a ser el artículo 82 tal como en la actualidad recoge la Ley. Por lo tanto, se respeta la distribución del apartado 2 en dos párrafos según resultaba de los términos del Informe de la Ponencia.

El debate en el Pleno del Congreso se celebró los días 23 y 24 de julio de 1979, produciéndose una importante polémica que afectó no sólo al fondo o contenido de la Ley en debate, sino también al procedimiento de la discusión en sí (la oposición criticaba al Grupo parlamentario de UCD el alargamiento de la discusión con el fin de que el citado Grupo tuviese a todos sus Diputados presentes en la Cámara para poder votar, y en esta misma línea indicada de prolongación de la sesión, el Diputado de UCD señor Alzaga Villaamil solicitó la palabra para explicación de voto respecto al artículo 82). A estos efectos, en lo tocante al artículo 82 el resultado de la votación fue el siguiente: votos emitidos, 302; a favor, 297; en contra, uno; abstenciones, cuatro.

En suma, la encomienda legal que se confería a los Abogados del Estado para representar y defender a los órganos ejecutivos del Estado ante el Tribunal Constitucional obedecía a una expresa y deliberada voluntad de la Cámara, para lo cual el Grupo parlamentario proponente contó con una aplastante mayoría favorable (297 votos de 302 emitidos). Esta consciente manifestación de voluntad de la Cámara debe ser tenida, por lo tanto, en la adecuada consideración a la hora de interpretar el sentido de los actos legislativos posteriores.

El resultado del debate en el Pleno del Congreso se plasmó en un «Dictamen» que se publicó en el *BOCG*, CD, de 30 de julio 1979. En este texto el artículo 82 aparece, según se ha indicado anteriormente, con un apartado 2 dividido en dos párrafos, con el tenor ya conocido. Y este mismo texto es el que se remite por el Congreso al Senado (*BOCG*, S., de 9 de agosto de 1979).

En el Senado se presentaron en total 128 enmiendas (*BOCG*, S. del 21 de agosto de 1979). Sin embargo, al apartado 2 del artículo 82 no se presentó ninguna enmienda, aunque sí al apartado 1 del mismo precepto (la número 79, del Grupo de UCD).

La Ponencia de la Comisión de Constitución del Senado emitió su Informe con fecha 23 de agosto de 1979, publicándose en el *BOCG*, S. de igual fecha. Es en este momento cuando comienzan las alteraciones sustanciales del texto que comentamos. En efecto, pese a que al apartado 2 del artículo 82 no se había presentado ninguna enmienda, sino únicamente al apartado 1 del mismo precepto (la citada, número 79, del Grupo de UCD), la Ponencia, por la actuación destacada de alguno de sus miembros, modificó también el apartado 2

suprimiendo el inciso atinente a los Abogados del Estado que se había introducido expresamente en el Congreso y, por lo tanto, retornando de nuevo al texto del proyecto de Ley como lo remitió el Gobierno.

La Comisión de Constitución del Senado emitió Dictamen el 27 de agosto de 1979 (*BOCG*, S. de 28, con sendas correcciones de erratas publicadas en fecha 28 y 29 de agosto de 1979). En el Dictamen de la Comisión, según la versión original, el texto del artículo 82 aparecía tal como resultado del Informe de la Ponencia, si bien en la corrección de erratas publicada el 29 de agosto se indicaba una rectificación del apartado 1, que, empero, no afectó en absoluto al apartado 2.

El Pleno del Senado debatió el Dictamen de la Comisión el 3 de septiembre de 1979. De la unanimidad con la que la Cámara aprobó el Dictamen de la Comisión da una idea el hecho de que el mismo fuera aprobado por asentimiento por parte del Pleno. Por ende, no hubo lugar a rectificación alguna en cuanto al artículo 82, apartado 2, respecto a la supresión que había llevado a cabo en su momento el Informe de la Ponencia. Es en el turno de intervenciones de los miembros de la Comisión Constitucional encargados de defender el Dictamen ante el Pleno donde podemos encontrar la razón de haberse suprimido el inciso que el Congreso había decidido introducir en el precepto que comentamos. El Senador Villar Arregui justificó expresamente la rectificación que se había operado de ese apartado 2 del artículo 82, suprimiendo la mención de los Abogados del Estado.

Por consiguiente, del mismo modo que en el Congreso la introducción de la referencia a los Abogados del Estado fue consciente y reflexiva, también lo ha sido, y con iguales consciencia y reflexión, en el Senado la supresión del mismo inciso. Recordando que el Dictamen de la Comisión se emite por unanimidad y que el Pleno de la Cámara aprueba por asentimiento dicho Dictamen, así como las explícitas palabras del Senador y Ponente señor Villar Arregui, del Grupo de UCD, no puede quedar duda alguna de que el Senado mostró un deseo explícito de introducir una enmienda concreta, en el sentido del artículo 90.2 de la Constitución, al texto que había recibido procedente del Congreso. Por consiguiente, éste debería haberse pronunciado con la misma claridad y precisión sobre las enmiendas del Senado con el fin de cumplir el trámite que el texto constitucional exige.

Pues bien, lo que ocurre es que esta enmienda explícita introducida por el Senado en el artículo 82.2 del proyecto de Ley, tal como fue redactado por el Congreso, no aparece en la publicación oficial correspondiente. Así, en el *BOCG*, S. de 3 de septiembre de 1979, se publican las enmiendas aprobadas por el Senado al proyecto de Ley Orgánica, en un texto comparado en doble columna conteniendo las redacciones respectivas de Congreso y del Senado. Llegados al artículo 82, apartado 2, éste, de forma absolutamente inexplicable, se presenta en blanco en la columna relativa al Senado, es decir, respetan-

do íntegramente el texto mismo del Congreso, en el cual figuraba la mención a los Abogados del Estado. En consecuencia, aparece únicamente enmendado lo tocante al apartado 1 del artículo 82, mas no el apartado 2, pese a la expresa y contundente manifestación de voluntad de la Cámara al respecto.

En una nueva publicación, aquí relativa al Congreso de los Diputados (BOCG, CG, de 13 de septiembre de 1979), en la que se reproduce el mensaje motivado que el Senado remite al Congreso junto con las enmiendas introducidas por aquél, no se hace tampoco reseña alguna de lo acaecido con el apartado 2 del artículo 82. Ni la exposición del propio mensaje ni la relación puntual de enmiendas aprobadas incluye referencia alguna al artículo 82, apartado 2, restando únicamente la del apartado 1 del mismo artículo. A los efectos de conocer la verdadera voluntad de la Cámara, que es lo que a la validez del procedimiento legislativo afecta, habrá de atenderse a la reproducción exacta de las palabras pronunciadas contenida en el *Diario de Sesiones*, unido ello a otras publicaciones previas en el BOCG, por más que lo último aparecido en éste hubiera omitido aquellos aspectos concretos sobre los que la Cámara expresamente se pronunció y de los que queda constancia en el oportuno *Diario de Sesiones* (es en éste, en efecto, donde se halla acreditada la auténtica voluntad de la Cámara, mientras que en el *Boletín Oficial de las Cortes*, o de las *Cortes Generales*, únicamente habían de figurar los resultados concretos de aquella voluntad que previa y literalmente constase así en el *Diario*). Es aquí, por consiguiente, donde ha tenido lugar la infracción del procedimiento legislativo, en cuanto el Senado introdujo de forma evidente una expresa enmienda al texto remitido por el Congreso que, sin embargo, no fue luego examinada por éste; por ende, no pudo el mismo pronunciarse sobre la enmienda que inequívocamente se había introducido, bien que a ese resultado se hubiera llegado merced al propio tenor erróneo de los textos que, procedentes del Senado, fueron remitidos al Congreso con la enumeración de las enmiendas sedicentemente introducidas.

El debate en el Pleno del Congreso sobre las enmiendas previamente aprobadas por el Senado tuvo lugar el 19 de septiembre de 1979. Llegado el momento de debatir la enmienda introducida al artículo 82, únicamente lo fue respecto al apartado 1, que es el único que conocía el Congreso oficialmente como enmendado por el Senado. El resultado de la votación fue siguiente: votos emitidos, 260; a favor, 244; en contra, siete; abstenciones, nueve. Es decir, el Congreso aceptó expresamente la enmienda introducida por el Senado al apartado 1 del artículo 82, sin que se pronunciara en modo alguno, ni a favor ni en contra, respecto de la enmienda auténticamente introducida por el mismo Senado en el apartado 2 del propio artículo 82, pero no sometida a votación en el Congreso debido a la inexplicable omisión sufrida en los textos que a dicha Cámara se remitieron desde el Senado. De este modo, de las 139 enmiendas particulares

que, procedentes de la Cámara Alta, llegaron al Congreso, éste deliberó tan sólo sobre 138, de las cuales aceptó 127 y rechazó las 11 restantes.

La falta de pronunciamiento expreso por el Congreso sobre la enmienda introducida por el Senado al apartado 2 del artículo 82 produjo la consecuencia de que se mantuviera el texto que previamente el mismo Congreso había explícitamente aprobado en su día. De ahí que en la publicación del llamado Dictamen del Pleno producida en el *BOCG*, CD, de 5 de octubre de 1979 (coincidiendo, por ende, con la publicación de la propia Ley en el *BOE*), el artículo 82 apartado 2, figurase redactado en los mismos términos que el Congreso había aprobado, es decir, sin modificación alguna respecto del Senado, excepto en lo tocante a la propia distribución en un único párrafo del apartado 2, ya que, según hemos visto, una vez introducida la enmienda en el Congreso, el apartado 2 del artículo 82 se había dividido en dos párrafos y así aparecía también incluso en el texto comparado remitido por el Senado al Congreso —con lo cual se producía una segunda modificación, ahora meramente formal, en la medida en que el tenor de la enmienda introducida en su día por el Congreso difería gramaticalmente del texto resultante de la publicación final de la Ley—.

Llegados a este punto, lo primero que tendría que elucidarse es el precepto que habría resultado infringido por la conducta de las Cámaras. A estos efectos, recuérdese que, junto a la propia Constitución, los textos vigentes eran los Reglamentos Provisionales del Congreso y del Senado de 1977. Pues bien, los preceptos que podrían haberse infringido serían dos: el artículo 90.2 de la Constitución y el artículo 101 del Reglamento provisional del Congreso.

a) El artículo 90.2 de la Constitución prescribe que el correspondiente proyecto de Ley «no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso... se pronuncie sobre las enmiendas (del Senado), aceptándolas o no por mayoría simple». Como quiera que sobre las enmiendas introducidas por el Senado en el artículo 82.2 no hubo pronunciamiento alguno del Congreso, ni en sentido favorable ni desfavorable a su aceptación, la Ley no podía haber sido sometida válidamente a la sanción regia, so pena de infringir el artículo 90.2 de la Constitución, que obliga a ese pronunciamiento explícito del Congreso anterior a la sanción de la Ley.

b) El artículo 101 del Reglamento provisional del Congreso de 1977 establecía que «los proyectos o proposiciones de Ley aprobados por el Congreso en primera deliberación y devueltos por el Senado serán examinados de nuevo por el Pleno del Congreso, el cual deliberará solamente sobre las modificaciones aportadas por el Senado, y sobre las enmiendas que, en relación con aquéllas, fuesen presentadas ante la Mesa del Congreso». Por lo tanto, se habría infringido también este precepto reglamentario por virtud del cual, y siempre en relación con el antedicho precepto constitucional, el Pleno del Con-

greso debería haber deliberado sobre las modificaciones que el Senado introdujo en el apartado 2 del artículo 82, lo cual, al no haber acaecido, origina la infracción reglamentaria en cuestión.

A la hora de sopesar las consecuencias jurídicas que se derivarían de las infracciones señaladas, habrían de tenerse presentes aspectos diversos. Por un lado, no sería factible averiguar la auténtica *voluntas legislatoris*, ya que si bien la intención del Congreso fue categórica al introducir la reseña a los Abogados del Estado, no menos rotunda fue la voluntad del Senado a la hora de su supresión, sin que, a nuestro juicio, quepa deducir gran cosa del índice de enmiendas del Senado que fueron luego acogidas o rechazadas por el Congreso dada la distinta entidad de unas y otras. Por otro lado, nos encontraríamos *prima facie* con una Ley Orgánica que habría sido objeto de sanción, promulgación y publicación infringiendo el tenor constitucional, aunque por causas derivadas de actos antecedentes insertos en el procedimiento parlamentario causal; podría, consecuentemente, pensarse que la invalidez afectaría a la totalidad de la Ley y proyectaría sus efectos sobre todos los procesos ante el Tribunal Constitucional en los que el Abogado del Estado hubiese intervenido o debiera, en lo sucesivo, intervenir, excluyendo los de amparo (dada la concreta cita que se contiene al efecto en el artículo 52 de la Ley Orgánica). Sin embargo, frente a ello han de oponerse consideraciones varias:

a) En primer término, debe traerse a colación el principio de interpretación de las Leyes conforme a la Constitución, que el Tribunal Constitucional ha proclamado reiteradamente; o, por mejor decir, en palabras del mismo Tribunal, el principio de presunción de legitimidad de las normas, «presunción (que es) tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del legislador, que lo es, precisamente, por ser el representante de tal voluntad» (Sentencia del Tribunal Constitucional, Pleno, 66/1985, de 23 de mayo). Esto es, habrá que constatar expresa y formalmente que la Ley ha infringido la norma suprema, constatación que ha de producirse precisamente por uno de los métodos concretos de impugnación que el ordenamiento tiene establecidos; parece obvio que mientras ello no se verifique de manera formal la Ley desplegaría plena eficacia en cualquier caso, como hasta el presente viene aconteciendo.

b) En segundo lugar, la trascendencia del vicio habría de ponderarse adecuadamente, ya que sería del todo desproporcionado que un simple inciso final relativo a un apartado de un único precepto afectase con trascendencia invalidante a toda una Ley compuesta de 102 artículos, cinco disposiciones transitorias y dos disposiciones adicionales, máxime cuando, como a continuación se dirá, se trata de un inciso de carácter no principal dentro de la Ley Orgánica, sin el cual ésta no pierde sus íntegros sentido y significación. La Ley, por lo tan-

to, sólo podría ser tenida como parcialmente inconstitucional, según regla general, tomando simplemente por no puesto el inciso sobre cuya desaparición no hubo pronunciamiento explícito del Congreso y respetando, en cambio, tanto los demás actos del procedimiento legislativo cuanto el contenido restante de la Ley, ajenos en ambos casos a la infracción. En tal sentido, no es ocioso recordar de nuevo aquí la doctrina emanada del precitado Auto 120/1983, de 21 de marzo, en torno a la afectación sólo parcial al procedimiento legislativo de las causas de invalidez de éste.

c) El constitucional principio de seguridad jurídica debe ser también contemplado en su justa medida. Desde luego la intangibilidad de los procesos constitucionales ya fenecidos no habría de verse menoscabada en forma alguna y, respecto a los en curso o futuros, el precepto se mantendría incólume mientras no fuera expresamente expulsado del tenor de la Ley. Pero, más aún, de producirse esta última situación por virtud de Sentencia *ad hoc* del Tribunal Constitucional, entendemos que el resultado jurídico al que se llegaría sería el mismo, a saber la representación y defensa de los así llamados órganos ejecutivos del Estado continuaría estando atribuida a los Abogados del Estado, aunque, cierto es, sin el importante apoyo que un precepto sito en una Ley Orgánica siempre ha de proporcionar.

En efecto, ya el artículo 52.1 de la Ley Orgánica confiere al Abogado del Estado la representación y defensa de «la Administración Pública» en punto a los recursos de amparo en los que ésta tenga interés; por lo tanto, allí donde exista igual interés de trascendencia constitucional en el órgano representado y defendido, debería permanecer también la oportuna atribución funcional al Abogado del Estado.

Por otro lado, el artículo 80 de la misma Ley Orgánica remite, con carácter supletorio, en materia de comparecencia en juicio a los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la de Enjuiciamiento Civil. Pues bien, frente al silencio de esta última, la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, en su artículo 447, apartado 1, establece que «la representación y defensa del Estado y de sus Organismos Autónomos, salvo que, en cuanto a éstos, sus disposiciones autoricen otra cosa, así como la de los Organos Constitucionales, corresponderán a los letrados integrados en los servicios jurídicos del Estado, sin perjuicio de que, para casos determinados y de acuerdo con lo que reglamentariamente se disponga, puedan ser encomendadas a Abogado colegiado especialmente designado al efecto». Es decir, la representación y defensa corresponden primariamente a los Letrados integrados en los servicios Jurídicos del Estado y sólo por vía reglamentaria cabría admitir, para casos concretos y no de forma general, una designación *ad hoc* en pro de Abogados colegiados. Con lo cual la Ley Orgánica del Poder Judicial también abunda en la solución de confiar a los Abogados del Estado, integrados como están en

los Servicios Jurídicos del Estado, la misión que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional también les atribuya.

Pero, más aún, en coincidencia con las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aunque formalmente en desarrollo de la disposición adicional 9.^a, 1.4 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, se dictó el Real Decreto 849/1985, de 5 de junio, cuyo artículo 3.^o apartado 1, señala que «los puestos de trabajo de asistencia jurídica del Estado, tanto consultiva como contenciosa, que se adscriben con carácter exclusivo al Cuerpo Superior de Letrados del Estado —hoy nuevamente Cuerpo de Abogados del Estado, tras la Ley 23/1988, de 28 de julio— son los determinados en el anexo del presente Real Decreto»; yendo a este anexo, se observa que en el epígrafe atinente al Ministerio de Justicia se halla la reseña del Tribunal Constitucional, con un total de 10 Abogados del Estado. Junto a esta regla general, coincidente, pues, con la que recogía el artículo 447.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el artículo 3.^o del Real Decreto 849/1985 recoge también otras dos reglas especiales: por un lado, la posibilidad de que, en un asunto determinado, se designe a un Abogado en ejercicio para que actúe en juicio en representación y defensa del Estado; y, por otro lado, la eventual designación también de un Letrado de la localidad, pero ya para casos más limitados, que no consistirían en la comparecencia en juicio de principio a fin, sino únicamente en la realización de determinadas actuaciones singulares o en la sustitución del Abogado del Estado por imposibilidad accidental de éste. Por lo tanto, también estas reglas especiales vienen a coincidir con la que al afecto recoge la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Junto al citado Real Decreto 849/1985, se promulga y publica en iguales fechas el Real Decreto 850/1985, de 5 de junio, de organización de los Servicios Jurídicos del Estado, el cual en su artículo 5.^o atribuye a la Subdirección General de los Servicios Contenciosos el desempeño de las funciones que corresponden al Centro directivo en cuanto se relacionan con «la asistencia a los Servicios Jurídicos del Estado ante el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas». Con ello se efectúa una referencia indirecta al Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal Constitucional, cuya regulación, empero, no se contiene en este Real Decreto, pero tampoco es derogada expresamente por él. Estos preceptos reglamentarios concretos referidos al Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal Constitucional son los contenidos en el Real Decreto 1425/1980, de 11 de julio, por el que se crea la Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional. Por más que en el preámbulo de esta norma se aluda al artículo 82, número 2, último inciso, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (y al 52.1 de la misma Ley), lo cierto es que este Reglamento en cuestión no es en absoluto un Reglamento ejecutivo de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y ello pretende dejarse claramente expuesto a continuación en ese mismo preámbulo. Este Reglamento se dicta

en el ejercicio de la potestad reglamentaria reconocida al Gobierno en el artículo 97 de la Constitución, como facultad plena de auto-organización, ya que, en definitiva, de lo que se trata es de regular la composición y régimen competencial de un órgano propio de la Administración del Estado. Pero, a nuestro juicio, lo más característico es que el Reglamento de 1980 coincide sólo a grandes rasgos con el esquema de distribución funcional que posteriormente resultó en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en las normas reglamentarias antes citadas. Así, confiere también primariamente la representación y defensa de los órganos ejecutivos del Estado a la Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional, la cual contaría con los Abogados del Estado que determinase la correspondiente plantilla (artículo 1.º). Añade también que, junto a los Abogados del Estado destinados en la propia Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional, el Director General de lo Contencioso, hoy del Servicio Jurídico del Estado, podría avocar para sí la competencia para actuar en los casos en los que el Gobierno lo acordase expresamente o en los que, por su propia iniciativa, así lo considerase dada la importancia o la índole del asunto, pudiendo también el Director General en tales supuestos designar uno o varios Abogados del Estado que a estos efectos le asistirían (artículo 3.º.1). Igualmente, cabe en el Real Decreto 1425/1980 que el Director General encomiende la representación y defensa para un asunto determinado a un Abogado del Estado no adscrito a la Abogacía del Estado ante Tribunal Constitucional (artículo 3.º.2). Pero consiente también que «por modo excepcional» el Gobierno pueda acordar que «un Abogado en ejercicio, especialmente designado al efecto» actúe «por los órganos ejecutivos del Estado como Abogado del Estado *ad hoc* en un procedimiento determinado de los establecidos en el Capítulo II del Título II o en el Capítulo III del Título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional» (artículo 4.º.1). Lo que aquí sucede es que las posibilidades de actuación son más limitadas que las ofrecidas por el Real Decreto 849/1985, cuyo tenor general abarcaría toda clase de procesos ante el Tribunal Constitucional y no sólo los recursos de inconstitucionalidad (Capítulo II del Título II) o los conflictos entre órganos constitucionales del Estado (Capítulo III del Título IV), que son los únicos supuestos a los que se remite el Real Decreto 1425/1980, excluyendo, por lo tanto, los procesos derivados del planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad —Capítulo III del Título II de la Ley Orgánica—, los recursos de amparo —Título III de la misma—, los conflictos constitucionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas —Capítulo II del Título IV—, o los procesos relativos a la declaración del Tribunal sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales —Título VI—.

A nuestro juicio, esta posibilidad ofrecida por el Real Decreto 1425/1980 de que, siquiera limitadamente, se confiriesen a un Abogado en ejercicio la representación y defensa de los órganos ejecutivos del Estado choca con el tenor especial de la Ley Orgánica del

Tribunal Constitucional, tal y como ésta figura en el *BOE*, ya que los términos concretos del artículo 82.2. inciso final, en concordancia con el artículo 52.1, no dejan resquicio para esa atribución funcional a terceros, que se incorporarían temporal y transitoriamente al ejercicio de una inequívoca función pública. Adviértase que, en su redacción publicada en el *BOE*, el artículo 82.2 no contiene excepción alguna, como tampoco el artículo 52.1 (de ahí que el Real Decreto 1425/1980, excluya, entre otros, a los recursos de amparo, que son los del artículo 52.1 de la Ley Orgánica); por otra parte, resulta inexplicada la posibilidad de actuación en unos tipos de procesos constitucionales y no en otros, excluyendo siempre los de amparo. El Real Decreto 1425/1980, realizó una extralimitación evidente respecto de los claros y rotundos términos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, lo que, en el momento en el que el Reglamento se dictó, no tenía cobertura suficiente en norma alguna distinta de la propia Ley Orgánica, cuyo carácter de Ley especial y precisos términos vedarían el acudir a normas supletorias posteriores, léanse la Ley Orgánica del Poder Judicial o los Reglamentos reseñados de 1985. Ahora bien, en el caso de que llegara a declararse formalmente la inconstitucionalidad del inciso final del artículo 82.2 de la Ley Orgánica, podría entonces sostenerse una solución parcialmente distinta. A saber, tratándose del recurso de amparo, subsistiría la vigencia especial y el tenor exclusivo y excluyente del artículo 52.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Aquí, por lo tanto, no cabría en absoluto intervención alguna de terceros no pertenecientes al Cuerpo de Abogados del Estado, de forma que el artículo 4.º.1 del Real Decreto 1425/1980 continuaría su vigencia en este ámbito. Por el contrario, en los demás tipos de procesos distintos del recurso de amparo, el principio de especialidad del Real Decreto 1425/1980 habría perdido ya su conexión con la Ley Orgánica y, por lo tanto, tendría que acudir a las normas posteriores de carácter tanto supletorio (así, la Ley Orgánica del Poder Judicial), como de espectro general (Real Decreto 849/1985), las cuales, como *leges posteriores*, habrían derogado a una *lex specialis* previa carente del apoyo apropiado en la norma causal especial de rango superior. Por lo tanto, cabría aquí mantener que sería siempre posible la designación de Abogado en ejercicio para cualquier tipo de procesos ante el Tribunal Constitucional y no sólo para los que expresamente cita al artículo 4.º.1, inciso final, del Real Decreto 1425/1980.

En resumen, mientras el artículo 82.2, inciso final, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no sea expresamente declarado inconstitucional, la representación y defensa de los órganos ejecutivos del Estado correspondería exclusiva y excluyentemente a los Abogados del Estado, debiendo tenerse por ilegal y, por ende, nulo de pleno Derecho, el artículo 4.º.1 (y, por conexión necesaria, también el apartado 2) del Real Decreto 1425/1980, de 11 de julio, en cuanto permite atribuir a un Abogado en ejercicio aquellas representación y defensa para determinadas clases de procesos.

Por el contrario, en caso de tener lugar una expresa declaración de inconstitucionalidad del inciso último del apartado 2 del artículo 81 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la solución jurídica material vendría *hic et nunc* dada por mor de la aplicación supletoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial y por vía de las vigentes normas reglamentarias sobre organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos del Estado, en los términos siguientes:

1. Recursos de amparo: asignación exclusiva y excluyente a los Abogados del Estado (artículo 52.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

2. Restantes procesos constitucionales:

2.1. Regla general: asignación preferente a los Abogados del Estado integrados dentro del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal Constitucional (artículo 447.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 3.º.1 del Real Decreto 849/1985).

2.2. Reglas especiales:

2.2.1. Intervención del Director General del Servicio Jurídico del Estado (artículos 3.º.1 del Real Decreto 1425/1980, y 3.º del Reglamento Orgánico de 1943).

2.2.2. Intervención de Abogado del Estado no adscrito al Servicio Jurídico ante el Tribunal Constitucional (artículo 3.º.2 del Real Decreto 1425/1980).

2.2.3. Intervención de Abogado colegiado (artículos 447.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 3.º.2 del Real Decreto 849/1985).

2.2.4. Intervención de Letrado de la localidad (Madrid) para actuaciones determinadas o en casos de sustitución (artículos 447.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 3.º.3 del Real Decreto 849/1985).

2. La Ley Orgánica de estados de Alarma, Excepción y Sitio

A diferencia del supuesto anterior, la Ley Orgánica de estados de Alarma, Excepción y Sitio, 4/1981, de 9 de junio, tuvo una tramitación parlamentaria no sólo prolongada, aunque con altibajos, sino, sobre todo, notablemente azarosa, a lo que no fue en absoluto ajena la especial situación política del momento.

La futura Ley se publica, en efecto, por vez primera en el *BOCG*, CD, de 21 de septiembre de 1979, pero no autónomamente, sino inserta dentro de un global proyecto de Ley denominado de seguridad ciudadana, formando dentro del mismo el Capítulo III: «Los estados de Alarma, Excepción y Sitio» (artículos 18 a 51). Respecto a este proyecto, nada se provee, empero, hasta más de un año después de su presentación, de manera que con fecha 14 de octubre de 1980 es cuando se reúne la Ponencia encargada de su estudio en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso, publicándose su Informe en el *BOCG*, CD, el posterior día 20 de octubre de 1980.

A la vista de la heterogeneidad del proyecto y «dada la urgencia (*sic*) de la regulación de las materias objeto» del mismo, la Ponencia propuso que se tramitasen cuatro proyectos de Ley diferentes, denominándose, respectivamente, Ley de Seguridad Ciudadana y Competencias Gubernativas (correspondiente a los Capítulos I y II del inicial proyecto del Gobierno), Ley Orgánica de los estados de Alarma, Excepción y Sitio (correspondiente al Capítulo III de aquél), Ley Orgánica sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución (Capítulo IV del proyecto originario) y Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Capítulo V del mismo proyecto); igualmente, la Ponencia acordó, por un lado, que se enviase a la Comisión de Interior lo que pretendía ser la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, por otro, que se diese tramitación prioritaria en la Comisión Constitucional a la ahora Ley Orgánica sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución.

La Comisión Constitucional del Congreso emitió su Dictamen el 22 de octubre de 1980 (*BOCG*, CD, de 27 de octubre de 1980), aceptando íntegramente a estos efectos el previo Informe de la Ponencia designada para estudiar el proyecto de Ley Orgánica (*sic*) sobre seguridad ciudadana, la cual, por lo demás, continuó su tramitación independiente, aunque ya como proyecto de Ley Orgánica sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución.

En lo que respecta al desgajado proyecto de Ley Orgánica de estados de Alarma, Excepción y Sitio nada se acordó, sin embargo, hasta meses después, en abril de 1981. Pero así como hasta ese instante la tramitación había quedado adormecida, a partir de ahora va a experimentar una aceleración tal que en breve lapso de tiempo la Ley Orgánica se verá ya reflejada en el *BOE* (lo que ocurrió en el de 5 de junio de 1981). Ha tenido que transcurrir más de año y medio para que el proyecto legislativo se ponga realmente en marcha, pero ya no se detendrá hasta su ultimación. El proyecto de Ley se tramitó por el procedimiento de urgencia, tanto en el Congreso, como en el Senado, llegándose incluso a alterar en éste el orden del día para permitir su discusión por el Pleno de la Cámara.

Sin contar la aprobación última por el Congreso de las enmiendas del Senado, en aquél la tramitación duró dieciocho días (del 6 al 23 de abril de 1981), mientras que en el Senado tan sólo ocho (del 7 al 14 de mayo), invirtiéndose en el Pleno de éste poco más de cuatro horas. En cambio, la recepción formal por el Senado se produjo catorce días después del fin del debate en el Congreso, es decir, el doble de tiempo que luego la Cámara dedicaría a la discusión del proyecto.

Pues bien, en toda esta vertiginosa sucesión de actos parlamentarios que tuvo lugar, a fuerza del mucho apresuramiento se produjeron diversos defectos en la tramitación, unos carentes de eficacia sobre la Ley resultante, pero otros con indudable trascendencia, habiéndose llegado incluso a la omisión de todo un trámite que entonces era inexcusable en el seno del procedimiento legislativo. A ello nos referiremos a continuación, no deteniéndonos, empero, en

otros aspectos que podrían resultar menos relevantes como, por ejemplo, la variación acaecida en el orden del día del Pleno del Senado (fenómeno que, en cambio, indica cuál era el grado de interés en concluir el procedimiento), o la asunción por la Mesa del Senado de determinada competencia del Pleno de la Cámara o, en fin, la errata producida en el artículo 3.º, apartado 2, al publicarse la Ley en el *BOE*, errata que cambia el sentido de la expresión legal, pero que no fue en su momento corregida y resulta ya, a nuestro juicio, solamente subsanable por mor de un nuevo texto legal *ad hoc* y no por otros medios.

En primer término, parece inexplicable que habiéndose producido una tramitación acelerada en el Congreso, preludio de la que tuvo después lugar en el Senado, hubiera una tardanza tan notoria en la remisión del texto desde aquél hasta éste. Con esa dilación, inadmisibles en general y más aún ante una tramitación por el procedimiento de urgencia, no sólo se creó una contradicción dentro del mismo procedimiento, sino que también se violentó un precepto constitucional que, si bien no impone un plazo determinado para el envío de los proyectos legislativos desde una Cámara a la otra, sí exige en cualquier caso que no haya demora injustificada alguna. Se trata del artículo 90.1 de la Constitución, que, al exigir una dación de cuenta «inmediata», parece excluir todo género de retrasos que carezcan de una adecuada y razonable justificación, puesto que, *ad absurdum*, resulta impensable la retención indefinida por parte del Congreso de un texto ya aprobado si no es provocando un conflicto constitucional entre ambas Cámaras (reclamando el Senado el conocimiento del texto aprobado por el Congreso que éste no le remitió de forma inmediata).

El retraso en el envío fue manifiesto, resultando además desproporcionado en relación tanto a la duración general de la tramitación del propio proyecto, como a la que en particular tuvo el mismo en el Senado. No obstante, comoquiera que el imperativo constitucional no contiene plazo expreso, cabría admitir, en aras de una necesaria flexibilidad hermenéutica, que la desatención del Congreso respecto a la prescripción constitucional no supuso la invalidez de la Ley, ya que el Senado tuvo, en definitiva, ocasión de pronunciarse sobre el texto del proyecto y no hubo más que una simple mora que, sin embargo, no impidió el posterior cumplimiento de la función constitucional en forma específica (parafraseando el mundo jurídico obligacional *inter privatos*). En suma, aunque no puede haber disponibilidad absoluta en la configuración del plazo para la remisión desde una Cámara a la otra, sí habrá de contemplarse el fenómeno con la suficiente flexibilidad en atención a lo que las circunstancias requieran, ponderándose éstas adecuadamente, no pudiendo desconocerse que en el caso que nos ocupa se estuvo cerca del límite admisible para que una remisión tardía no se convirtiese en un incumplimiento definitivo del precepto constitucional.

Mayor importancia ha de darse, en segundo lugar, a otro evento, constitutivo ya de una infracción procedimental de relieve, producido

en el Senado; fue ello el obviar un trámite entonces imprescindible dentro del procedimiento legislativo, lo cual pudiera afectar al resultado final del mismo. Nos referimos al Informe de la Ponencia. Como es sabido, en el vigente Reglamento del Senado de 1982 la existencia, en el seno de las correspondientes Comisiones, de una Ponencia encargada de emitir su Informe sobre el proyecto o proposición de Ley es meramente potestativa y así se indica en el artículo 110 («Cuando el texto legislativo sea recibido por la Comisión competente, ésta podrá designar de entre sus miembros una Ponencia encargada de emitir el informe sobre el proyecto o proposición de Ley de que se trate»). Con ello se trata, sin duda, de aprovechar mejor el plazo constitucional de examen y formulación de enmiendas por la Cámara, desplazando hacia la Comisión el peso de los debates, de manera que la labor preparatoria que fuera a realizar la Ponencia se sustituiría por la discusión directa y más fructífera en el seno de la Comisión.

Pero este sistema de Ponencia senatorial potestativa no existía en el precedente Reglamento de 1977, en el cual no había imperativo temporal paralelo al que luego estableció el artículo 90 de la Constitución. En el Reglamento provisional de 1977 el procedimiento legislativo del Senado repetía el sistema de las tres lecturas del Congreso, de manera que el Pleno de la Cámara se pronunciaba sobre un texto que previamente había sido objeto de deliberación y votación por parte de la correspondiente Comisión, la cual dictaminaba, a su vez, sobre el Informe que antes había sido elaborado por una determinada Ponencia. Tan sólo en caso de tramitación por el procedimiento abreviado que suponía la aprobación directa por el propio Pleno al pronunciarse sobre el texto remitido por el Congreso (artículo 87.2.c) del Reglamento de 1977), quedaba excepcionado este procedimiento general e igualmente, claro está, en caso de devolución del texto al Congreso (artículo 87.2.a) del mismo Reglamento). Pero en todos los demás supuestos en los que la tramitación continuaba más allá del umbral liminar del primer pronunciamiento del Senado, resultaba absolutamente imprescindible que una Ponencia *ad hoc* examinara el texto procedente del Congreso y emitiera sobre él un Informe que, a su vez, sirviera de base para los posteriores debates en la Cámara.

El artículo 89 del Reglamento de 1977 no ofrecía lugar a dudas acerca de la obligatoriedad de contar con el correspondiente Informe de la Ponencia: «Recibido el texto por la Comisión, ésta designará, de entre sus miembros, una Ponencia encargada de emitir el Informe sobre el Proyecto o Proposición de ley de que se trate.» Este tenor imperativo («designará») contrasta inequívocamente con el meramente potestativo del paralelo artículo 110 del Reglamento de 1982 («podrá designar») y demuestra, por lo tanto, que la alteración respecto al precedente tuvo una finalidad manifiesta de convertir en jurídicamente lícita la alternativa entre constituir o no una Ponencia, lo que no era admisible bajo el imperio del Reglamento provisional de 1977, dentro del cual las Ponencias eran de constitución obligada y

sus trabajos, los Informes respectivos, eran elementos imprescindibles de formalización de la actividad parlamentaria (véanse, por ejemplo, los artículos 90, 91 ó 92 del mismo Reglamento).

Pues bien, en el caso que nos ocupa la acelerada tramitación impuesta en el Senado al proyecto de Ley Orgánica impidió la debida acreditación fehaciente del Informe de la Ponencia, el cual no fue publicado en el *BOCG*. Esta patente ausencia de publicación supone en sí misma una infracción del artículo 149 del Reglamento provisional de 1977, pero, a nuestro juicio, no habría de generar *eo ipso* la nulidad radical de la Ley, ya que, en todo caso, lo esencial no sería el aspecto formal o externo de la publicación del Informe, sino los decisivos de si hubo designación de Ponencia, si ésta se reunió y deliberó, siquiera mínimamente, y si, en fin, existe algún otro medio de prueba que acredite el cumplimiento de un trámite procedimental imprescindible —dada la inexistencia de publicación oficial del Informe—. En suma, una cosa sería la falta de publicación del Informe de la Ponencia y otra bien distinta que ésta no se hubiese reunido o que, habiéndolo hecho, no hubiera generado Informe alguno; en estos supuestos ya sería lícito pensar en una auténtica omisión total de actividad parlamentaria en punto a un trámite, como sabemos, de obligada observancia, lo cual habría impedido el adecuado conocimiento y debate por la Cámara del proyecto de Ley. En tal sentido, de la Ponencia que hipotéticamente actuó no han quedado más que meros vestigios o simples indicaciones *ex post facto*, todo lo cual no puede prevalecer frente a la ausencia absoluta de texto escrito del Informe y frente a la evidencia de testimonios y datos que revelan de modo inequívoco que los Senadores, incluyendo a algún miembro de la Mesa de la Cámara y aun también a alguno de los supuestos Ponentes, no pudieron conocer adecuadamente ni siquiera el tenor del proyecto aprobado por el Congreso, de lo que se seguiría la nulidad radical de la Ley por vicio de procedimiento consistente en la ausencia en sí del propio trámite.

A estos efectos, recordemos, en primer lugar, que el plazo de enmiendas concluyó el martes, 12 de mayo de 1981. El siguiente día, 13, miércoles, se ordena la publicación de las enmiendas en el *BOCG* por virtud de un acuerdo de igual fecha, teniendo esa publicación lugar el mismo día 13 de mayo. El propio día 13 la Comisión de Constitución del Senado emitió su Dictamen, el cual, siempre con idéntica fecha, se ordena publicar por nuevo acuerdo *ad hoc*, y así vuelve a acontecer formalmente. Por consiguiente, dentro de esta común jornada de 13 de mayo de 1981 hubo de tener lugar la designación de la Ponencia por la Comisión, la reunión de aquélla, su deliberación, siquiera breve, y la redacción final de un texto que supusiese un Informe auténtico, el cual, empero, no aparece por ningún lado. En nuestra opinión, resulta escasamente verosímil que en realidad se hubiese reunido de forma expresa una Ponencia, que ésta hubiera decidido lo pertinente y que, por último, se hubiera redactado un determinado Informe —inexistente a todas luces—, todo ello en el mismo día en que, por un lado, se publicaron las enmiendas al

articulado y, por otro, la Comisión debatió y dictaminó el texto en su integridad, dado que el Pleno de la Cámara se había convocado para el siguiente día, 14, jueves. Adviértase, por ejemplo, que de las 26 enmiendas presentadas, se mantuvieron luego como votos particulares al Dictamen de la Comisión, para su ulterior defensa ante el Pleno, 19, más otras dos enmiendas presentadas *in voce* en éste y dos más que pretendían retornar al texto remitido por el Congreso de los Diputados.

En segundo término, no parece que los Senadores hubieran tenido en ningún momento posterior ocasión adecuada de conocer los textos respectivos que se sometían a su consideración. Se infringió así el artículo 92 del Reglamento, en virtud del cual «5 días antes como mínimo de la reunión de la Comisión, el Informe de la Ponencia quedará a disposición de los Senadores en la Secretaría del Senado. Asimismo, se remitirá a los miembros de la Comisión y a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios el informe de la Ponencia y copia de las enmiendas y observaciones presentadas». Ciertamente es que, estando ante un procedimiento de urgencia, los plazos quedaban reducidos a la mitad (ex artículo 100 del Reglamento), y que, incluso, cabía una reducción aún mayor por acuerdo del Presidente, oída la Junta de Portavoces (según el inciso final de este mismo artículo 100). Sin embargo, no existió tal acuerdo expreso de modificación del plazo de examen del Informe de la Ponencia por parte de los Senadores y, en consecuencia, el lapso brevísimo entre uno y otro trámites procedimentales, acaecidos el mismo día, hubo de resultar contrario al Reglamento. La finalidad del precepto reglamentario no era sino permitir que los Senadores tuvieran posibilidad adecuada de conocer el Informe de la Ponencia para luego pronunciarse sobre él y es patente que ni *de iure* ni *de facto* hubo tal conocimiento previo. Si alguna noticia se tuvo, no fue, desde luego, de un Informe que nunca existió, con lo cual la finalidad misma del precepto no puede entenderse cumplida, máxime cuando, *a fortiori*, se formularon expresas quejas de desconocimiento —aunque las mismas no se articularan luego formalmente en una impugnación—: algún Senador señaló que de este proyecto de Ley, cuarenta y ocho horas antes no sabían nada ni conocían el texto ni habían podido trabajarlo; otro Senador —ise trataba de uno de los mismos Ponentes!— pidió en otro momento que se le aclarase cómo estaban los votos reservados respecto a un artículo, ya que no había podido enterarse. En estas condiciones no resulta aventurado indicar que no ya sólo la letra sino también la finalidad del precepto quedaron incumplidas por mor de la conducta de la Cámara, sin que quepa acudir a las virtudes convalidantes tácitas derivadas de la discusión por el propio Pleno de la misma, las cuales serían admisibles en cualquier otro caso en que no se hubiera dado previamente un cúmulo tal de circunstancias que demuestran que lo acaecido no fue producto del azar sino de una deliberada y consciente eliminación del trámite, reflejo postrero de una muy desafortunada tramitación parlamentaria general del proyecto de Ley, razón por la cual, y sin olvidar las especiales circunstan-

cias de la época, consideramos que la omisión íntegra del trámite del Informe de la Ponencia del Senado supone una violación sustancial de las reglas del procedimiento legislativo y genera la invalidez de la Ley Orgánica resultante.

3. La Ley del Fondo de Compensación Interterritorial

El tercero de los ejemplos de infracción de las normas de procedimiento legislativo que vamos a examinar nos lo ofrece la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial (en adelante, FCI). La irregularidad consistió aquí en haberse seguido el procedimiento de elaboración de las Leyes, siendo así que nos encontramos verdaderamente ante un acto no legislativo de las Cámaras, y, más aún, en haberse utilizado un procedimiento legislativo absolutamente atípico, ya que frente a la regla general de que los proyectos legislativos sean en primer lugar objeto de examen y aprobación por el Congreso, para, sólo en segundo lugar, pasar al Senado posteriormente en los términos previstos en el artículo 90 de la Constitución, la Ley del FCI siguió una tramitación inversa, es decir, el proyecto de Ley fue primeramente aprobado por el Senado, quien lo trasladó después al Congreso, quedando así concluido el procedimiento en sede parlamentaria. En nuestra opinión este planteamiento, que, por lo demás, conduce a insolubles problemas procedimentales y de relación entre ambas Cámaras, está asentado sobre una inadecuada interpretación del artículo 74.2 del texto constitucional, en la medida en que las «decisiones» que en tal precepto se contienen no son ni pueden ser asimiladas a Leyes formales, sino que se trata de actos no legislativos de las Cortes Generales. Al legislar sobre el FCI del modo que se hizo en la Ley 7/1984, las Cortes Generales se extralimitaron de su función legislativa, en cuanto confirmaron forma y rango normativo de Ley a una materia sobre la cual la Constitución había determinado una regulación diferente. Al sostener esto, somos conscientes de la existencia de una unánime opinión doctrinal en contra, habiendo incluso pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la propia Ley 7/1984. Pese a todo, intentaremos expresar las razones en que se apoya nuestra argumentación. Para ello, tras analizar los antecedentes y la tramitación parlamentaria de la Ley del FCI, expondremos las líneas doctrinales en que se pretende fundamentar esa manera de proceder, así como las críticas de que, en nuestra opinión, ello es susceptible, concluyendo con una reseña de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto.

Es sabido que la vigente Ley del FCI es directa heredera de una plural serie de fenómenos de índole jurídica y política entre los que deben contarse, por un lado, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas 8/1980, de 22 de septiembre —incluyendo determinados actos derivados de la misma—, y, por otro, el «Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas», encontrando luego su asentamiento en las correspon-

dientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado en las que se fija la cuantía del propio Fondo. En particular, en este Informe —que es ya el antecedente más próximo de la actual regulación del FCI, en la medida en que éste responde a lo que tal Informe ya establecía— se parte de la necesidad de elaborar una Ley del Fondo, en armonía con la reserva de Ley ordinaria contenida en el inciso final del artículo 16.1 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, Ley en la que se habrían de contemplar, además de los criterios para la distribución del FCI, el tipo y cuantía de las inversiones que se redistribuyan, el sistema de selección de proyectos y las formas de control pertinentes. Por lo demás, nótese que aunque en el Informe de la Comisión de Expertos se reclamaba urgencia en la elaboración de la Ley del Fondo, el correspondiente proyecto de Ley sólo concluyó su tramitación una vez que fue presentado por segunda vez, tras la disolución de las Cortes Generales acaecida en 1982. En el interin, los criterios ofrecidos por el Acuerdo 2/1981 del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, más las correspondientes inclusiones en las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado vinieron a cubrir el acto distributivo de las Cortes Generales, plasmado luego —indebidamente, a nuestro juicio— en la Ley 7/1984, de 31 de marzo.

El proyecto de Ley del Fondo se recibió inicialmente en el Senado el 6 de noviembre de 1981. Al mismo se presentaron 84 enmiendas, de las que 4 lo fueron a la totalidad. Constituida la Ponencia, ésta emitió su Informe el 16 de febrero de 1982, el cual, con toda minuciosidad, fue exponiendo el rechazo a cada una de las enmiendas presentadas. El Dictamen de la Comisión de Presupuestos del Senado se firmó el 18 de febrero de 1982, aceptando como tal «el texto remitido por el Gobierno». Finalmente, el Pleno de la Cámara, en Sesión de los días 2, 3 y 4 de marzo de 1982, aprobó el proyecto de Ley sin introducir variación alguna.

El proyecto pasó así al Congreso de los Diputados, publicándose en el Boletín de la Cámara de fecha 17 de abril de 1982. Se presentaron al efecto 96 enmiendas, de las cuales 9 lo fueron de totalidad. En ese instante procedimental concluyó la tramitación, no pudiendo proseguirse la misma debido a la disolución de las Cortes Generales y a la convocatoria de elecciones generales. Ninguna de las enmiendas presentadas, ni en el Senado ni en el Congreso aludió a la naturaleza, legislativa o no, del procedimiento.

Ahora bien, lejos de llevarse a cabo rectificación alguna, advenida que fue la nueva Legislatura, se volvió a presentar por el Gobierno en el Senado el mismo proyecto de Ley del FCI, si bien acompañado esta vez de una exposición de motivos; en lo demás, el texto normativo era sustancialmente idéntico y tan sólo hubo ciertas variaciones en punto al contenido de la memoria explicativa correspondiente, incluyendo algún curioso anacronismo. El proyecto de Ley se presentó, pues, en el Senado el 11 de junio de 1983. Al mismo se formularon en total 67 enmiendas; de ellas, 3 lo fueron de totalidad. Lo más característico, por lo demás, fue que, pese al pregonado pacto que

había inspirado la redacción del proyecto de Ley, el Grupo Socialista del Senado presentó 3 enmiendas, las números 24 a 26, a los artículos 5.1.d), 7.1 y 10, respectivamente.

La Ponencia emitió su Informe el 4 de octubre de 1983, modificando el texto en no pocos aspectos. La Comisión Mixta de Autonomías y Organización y Administración Territorial y de Presupuestos dictaminó el proyecto de Ley con fecha 25 de octubre de 1983, introduciendo también significativas variaciones, y el Pleno de la Cámara aprobó tal Dictamen en Sesión de 9 de noviembre siguiente.

Remitido el texto al Congreso, se presentaron 60 enmiendas en total; de ellas, 4 lo fueron a la totalidad. El Informe de la Ponencia se limitó a señalar lacónicamente que los ponentes «del Grupo Parlamentario Socialista manifestaron que vistas las características del proyecto de Ley y su origen, no aceptaban ninguna de las enmiendas presentadas». La Comisión de Presupuestos del Congreso emitió su Dictamen el 1 de marzo de 1984, de conformidad con el texto del proyecto, sin introducir variación alguna en él, y el Pleno de la Cámara, en Sesión de 8 de marzo siguiente, aprobó el Dictamen de la Comisión, también sin variación alguna.

La Ley se publicó finalmente en el *BOE* de 3 de abril de 1984. Presentaba no pocas modificaciones respecto del proyecto inicial, acaecidas todas durante su tramitación en el Senado.

La Ley del Fondo supone un intento normativo distribuidor con características de generalidad, aunque con duración temporal limitada, fundamentado también en su debida coordinación con las previsiones anuales de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Ahora bien, en la medida en que se utilizó un vehículo legislativo para tal distribución y, más aún, como quiera que se siguió incluso el procedimiento insólito de comenzar la tramitación de un «proyecto de Ley» por el Senado, el mismo resulta viciado de inconstitucionalidad en su totalidad y, en todo caso, en lo tocante a los artículos 2.º («Cuantía del Fondo»), 3.º («Base del cálculo»), 4.º («Criterios de distribución»), 5.º («Definición de las variables»), 6.º («Destino del Fondo»), 7.º («Determinación de los proyectos de inversión»), 12 («Remanentes») y 13 («Proyectos conjuntos»), así como a las Disposiciones Transitorias y las Disposiciones Adicionales, en la medida en que se trata de preceptos que, directa o mediatamente, implican el ejercicio de la potestad distributiva a que se refiere el artículo 158.2 de la Constitución, potestad que, en nuestra opinión, no es ni puede ser de índole legislativa. El mismo pronunciamiento material o sustantivo de las Cortes Generales, con igual contenido, pero no revestido de forma de Ley, podría haber sido, en su caso, adecuado al tenor de la Constitución, mas no el que se siguió, toda vez que el texto constitucional distingue, como veremos, los actos legislativos de los no legislativos de las Cámaras e impide, que, confundiendo unos con otros, se atribuya, so pretexto de un plus de juridicidad respecto a los no

legislativos, la tramitación e investidura formales reservadas a las Leyes a los actos que son ajenos al ejercicio de la potestad legislativa.

Dicho lo anterior, parece llegado el momento de referirse a las numerosas opiniones doctrinales que se han vertido, desde distintos puntos de vista, acerca del FCI. Dejando a salvo contadas excepciones, los autores, al examinar el artículo 74.2 de la Constitución, suelen dar por supuesto, de forma apriorística, que se trata de verdaderos fenómenos de índole legislativa, hasta el punto de haber coincidencia doctrinal plena en lo que atañe al FCI, en el sentido de que éste debe ser siempre objeto de aprobación por una Ley formal, mientras que sólo en los otros dos casos del mismo precepto constitucional —prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados internacionales y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas—, hay más variedad de opiniones. Sin embargo, las razones dadas no resultan, en nuestra opinión, convincentes.

En primer término, porque la posibilidad de control de los actos emanados de las Cámaras es cierta y efectiva, cualquiera que sea la naturaleza, legislativa o no, de tales actos, pudiendo traerse aquí de nuevo a colación toda la doctrina del Tribunal Constitucional que ya hemos recogido en el apartado II.2 precedente. En segundo lugar, porque no parece que la atribución de eficacia jurídica *erga omnes* a un acto parlamentario pueda caber únicamente cuando tal acto reviste forma de Ley y no de otro modo, máxime cuando es la propia Constitución la que confiere a las Cortes Generales no sólo el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, sino también otra plural serie de competencias (artículo 66.2) y, por lo tanto, es ella igualmente quien establece la imperatividad que, en su caso, ha de corresponder al acto respectivo. Por consiguiente, las infracciones de lo querido y previsto en tales actos implicarán una infracción del mismo texto constitucional, en la medida en que es de éste de quien emana el mandato correlativo. Por otro lado, ni cabe dejar de distinguir los diferentes hitos que se aprecian en el seno de los procedimientos autorizatorios del artículo 74.2 ni se puede tampoco argumentar a partir del carácter legislativo de la Ley del FCI —pues es esta sedicente naturaleza legislativa la que ha de ser objeto de justificación bastante—. Finalmente, recuérdese que las Comunidades Autónomas no pueden autoasignarse por vía convencional competencias que sus propios Estatutos no les hubieran conferido —a reserva de la ulterior ratificación por la Ley correspondiente—, porque, de hacerlo, estarían modificando estos mismos Estatutos por un método no previsto en ellos, olvidando, además, que en la Constitución existe un precepto *ad hoc* para esta suerte de ampliación competencial, el artículo 150.2.

A nuestro juicio, debe partirse con carácter general de la pluralidad jurídica que presentan los actos parlamentarios, en los que, junto a los prototípicos de índole legislativa, existen otros de naturaleza no

legislativa, entre los cuales se sitúan, junto a otros varios, los de autorización que las Cortes deban otorgar a textos de contenido normativo, no elaborados por ellas, para que puedan producir plenos efectos jurídicos. Dentro de este grupo de actos no legislativos deben encuadrarse todos los supuestos del artículo 74.2 de la Constitución y no sólo los derivados del artículo 94.1, ya que la *essentia iuris* del acto autorizatorio (*ex ante*, no aprobatorio *ex post*), es análoga en los tres casos, en la medida en que se trata de una interposición singular de la voluntad de las Cortes Generales, como representantes que son del pueblo español, integrándose esa voluntad como requisito de validez jurídica del acto autorizado, con miras a llevar así a cabo una labor de conocimiento y, sobre todo, de control del mismo, sea ante una manifestación características del ejercicio del poder exterior del Estado, como es el *treaty making power* (artículo 94.1), sea ante ciertas consecuencias reflejas del carácter compuesto del Estado, cuales son los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas y la distribución entre ellas —y las provincias, en su caso— de un fondo económico equilibrador. En todos estos supuestos la intervención de las Cortes Generales tiene una eficacia puntual o concreta, fruto de la presencia de un singular acto que exija para su perfección jurídica de la previa autorización parlamentaria, no siendo admisible una manifestación de voluntad genérica o abstracta hacia una pluralidad indeterminada o desconocida de actos, aunque, desde luego, tampoco se impida que la autorización tenga una virtualidad temporal mayor o menor. Este carácter singularizado del acto de autorización, dirigido a integrar un procedimiento complejo de actuación mixta de órganos extraparlamentarios, debe ser el primer elemento que nos guíe, desde un punto de vista teleológico, hacia una recta interpretación del sentido y finalidad de la intervención de las Cortes Generales ex artículo 74.2 de la Constitución. Quizás en lo tocante al FCI la conducta de las Cámaras pudiera tener algún factor más de actividad, en cuanto no se trataría simplemente de autorizar, esto es consentir o convenir en algo elaborado previamente por un tercero, sino que podría perfectamente tratarse de que las Cámaras generasen de forma directa el acto distributivo correspondiente; téngase presente que mientras en los artículos 94.1 y 145.2 se habla de «previa autorización» (para prestar el consentimiento del Estado para obligarse mediante tratados internacionales) y de «autorización» (para la celebración de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas), respectivamente, el artículo 158.2 habla, de forma más directa, de los recursos que «serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso», es decir parece atribuir a las Cortes Generales un papel activo consistente en ser ellas las que definan la distribución del Fondo previamente dotado y no el papel pasivo derivado de la simple autorización de una propuesta distributiva que un tercero le presentare, siquiera tampoco se excluye esta segunda alternativa, dado que lo esencial sería siempre contar con la voluntad expresa de las Cámaras favorable a la propuesta de distribu-

ción oportuna, de modo que la decisiva participación que las Cortes Generales tendrían en tal evento no impediría considerar que las propias Cámaras habrían también «distribuido» los recursos, toda vez que sin su participación el reparto no sería jurídicamente viable.

En suma, por encima de la terminología utilizada por el artículo 74.2 de la Constitución, las «decisiones» de las Cortes Generales que en el mismo se contienen, ora con carácter de autorizaciones estrictas ora como auténtico acto decisorio o definitorio en sí, cobran plena eficacia jurídica por mor de una directa atribución de la Constitución, sin necesidad para ello de tener tales actos que revestir la forma de Ley ni ninguna otra especial. En definitiva, análogamente ocurre con todos los demás supuestos de actos no legislativos del Parlamento, desde los normativos estrictos, como los Reglamentos de las Cámaras o el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, hasta los consistentes en designaciones de personas para determinados cargos o en ciertas actuaciones aisladas de una sola de las Cámaras. A nuestro juicio, no se trata de que las Cortes Generales no puedan legislar acerca de aspectos atinentes al FCI, puesto que, como titulares que son de la potestad legislativa, no precisarían de ningún otro título jurídico específico (Sentencia del Tribunal Constitucional, Pleno, 76/1983, de 5 de agosto). Lo que, en cambio, las Cortes Generales no pueden hacer respecto a dicho FCI es cabalmente aprobar una Ley de «distribución» del mismo entre las Comunidades Autónomas y las provincias, en su caso, ya que esta tarea distributiva, de división o reparto queda explícitamente excluida de los objetos materiales de índole legislativa, reservándose formalmente a aquellos actos de las Cámaras que no revisten carácter de Ley. No por ello el acto parlamentario de distribución quedaría privado de eficacia externa, ya que es la propia Constitución la que se lo otorga, al exigir como requisito de validez del mismo que las Cortes Generales tengan una intervención divisoria *ad hoc*, del mismo modo, por ejemplo, que las autorizaciones de las Cortes Generales para prestar el consentimiento del Estado para obligarse mediante tratados internacionales no son en nuestro Derecho objeto de aprobación por Ley alguna, excepto en los supuestos del artículo 93 de la Constitución; lo que, por otro lado, demuestra que a menos que un precepto terminante así lo exija —aquí, el citado artículo 93—, el acto de autorización de las Cortes Generales no tiene naturaleza legislativa. Pero hay también otros argumentos que abonan esta tesis.

En efecto, los antecedentes de elaboración parlamentaria tanto del artículo 74.2 como del artículo 158.2 de la Constitución no ofrecen *prima facie* por sí solos una solución decisiva acerca del carácter no legislativo de los actos correspondientes. Pero si se analizan atentamente otros varios preceptos así de la Constitución como de los Reglamentos parlamentarios, la conclusión debe ser inequívoca. El artículo 74.2 de la norma constitucional se halla dentro del Capítulo Primero del Título III, bajo la rúbrica genérica «De las Cámaras» y

fuera, por lo tanto, del Capítulo Segundo, relativo a «la elaboración de las Leyes». Sin duda una alteración tan significativa como la que se pretendía para el procedimiento legislativo —a saber, invertir el orden constitucional de actuación de las Cámaras— habría de exigir una inclusión *ad hoc* en el Capítulo correspondiente, so pena de incurrirse en grave defecto de sistemática, dado que dentro del Capítulo Segundo no existe ningún otro precepto que hipotéticamente pudiera referirse al procedimiento legislativo en sentido estricto. Paralelamente, queda también fuera de este mismo Capítulo Segundo sobre elaboración de las Leyes lo tocante a los tratados internacionales, que da lugar a un Capítulo diferenciado, el Tercero, dentro del mismo Título. La solución dada por el constituyente, fue, pues, ortodoxa desde un punto de vista sistemático. Comoquiera que los actos a que se refiere el artículo 74 no debían tener carácter legislativo, su regulación quedó dentro de los preceptos orgánicos y competenciales y no entre los destinados a las fases del procedimiento en sí. Pero no sólo la inserción sistemática dentro del Capítulo correspondiente del texto constitucional, sino la propia configuración del artículo 74 en su conjunto mueve también a dotarle de una unidad hermenéutica ajena siempre al procedimiento legislativo. Así:

1.º El apartado 1 del artículo 74 se refiere expresamente a unas «competencias no legislativas», en concreto las que el Título II de la Constitución atribuye a las Cortes Generales (las cuales no son, desde luego, las únicas que la Constitución contiene).

2.º El apartado 2 del artículo 74 recoge un procedimiento, el relativo a tratados internacionales, que en modo alguno puede ser legislativo (excepto en el caso del artículo 93). Igualmente, los procedimientos relativos a los convenios y acuerdos entre Comunidades Autónomas carecen de naturaleza legislativa, como sí la tienen, en cambio, otros supuestos contenidos en el propio Título VIII de la Constitución.

3.º El mismo apartado 2 del artículo 74 habla de «decisiones», que es el término que la Constitución emplea en el artículo 92 respecto al sometimiento a referéndum consultivo (aunque aquí las decisiones sean las «políticas de especial trascendencia»), modalidad ésta de referéndum que no incluye a las Leyes.

4.º El artículo 74.2 habla de «procedimiento», sin indicar que éste sea precisamente legislativo (aunque lo cierto es que la Constitución no es del todo cuidadosa a la hora de utilizar este término).

5.º El supuesto «procedimiento legislativo» del artículo 74.2 sería atípico en todo caso, no ya sólo por la inversión de las posiciones relativas del Congreso y del Senado, sino también por la presencia exótica de una Comisión Mixta dirimente que no tiene parangón en el procedimiento legislativo auténtico, puesto que el artículo 90 de la Constitución no establece excepción alguna a la hora de atribuir directamente al Congreso de los Diputados la solución preferente de cualquier discrepancia que hubiera surgido con el Senado por la

interposición por parte de éste de vetos o de enmiendas a los proyectos legislativos.

6.º La evolución de los actuales artículos 94 y 145 de la Constitución demuestra con rotundidad que el constituyente orilló de forma reflexiva y explícita cualquier atisbo de actividad legislativa en punto al artículo 74.2, suprimiendo expresamente las llamadas que a la Ley (artículo 94) y a la Ley Orgánica (artículo 145) se hacían en el Anteproyecto de Constitución.

7.º La atribución de carácter legislativo a los procedimientos del artículo 74.2 dejaría sin explicación la naturaleza de los actos «negativos», esto es aquéllos por los que las Cortes Generales denieguen la autorización correspondiente o rechacen, en su caso, la propuesta distributiva que se les hubiera presentado —o «recalifiquen» un tratado internacional, ex artículo 94, o un convenio o acuerdo de cooperación autonómico—, supuestos todos en los que la *ratio essendi* del acto parlamentario no experimenta variación alguna.

La anterior argumentación *ex constitutione* debe completarse con lo que al efecto establecen tanto los Reglamentos de las Cámaras — pese al escaso rigor técnico que, como veremos, en ocasiones les aqueja— como los respectivos Estatutos de Autonomía, normas todas de las que, individual y conjuntamente, se desprende también el carácter no legislativo del supuesto que estudiamos.

A) El vigente Reglamento del Congreso, de 1982, dedica sendos y diferentes Títulos, el V (artículos 108 a 150), y el VII (artículos 154 a 169), al procedimiento legislativo, por un lado, y al «otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa», por otro. Mientras en el primero se ocupa el Reglamento del procedimiento legislativo en sentido pleno, —tanto en su fórmula ordinaria, común o general, como en sus diversas modalidades o especialidades—, en el segundo acoge, con una muy expresiva rúbrica, una serie de supuestos en los que los actos del Congreso producen efectos externos o tienen «eficacia jurídica directa», pero sin revestir la forma ni la naturaleza de las Leyes. Dentro de este Título VII, el Reglamento de la Cámara distingue, a su vez, la tramitación relativa a los tratados internacionales, al referéndum consultivo, a los estados de alarma, excepción y sitio, a los «actos del Congreso en relación con las Comunidades Autónomas» y, por último, a la acusación a miembros del Gobierno por delitos de traición o contra la seguridad del Estado. Frente a la inexactitud en que se había movido el precedente Reglamento de 1977, debida en parte a su carácter preconstitucional, el actual de 1982 no reputa a los supuestos de los artículos 94.1 y 145.2 de la Constitución como de índole legislativa, sino, con mayor acierto, los conceptúa dentro de una variada serie de actos en los que la Cámara se pronuncia con plena eficacia jurídica «erga omnes» sin servirse para nada del instrumento legislativo. Así,

los actos atinentes a la celebración de tratados internacionales, en cuanto no dan lugar a la emisión de Ley alguna, se sitúan en un contexto diferente del legislativo aunque se concluya aplicando las normas del procedimiento legislativo común (artículo 56.1 del Reglamento), en una aplicación analógica que, empero, no convierte al acto final de la Cámara en acto legislativo de especie alguna, tratándose sólo de una aproximación táctica para llenar una laguna procedimental, efectuando una remisión normativa, con las debidas adaptaciones y reglas especiales, a un cuerpo procedimental que ofrece mayores garantías a la hora del examen parlamentario del texto convencional correspondiente.

Paralelamente, en punto a los actos del Congreso en relación con las Comunidades Autónomas, el Reglamento sitúa en primer término a los acuerdos de cooperación entre tales Comunidades y hace una específica referencia a esta peculiaridad procedimental consistente en que la tramitación comience en el Senado, referencia expresa que viene obligada por el tenor mismo de la Constitución y que pone de manifiesto cómo el Reglamento ha considerado, rectamente, que los supuestos del artículo 74.2 de la Constitución no tienen naturaleza legislativa.

No ha de achacarse, pues, al Reglamento del Congreso una errónea concepción de los actos no legislativos de la Cámara, sino sólo el carácter parcial de las reglas que a tales actos dedica, en la medida en que omite precisamente el caso de la distribución del FCI, laguna normativa que no puede deberse a que para los redactores del Reglamento esa distribución del FCI tuviera carácter legislativo; de ser ello así, quedaría en todo caso sin explicación el hecho de que tampoco se recoja norma alguna *ad hoc* dentro del Título V, sobre procedimiento legislativo, ni entre las reglas del procedimiento común ni tampoco entre las minuciosas dedicadas a los procedimientos especiales o a las especialidades del procedimiento legislativo, como reza el Capítulo correspondiente —en el cual tan sólo se incluyen los proyectos y proposiciones de Ley Orgánica, el proyecto de Ley de Presupuestos, los Estatutos de Autonomía, la revisión y reforma constitucional, la aprobación por Comisión con competencia legislativa plena y la tramitación de proyectos de Ley en lectura única—, lo cual carecería de justificación, máxime ante una doble especialidad procedimental de tanto relieve, consistente en la inversión del orden de intervención de las Cámaras y en la presencia dirimente de una Comisión Mixta, especialidad que, empero, no va a tener reflejo alguno en el Reglamento. A nuestro entender, sólo a un defecto técnico de la norma reglamentaria cabe atribuir aquí la omisión padecida respecto al FCI, tanto más patente cuanto que los otros dos supuestos no legislativos del artículo 74.2 de la Constitución sí han encontrado acogida expresa dentro del mismo Reglamento.

B) El actual Reglamento del Senado, también de 1982, sí cita expresamente, en cambio, el supuesto de distribución del FCI aunque lo hace dentro de las normas sobre procedimiento legislativo, en una concepción sistemática harto criticable, heredera directa de la del anterior Reglamento provisional de 1977. Así, tras las normas sobre el procedimiento legislativo ordinario, al que se dedica el Capítulo 1.º (artículos 104 a 128), el Reglamento del Senado distingue, por un lado, el procedimiento presupuestario, al que dota de autonomía sistemática (dedicándole el Capítulo III, artículos 148 a 151), y, por otro, una serie abigarrada de «procedimientos legislativos especiales» (Capítulo II, artículos 129 a 147). Es entre éstos últimos donde hallamos una referencia conjunta a «la intervención del Senado en los convenios y acuerdos entre las Comunidades Autónomas y en la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial», formando la Sección 4.º, artículos 137 a 140 (al lado de los procedimientos de lectura única, de competencia legislativa plena de las Comisiones, de urgencia, de las Leyes de armonización de normas de las Comunidades Autónomas, de los Estatutos de Autonomía y de los tratados internacionales). Que no todos los procedimientos catalogados como especiales tienen naturaleza legislativa lo demuestra de forma palpable la referencia insistente a los tratados internacionales, eliminada ya adecuadamente del Reglamento del Congreso y mantenida de forma indebida en el del Senado. Máxime si acudimos también a los convenios y acuerdos entre Comunidades Autónomas, en los que la autorización o, en su caso, la conformidad o disconformidad carecen de vehículo legislativo en cualquier caso. No parece, pues, que la mera inclusión sistemática doble, en Título y Capítulo, convierta en legislativo al procedimiento, sobre todo si se advierte que otros de naturaleza plenamente legislativa, como es el caso de la revisión constitucional, gozan de tratamiento separado.

Si de los convenios y acuerdos ante Comunidades Autónomas pasamos ya a la distribución del FCI, de la regulación del artículo 140 del Reglamento cabe decir lo siguiente:

a) Se habla de «proyectos de distribución», como antes se hablaba de «proyectos de acuerdos de cooperación», lo cual no es ni puede ser sinónimo de «proyectos de Ley». Más aún, estos meros «proyectos» (pues no habría distribución jurídica válida sin la previa intervención de las Cámaras), se situarían, por consiguiente, en el mismo ámbito no legislativo que los proyectos de acuerdos de cooperación, puesto que, incluso, el procedimiento en este supuesto se remite al anterior de los acuerdos (artículo 140.3).

b) Igual habría de acontecer con la remisión que se hace al procedimiento legislativo y al dictamen de la correspondiente Comisión (artículo 140.1 y 2): la referencia al procedimiento legislativo ordinario no convierte sin más en legislativo al procedimiento —tampoco lo hace respecto a los tratados internacionales— y los dictámenes de la Comisión no son tampoco *per se* anudables a las Comisiones Legisla-

tivas. Ciertamente aquí existe una novedad importante, como es la expresa excepción que se efectúa de «lo previsto en los artículos 106 y concordantes» del mismo Reglamento (artículo 140.1); es decir, no se habrían de aplicar las reglas derivadas del plazo de dos meses del que el Senado dispone en el procedimiento legislativo para aprobar o enmendar los proyectos aprobados por el Congreso. Esta exclusión, derivada de la iniciación del procedimiento en el Senado, no significaría, empero, que el procedimiento fuese legislativo, del mismo modo que, por más que se omita la excepción respecto a los acuerdos de cooperación, tampoco sería aplicable en este supuesto; más bien ocurriría lo contrario, de forma que, comoquiera que el procedimiento no es legislativo, el Reglamento ha tenido cuidado, a diferencia de otros supuestos, en citar expresamente aquellas normas que por su naturaleza son inaplicables aquí.

En fin, por encima de su indebida inserción sistemática, el Reglamento del Senado tiene el acierto de hacer reseña explícita de la distribución del FCI, distinguiéndose así del Reglamento del Congreso, pero sin que de esta inclusión pueda desprenderse por sí misma la atribución de naturaleza legislativa al procedimiento de reparto.

C) En lo tocante a los Estatutos de Autonomía, en todos ellos se hace mención de estos dos supuestos, a saber los convenios y acuerdos entre las Comunidades Autónomas, por un lado, y los recursos provenientes del FCI, por otro, bien que con determinadas diferencias dignas de destacarse en ambos casos, aunque más significativas en el primero.

Por lo que respecta a los convenios y acuerdos, los Estatutos de Autonomía contienen normas expresas fundamentalmente en punto a los convenios de gestión y prestación de servicios, por virtud de la remisión que al efecto realizan en su favor la propia Constitución (artículo 145.2 inciso inicial), y los Reglamentos de las Cámaras (artículos 166.1 del Reglamento del Congreso y 137.1 del del Senado). Aun con las variaciones derivadas de su misma pluralidad textual, los Estatutos no confieren en ningún caso carácter legislativo al acto de las Cortes Generales, difiriendo entre ellos sólo en cuanto al órgano autonómico encargado de la conclusión del convenio o acuerdo y en cuanto al efecto de la falta de pronunciamiento expreso de las Cortes Generales dentro de un determinado plazo (que, por lo general, es de treinta días).

Y por lo que se refiere ya al FCI, los Estatutos de Autonomía no aluden en absoluto al procedimiento de distribución, limitándose a incluir entre los ingresos de la Hacienda autonómica los que resulten del reparto del Fondo, con reiteración, en términos generales, de la cláusula del artículo 157.1.c) de la Constitución.

Por lo demás, baste decir que, frente a las múltiples ocasiones en que ha tenido lugar la intervención parlamentaria respecto de los tratados internacionales, han sido, en cambio, muy escasos los pronun-

ciamientos acerca de los convenios entre Comunidades Autónomas, no habiendo existido hasta la fecha ninguno atinente a acuerdos de cooperación en sentido estricto —de los necesitados de previa autorización de las Cortes—.

Podemos concluir esta referencia a los acuerdos y convenios de cooperación interautonómicos con la reseña de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia. El Tribunal se ha pronunciado, en su Sentencia, del Pleno, 44/1986, de 17 de abril, resolviendo una «impugnación» (*sic*) interpuesta por el Gobierno contra una resolución del Presidente de la Generalidad de Cataluña por la que se aprobaba el convenio, no fechado, suscrito con el Presidente del Consejo Regional de Murcia sobre participación y cooperación en cuantas actuaciones afectasen a las aspiraciones y necesidades comunes a ambas colectividades. De la doctrina sentada por esta resolución del Tribunal Constitucional pueden destacarse los aspectos siguientes:

a) La autorización de las Cortes Generales es requisito constitucional de validez de los convenios o acuerdos, siendo indiferente que lo omitido sea la comunicación a las Cortes Generales o la previa aprobación (*sic*) por éstas; en todo caso, se tratará de «un requisito esencial y previo», cuya falta es un defecto insubsanable, que acarrea la nulidad del acuerdo o convenio en cuestión.

b) Por lo demás, el Tribunal no se pronuncia expresamente acerca de la naturaleza del procedimiento de intervención de las Cámaras y prescinde, por ser indiferente para la solución del caso planteado, de distinguir entre las dos especies de tal intervención, la de mero conocimiento y la autorizatoria (*ex ante*, no aprobatoria *ex post*).

Esta referencia jurisprudencial nos permite retomar ya el hilo conductor de nuestro estudio acerca del FCI. Comoquiera que ya se han expuesto los argumentos en pro del carácter no legislativo de las decisiones de las Cortes Generales contenidas en el artículo 74.2 de la Constitución, incluyendo la atinente a la distribución del Fondo, no resta sino acercarnos a la opinión que el Tribunal Constitucional pueda tener al respecto. El supremo intérprete de la Constitución se ha pronunciado acerca del FCI con motivo de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos sucesivamente por la representación del Gobierno Vasco contra diferentes normas legales presupuestarias en las que, con anterioridad a la promulgación entonces de la Ley del Fondo, se incluían sendas dotaciones para éste. Se trata de la Sentencia del Tribunal Constitucional, Pleno, 63/1986, de 21 de mayo, de la cual, junto a otros aspectos que aquí presentan menor interés, debe destacarse, en primer lugar, que es sin duda evidente que para el Tribunal la distribución del Fondo no se debe contener en una Ley de Presupuestos, sino que ha de ser objeto de un tratamiento procedimental distinto del presupuestario, acorde con lo que exige el artículo 74.2 de la Constitución; la relación entre FCI y Ley de Presupuestos queda así suficientemente aclarada por parte del Tribunal. En segun-

do término, resulta también claro que el Tribunal exige la existencia de «una auténtica decisión de las Cortes sobre la distribución del Fondo», decisión que no coincide con la simple dotación o consignación presupuestaria. Pero el Tribunal no se pronuncia vigorosamente en torno a si esa decisión debe ser o no tomada en forma de Ley. Dice, sí, que es el artículo 16 de la LOFCA el que desarrolla «los principios configuradores del Fondo, a la vez que remite a una Ley ordinaria la ponderación de los distintos índices o criterios para la distribución del mismo» —con lo cual identifica la reserva de Ley ordinaria del artículo 16.1 *in fine*, con la llamada al artículo 74.2 de la Constitución contenida en el inciso inicial del mismo artículo 16.1—, y añade incluso la reseña de las sucesivas tramitaciones de los proyectos de Ley del Fondo. Pero más bien parte de este hecho sin analizarlo en ningún momento y sin llegar nunca a cuestionarse si esa hipótesis de partida era o no la correcta. Adviértase, no obstante, que a ello también le inducía la propia conducta procesal de las partes, pues ni el Gobierno Vasco recurrente ni el Abogado del Estado dudaron en cuanto a la consideración legalista del FCI —que tampoco se cuidaron de justificar en modo alguno—. Cierto es que asimismo el Tribunal se remite en varias ocasiones a la Ley o al proyecto de Ley del Fondo y que incluso relata, como hemos indicado, los hitos básicos de la tramitación parlamentaria de la misma, pero lo hace siempre con carácter meramente *obiter*, a los solos efectos de deslindar la cuestión material objeto del debate, el cual no residía en la naturaleza legislativa o no del procedimiento de aprobación de la Ley del Fondo, sino en si la inclusión de las dotaciones del Fondo en las Leyes Presupuestarias era o no conforme a la Constitución. Ello se demuestra, por un lado, por el dato de que el único instante en el que podría haber el Tribunal entrado en la cuestión de la naturaleza legislativa o no del acto distributivo, el Tribunal no acepta el planteamiento que podría extraerse y deriva la discusión procesal hacia la diferencia entre dotación del FCI y distribución del mismo. Y, por otro lado, en que la «auténtica decisión de las Cortes» a la que por dos veces se refiere el Tribunal está relacionada más con la formulación sustantiva de su ajenidad respecto a la simple dotación presupuestaria, que con la referencia a su contemplación como fenómeno legislativo.

En suma, entendemos que el Tribunal no se ha detenido aún a analizar debidamente la cuestión de la naturaleza auténtica de los procedimientos del artículo 74.2 de la Constitución —y, en concreto, el del FCI— y ha circunscrito sus consideraciones a las estrictamente necesarias para la solución de los concretos problemas que se le han planteado, partiendo siempre para ello del estado de la común opinión reinante entre la doctrina, mas sin llevar a cabo el suficiente juicio crítico que le condujera bien a una solución de índole no legislativa, como la aquí propugnada, bien, llegado el caso, al mantenimiento del sistema presente, pero ofreciendo al efecto las razones de

suficiente solidez que, empero, hasta el momento no se han aportado.

Las consecuencias jurídicas que deban desprenderse de cuanto aquí sostenemos no habrán de ofrecer mayores dificultades. El principio de seguridad jurídica y conservación de actos al que reiteradamente hemos venido aludiendo permitiría el mantenimiento de la eficacia jurídica material del acto distributivo realizado, pese a haber revestido el mismo la indebida forma de Ley. Por el contrario, en todo aquello en que esta Ley aprobatoria se hubo excedido de la finalidad distributiva concreta del Fondo, la Ley se habría de reputar inválida e ineficaz, puesto que, depurada de lo que significara distribución auténtica del FCI, no podría ampararse ya en ningún caso en el peculiar procedimiento invertido del artículo 74.2 de la Constitución; o, lo que es lo mismo, la Ley residual se habría promulgado con una alteración sustancial en el procedimiento parlamentario de elaboración, lo que no puede pervivir al amparo de principio jurídico alguno.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- AGUIRRE DE LA HOZ, J.: «Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas», editado por la Presidencia del Gobierno, Secretaría General Técnica, Subdirección General de Documentación, en *Cuadernos de Documentación*, núm. 27, Madrid, 1980.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: «El Fondo de Compensación Interterritorial como dotación sometida al régimen del presupuesto público», en el vol. I de la obra colectiva *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Dirección General de lo Contencioso e Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, pp. 399 a 411.
- ALMAGRO NOSETE, J.: «Justicia Constitucional (Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)», Madrid, 1980.
- ALONSO GARCÍA, E.: «La interpretación de la Constitución», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- ALVAREZ CONDE, E.: «Las Comunidades Autónomas», Editora Nacional, Madrid, 1980.
- ANGULO RODRÍGUEZ, E.: «Comentarios al art. 88 de la Constitución. Iniciativa Legislativa Gubernamental», del tomo VII de los *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, dirigidos por O. ALZAGA, Edersa, Madrid, 1985, pp. 241 y ss.
- APARICIO PÉREZ, A.: «Consideraciones en torno a las funciones del Senado. Especial referencia a la materia financiera», en el vol. I de *Las Cortes Generales*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado e Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pp. 563 y ss.
- ARAGÓN REYES, M.: «El control parlamentario como control político», en *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 23, 1986, pp. 9 a 39. «La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas», en el vol. I de la obra colectiva *Las Cortes*

- Generales*, cit., pp. 583-599. «La interpretación de la Constitución y el carácter objetivo del control jurisdiccional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, 1986, pp. 85 a 136.
- BARRACHINA JUAN, E.: «Las Comunidades Autónomas: su ordenamiento jurídico», vol. II. PPU, Barcelona, 1987.
- CANO MATA, A.: «Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», Edersa, Madrid, 1986.
- CARDONA LLORENS, J.: «La autorización parlamentaria de los tratados: los primeros 6 años de práctica constitucional», en el vol. I de *Las Cortes Generales*, cit., pp. 715 a 753.
- CARRE DE MALBERG, R.: «Teoría General del Estado», Fondo de Cultura Económica, México, 1948.
- CARRETERO PÉREZ, A.: «La aplicación de los Reglamentos de las Cámaras», en el vol. II de *Las Cortes Generales*, pp. 773 a 795, quien distingue.
- CAZORLA PRIETO, L.: «Comentarios a la Constitución», de GARRIDO FALLA y otros, 2.º edición, Cívitas, Madrid, 1985, pp. 1975 a 2044.
- CONDE PUMPIDO, C.: «Estado de sitio y tiempo de guerra», en el vol. I de la obra colectiva *Gobierno y Administración en la Constitución*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado e Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, pp. 423 a 448.
- CORNO CAPARRÓS, L.: «El Reglamento Parlamentario. Especial referencia a los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», en el vol. I de la obra colectiva, cit., *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, pp. 609 y ss.
- CRUZ VILLALÓN, P.: «El nuevo derecho de excepción» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 2, 1981, pp. 93 a 128.
- DE ASÍS ROIG, A. E.: «Influencia de los Vicios *In procedendo* sobre la eficacia de las Leyes», en el vol. I de las *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 189 a 238.
- DE LA FUENTE FERREIRO, D.: «Régimen financiero de las Comunidades Autónomas desde la perspectiva del presupuesto de gastos del Estado», en *Hacienda Pública Española*, num. 104, 1987, pp. 201 a 216.
- DE OTTO, I.: «Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes», Ariel, Barcelona, 1987.
- DE PÁRAMO ARGÜELLES, J. R.: «Razonamiento jurídico e interpretación constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 22, 1988, pp. 89 a 119.
- DE URIARTE Y ZULUETA, M. M.: «El Fondo de Compensación Interterritorial», en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, cit., vol. I, pp. 281 a 298.
- DESANTES GUANTER, J. M.: «La información en los estados de alarma, excepción y sitio» en el vol. I de la obra colectiva, cit., *Gobierno y Administración en la Constitución*, pp. 493 a 511.
- DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN, A.: «Sistema de Derecho Civil», vol. I, 2.º edición, Tecnos, Madrid, 1978.
- DÍEZ-PICAZO, L. M.: «La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias», *Cuadernos de los Estudios Albortotiana*, Zaragoza, 1985.
- ENTRENA CUESTA, R.: «Comentarios al artículo 158 de la Constitución», en los *Comentarios de GARRIDO FALLA y otros*, cit., pp. 2334 a 2338.
- FALCÓN Y TELLA, R.: «La Compensación Financiera Interterritorial» ediciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.
- FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, C. J.: «La Naturaleza Jurídico-Política del Procedimiento Legislativo», en el vol. II de la obra colectiva citada *Las Cortes Gene-*

- rales, pp. 1161-1170. «Los Reglamentos Parlamentarios y el Ordenamiento Jurídico», en *Revista de Derecho Político de la UNED*, n.º 9, 1981, pp. 163-173.
- FERNÁNDEZ FONTECHA, M.: «Financiación de las Comunidades Autónomas y Descentralización Financiera», vol. III de la obra colectiva, cit., *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, pp. 1017 y ss.
- FERNÁNDEZ NAVARRETE, D.: «El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) como mecanismo de desarrollo regional», en *Información Comercial Española*, núm. 1881, de 21 de abril de 1983, pp. 1155-1158.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio», en *Revista de Derecho Político de la UNED*, n.º 11, 1981, pp. 83 a 116.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «Curso de Derecho Administrativo», vol. I, reimpresión de la 4.º edición, Cívitas, Madrid, 1984.
- GARCÍA MORILLO, J.: «El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español», Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y PENDAS GARCÍA, B.: «El Senado en el Sistema Constitucional Español: realidades y perspectivas», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, pp. 51 a 112. «El Senado, cámara de integración territorial: Aspectos estructurales y funcionales», en el vol. II de *Las Cortes Generales*, cit., pp. 1233 a 1261.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M. A.: «El procedimiento legislativo», publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- GARRORENA MORALES, A.: «La Sentencia Constitucional», en *Revista de Derecho Político de la UNED*, n.º 11, otoño, 1981, pp. 7-27.
- GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, J. M.: «Control y Autonomía», Cívitas, Madrid, 1986. «Los Reglamentos de las Cámaras», en el vol. I, de la obra *Las Cortes Generales*, cit., pp. 242 a 282.
- GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, J. M. y MARÍN RIAÑO, R.: «Las transferencias de facultades a las Comunidades Autónomas por vía de ley: su tramitación parlamentaria», en *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 9, 1981, pp. 175 a 184.
- GÓMEZ MONTORO, J.: «El control previo de inconstitucionalidad de proyectos de Estatutos de Autonomía y demás Leyes Orgánicas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 22, 1988, pp. 121 a 173.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «Derecho Procesal Constitucional», Cívitas, Madrid, 1980.
- GONZÁLEZ TREVIJANO, E. J.: «Reflexiones sobre la Ponencia en el Procedimiento Legislativo», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, 1987, pp. 243 a 272.
- HAURIU, M.: «Précis de Droit Constitutionnel», reimpresión fotomecánica de 1965 del Centre National de la Recherche Scientifique - París, deuxième édition, Sirey, París, 1929.
- HERNÁNDEZ MARTÍN, V.: «El Principio de Solidaridad y el Fondo de Compensación Interterritorial», en el vol. II de *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, cit., pp. 1561 a 1563.
- HERRERO ZUAZO, S.: «El control por las Cortes Generales de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *Funciones Financieras de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 381 a 420.
- KELSEN, H.: «Teoría Pura del Derecho», Universidad Nacional Autónoma de México, 1.ª edición, México, 1981.
- LAMPREAVE PÉREZ, J. L.: «Comentarios a los artículos 156 y siguientes de la Constitución», en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución de 1978*, dirigidos por O. ALZAGA, tomo XI, Edersa, Madrid, 1988, pp. 475 y ss.
- LÓPEZ GARRIDO, D.: «La posición de las Ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados (I y II Legislatura). Los condicionamientos técnicos y políticos», en *Revista de Derecho Político de la UNED*, n.º 17, 1983, pp. 225 a 234.

- LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I.: «La posición de las Cortes Generales ante los convenios interregionales», en *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980, pp. 219 a 249.
- LOZANO SERRANO, C.: «Consideración jurídica del Fondo de Compensación Interterritorial», en el vol. III de la obra colectiva, cit., *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, pp. 1649-1768.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «La constitucionalidad de las Leyes y la soberanía parlamentaria», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 7, 1979, pp. 214 y ss.
- MARTÍN CASALS, M.: «Preámbulo y disposiciones directivas», en *La forma de las Leyes, 10 Estudios de Técnica Legislativa*, del colectivo GRETEL, Bosch, Barcelona, 1986.
- MARTÍN MATEO, R.: «Manual de Derecho Autonómico», 2.ª edición, Abella, Madrid, 1986.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», en *Revista de Administración Pública*, n.º 107, 1985, pp. 69 y ss.
- MARTÍNEZ ELIPE, L.: Estudio introductorio a la edición de los Reglamentos parlamentarios de los Estados miembros de la C.E.E. (Cámaras Bajas) y Parlamento Europeo, Boletín de Legislación Extranjera, Cortes Generales, núms. 54-57, mayo-junio 1986. «Las fuentes del Derecho Parlamentario», en el vol. III, de la obra colectiva, cit., *Las Cortes Generales*, pp. 1573 y ss.
- MATÉU-ROS CERFZO, R.: «Estados de alarma, excepción y sitio», en el vol. I de la obra colectiva, cit., *Gobierno y Administración en la Constitución*, pp. 165 a 204.
- MELGUIZO SÁNCHEZ, A.: «Los Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas en 1987», en *Hacienda Pública Española*, núm. 102-103, 1986, pp. 191 a 214.
- MENÉNDEZ REXACH, A.: «Los Convenios entre Comunidades Autónomas», Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.
- MONTERO GIBERT, J. R. Y GARCÍA MORILLO, J.: «El control parlamentario», Tecnos, Madrid, 1984.
- MORALES ARROYO, J. M.: «Las prerrogativas parlamentarias a la luz de la jurisprudencia constitucional (a propósito de las Sentencias del Tribunal Constitucional 51/1985, de 10 de abril y 90/1985, de 22 de julio)», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 12, 1987, pp. 189 a 217.
- MORALES ARROYO, J. M. Y REVENGA SÁNCHEZ, M.: «Un apunte sobre jurisprudencia constitucional y Derecho parlamentario», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 7, primer cuatrimestre 1986, pp. 181-203.
- MUÑOZ MACHADO, S.: «Derecho Público de las Comunidades Autónomas», Cívitas, Madrid, 1984, vol. II.
- PABÓN DE ACUÑA, J. M.: «Las funciones del Abogado del Estado en el proceso constitucional», en la obra colectiva, cit., *El Tribunal Constitucional*, vol. III, pp. 1953 a 1994.
- PÉREZ ROYO, J.: «Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra las Leyes Orgánicas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 17, 1986.
- PÉREZ SERRANO, N.: «Las erratas en las Leyes», en *Escritos de Derecho Político*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1984, pp. 839 y ss.
- PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N.: «Hacia una teoría de los actos parlamentarios», en *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 9, 1981, pp. 67 a 85.
- PÉREZ VERA, E.: «Comentarios al artículo 62 de la Constitución. Atribuciones del Rey», en *Comentarios a las Leyes Políticas*, cit., tomo V, Edersa, Madrid, 1983, pp. 297 a 313.
- PIQUERAS BAUTISTA, J. A.: «La infracción de los Reglamentos de las Cámaras y la

- inconstitucionalidad», en el tomo II de la obra colectiva *El Tribunal Constitucional*, Dirección General de lo Contencioso del Estado e Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, pp. 2205 y ss.
- PRIETO SANCHIS, L.: «Sobre la tramitación parlamentaria del Fondo de Compensación Interterritorial», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 1, 1984, pp. 135 a 145.
- PUNSET BLANCO, R.: «El Senado y las Comunidades Autónomas», Tecnos, Madrid, 1987. «La fase central del procedimiento legislativo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 14, mayo-agosto 1985. «La iniciativa legislativa en el ordenamiento financiero», en *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 14, 1976.
- RIVERO YSERN, J. L.: «Tipología de convenios interregionales», en la obra colectiva *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios*, cit., pp. 207 a 218.
- RECORDER DE CASSO, E.: «Comentarios al artículo 74.2 de la Constitución», en los *Comentarios de GARRIDO FALLA y otros*, cit., pp. 1147 y ss.
- REMIRO BRÓTONS, A.: «Comentario a los artículos 93 y 94 de la Constitución», en *Comentarios a las Leyes Políticas*, cit., tomo VII, Edersa, Madrid, 1985.
- RODRIGO FERNÁNDEZ, J. I.: «Las competencias financieras del Senado», en el vol. III de *Las Cortes Generales*, cit., pp. 2095 a 2124.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA, J.: «Comentarios al artículo 145 de la Constitución», en *Comentarios a las Leyes Políticas*, cit., tomo XI, Edersa, Madrid, 1988, pp. 59 a 94. «Sanción, promulgación y publicación de las Leyes», Tecnos, Madrid, 1987.
- RUBIO LLORENTE, F.: «El procedimiento legislativo en España», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16, enero-abril, 1986.
- RUBIO LLORENTE, F. Y ARAGÓN REYES, M.: «Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 7, 1979, pp. 168 y ss. «La jurisdicción constitucional», en *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático dirigido por los profesores A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA*, Cívitas, Madrid, 1980, pp. 797 y ss.
- SAINZ MORENO, F.: «Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa», en *Revista de Administración Pública*, n.º 115, 1988, pp. 233 a 255.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «La Nulidad de Pleno Derecho de los Actos Administrativos», 2.ª Edición, Madrid, 1975.
- SANTAOLALLA GADEA, F.: «La aplicación del Derecho Comunitario en España», en *Tratado del Derecho Comunitario Europeo*, tomo I, Cívitas, Madrid, 1986.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: «Derecho Parlamentario Español», Editora Nacional, Madrid, 1984. «La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, 1987, pp. 221 a 241. «La ley y la Autorización de las Cortes a los Tratados Internacionales», *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 11, 1981, pp. 29 a 56. «Los Tratados como Fuente del Derecho en la Constitución», en el vol. III de la obra colectiva *La Constitución y las Fuentes del Derecho*, Dirección General de lo Contencioso del Estado e Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. 1909 a 1938.
- SERRANO ALBERCA, J. M.: «El Senado», en el vol. I de *Las Cortes Generales*, cit., pp. 119 a 138.
- SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A.: «Las Cortes Generales en el sistema constitucional», Tecnos, Madrid, 1984.
- SOLER ROCH, M. T.: «Análisis de un supuesto concreto: el artículo 158.2 de la Constitución Española», en el vol. III de *Las Cortes Generales*, cit. pp. 2275 a 2295.
- TOMÁS Y VALIENTE, F.: «El reparto de competencias en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», Tecnos, Madrid, 1988.

Las infracciones del procedimiento legislativo

TORRES DEL MORAL, A.: «Naturaleza Jurídica de los Reglamentos Parlamentarios». en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 10, 1986, pp. 7-22.

TORRES MURO, I.: «Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo. Un comentario al Auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1983», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 12, 1984, pp. 151 y ss.

