

# LA DELEGACION LEGISLATIVA EN LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS (\*)

AGUSTIN RUIZ ROBLEDO

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.—II. SOBRE EL NOMBRE Y LA NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO.—III. EL PROCEDIMIENTO DESCENTRALIZADO EN LAS CORTES GENERALES: 1. *Las reservas de Pleno*. 2. *Las previsiones reglamentarias*.—IV. EL PROCEDIMIENTO DESCENTRALIZADO EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS.—V. CONSIDERACIONES FINALES.—ANEXO.

## I. INTRODUCCION

Don Lemuel Gulliver, el infatigable viajero de nuestra infancia y el crítico implacable de la sociedad del siglo XVIII, consideraba que uno de los rasgos fundamentales de un Estado justo era el de tener pocas leyes, claras y entendibles por el común de los ciudadanos (1). Casi dos siglos antes, Tomás Moro había llegado a la misma conclusión para su isla utópica (2) y dos siglos y medio después, hoy día, mantenemos similar opinión sobre la necesidad de lograr un ordenamiento normativo a *tamaño humano*; como Juan Carlos da Silva

---

(\*) Este trabajo recoge nuestra ponencia presentada en el Seminario sobre las Comisiones parlamentarias organizado por el Parlamento Vasco en Vitoria los días 21 y 22 de octubre de 1993.

(1) Así explicaba Gulliver el ordenamiento jurídico del país de Brobdingnag (de los gigantes): «En aquel país ninguna ley debe tener más palabras que letras el alfabeto, que cuenta sólo con veintidós. Aunque a decir verdad pocas llegan a alcanzar tales límites. Están redactadas en los términos más claros y sencillos, y aquella gente no es tan viva como para descubrir en ellos más de una interpretación. Y es un crimen que se paga con la muerte escribir un comentario sobre alguna ley». [JONATHAN SWIFT: *Viajes de Gulliver* (1726), trad. de Polux Hernández, Orbis, Barcelona, 1988, pág. 164].

(2) TOMÁS MORO: *Utopia* (1516), trad. de F. L. Cardona, Sarpe, Madrid, 1984, pág. 139.

ha recordado en un excelente artículo sobre el Parlamento y la calidad de las leyes, que me exime de mayores —y más ortodoxas— citas (3).

Pues bien, he aquí que por un albur del destino me encuentro con una ponencia que debe versar sobre una técnica parlamentaria, la delegación de la competencia legislativa plena en las Comisiones, que parece pensada no sólo para impedir el ideal de Swift y Moro, sino para lograr su contrario, la hiperinflación normativa. Desde luego, permitir que un pequeño número de personas (4) disfruten de la potestad legislativa es uno de los artificios más eficaces para aumentar no sólo el número de normas, sino también para lograr que proliferen las leyes-medida, las leyes-reglamento, las de detalle y cualquier otro tipo alejado de la clásica concepción de la ley como norma general y abstracta, norma de principios (5).

Si a ello se le une que el procedimiento descentralizado, al transformar las Comisiones de *órganos de trabajo* en *órganos de decisión*, refleja casi groseramente hasta dónde ha quedado arrinconada la vieja ilusión del Parlamento como lugar en el que las leyes nacen de la libre discusión entre los representantes del pueblo (6), me parece que nadie se sorprenderá si confieso que el

---

(3) JUAN CARLOS DA SILVA: «El Parlamento y la calidad de las leyes», *La Ley*, núm. 3118, 23 de octubre de 1992, págs. 4 y sigs. Debo aprovechar la ocasión de esta cita para agradecer a Juan Carlos da Silva la amabilidad que ha tenido al facilitarme cuanta documentación sobre el particular le he pedido. Igualmente, he adquirido una deuda con otros tres letrados parlamentarios que me han ayudado en mi tarea recopiladora: Manuel Gonzalo González (Congreso), Manuel Alba Navarro (letrado Mayor del Senado) y —muy especialmente— Javier Terrón Montero (P. Andaluz). Tampoco puedo olvidar la ayuda en Granada del licenciado Juan Sánchez Barrilao. Los profesores Fulco Lanchester y Angelo Cervati no sólo sufrieron estoicamente todas mis preguntas sobre el *processo decentrato* que les hice durante mi breve estancia en el Departamento de Teoría del Estado de la Universidad de Roma «La Sapienza» en el mes de mayo pasado, sino que me dieron puntual información sobre los más peregrinos temas constitucionales que se me ocurrieron, sin duda perturbado por la fascinante primavera romana.

(4) ANDREA MANZELLA ha hecho el siguiente cálculo, un tanto pesimista pero posible: en Italia el número legal para deliberar en Comisión oscila entre 23-24 diputados y 13-15 senadores, con lo cual es posible que una ley, aprobada por la mayoría mínima, cuente sólo con 13 y 7 votos favorables (*Il Parlamento*, 2.<sup>a</sup> ed., Il Mulino, Bolonia, 1991, pág. 231). Un cálculo similar en España nos llevaría a la hipótesis (y considerando que no haya abstenciones, para no dar un número todavía inferior) de una ley aprobada en el Congreso con sólo 11 votos (en la V Legislatura las Comisiones del Congreso cuentan con 40 miembros, con lo que su *quorum* de celebración es 21). Cifra que disminuye aún más en el Senado (las Comisiones se componen de 25 miembros, art. 51 RS) y en los Parlamentos autonómicos (por limitarnos al andaluz: las Comisiones, formadas por 25 miembros, pueden deliberar a partir de 13 asistentes).

(5) Sobre la concepción clásica de la ley y sobre su transformación cfr., por toda la doctrina, LUIS DIEZ PICAZO: «Constitución, ley, juez», *REDC*, núm. 15, septiembre-diciembre de 1985, págs. 9 y sigs., y JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, págs. 513 y sigs.

(6) Cfr. los clásicos J. STUART MILL: *Gobierno representativo* (trad. de Marta C. C. de

primer borrador de esta ponencia partía de unos postulados metodológicos —o más exactamente: psicológicos— que, para entendernos, llamaré *antidelegación*.

Sin embargo, en las sucesivas versiones (cuyo número omitiré, para no perder el beneficio de la duda sobre si los fallos de este trabajo se deben a las prisas en su redacción o a la torpeza de su autor) he ido cambiando imperceptiblemente mi actitud crítica hacia esta técnica legislativa hasta llegar, si no a defenderla a capa y espada, sí a mirarla con cierta comprensión y afecto, viendo sus aspectos positivos. Después de todo, la legislación «motorizada» —según la expresiva denominación de Carl Schmitt— se da en todos los Estados democráticos aunque no tengan las «autopistas» de las Comisiones con capacidad legislativa plena (7).

Por otra parte, sería una imperdonable descortesía ser excesivamente crítico con una técnica que, a nivel personal, me permite asistir a estas interesantes jornadas de estudio en la hermosa capital del País Vasco y, a nivel general, facilita extraordinariamente dos de nuestros mayores placeres, en opinión de otro viajero de las Islas Británicas: «A los españoles sólo hay una cosa que les guste más que promulgar leyes, y es violarlas» (8).

## II. SOBRE EL NOMBRE Y LA NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO

La Constitución española permite en su artículo 75.2 que el Pleno de cada Cámara delegue en las Comisiones legislativas permanentes la capacidad de aprobar leyes (9). Tras ella, varios Estatutos autonómicos lo han recogido ex-

---

Itubre), Tecnos, Madrid, 1985, y JEREMY BENTHAM: *Essay on Political Tactics (1791)*, trad. de F. C. de C. (1834), edición de Benigno Pendás, *Tácticas parlamentarias*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991. Este último ya advirtió premonitoriamente de los riesgos de las leyes de Comisión: «Pero cualquiera que sea el mérito de estas Comisiones, no conviene que la Asamblea descansa sobre ellas hasta el grado de dispensarse de uno u otro de los tres debates: pues correría peligro de transferir insensiblemente la potestad de todos a un corto número de individuos, expuestos naturalmente a varios influjos ocultos» (pág. 255).

(7) Cfr., por limitarnos a Alemania, la crítica de EKKEHART STEIN a la «sobrecarga» de la actividad del Parlamento federal [*Derecho político* (trad. de Fernando Sainz Moreno), Aguilar, Madrid, 1974, pág. 55]

(8) LEONARD WILLIAMS: *Granada, recuerdos, aventuras, estudios e impresiones* (1906), trad. de Fernando García Izquierdo, Excma. Diputación de Granada, 1990, pág. 72. Sobre el incumplimiento de la legislación, véase ALEJANDRO NIETO: *La organización del desgobierno*, 2.ª ed., Ariel, Barcelona, 1990, págs 148 y sigs.

(9) La situación *topográfica* de los apartados 2 y 3 del artículo 75 no parece la más adecuada desde un punto de vista sistemático ya que ese artículo se incluye dentro del capítulo I (De

presamente (10) y no pocos Reglamentos parlamentarios (11) han hecho lo propio, a pesar del silencio de sus *normas institucionales básicas*.

El único precedente español de esta delegación en las Comisiones se encuentra en el artículo 12 de la Ley de Cortes de 1942, aunque se acepta pacíficamente que su fuente de inspiración es el artículo 72 de la Constitución italiana de 1947. La mayor similitud con este último (12) y el rechazo general que

---

las Cámaras) del Título III, cuando su lugar más correcto hubiera sido el siguiente capítulo, dedicado al procedimiento legislativo. Desconocemos cuál pudiera ser el motivo que llevó a los constituyentes a adoptar esta decisión, fijada ya en el Anteproyecto, cuando la Constitución italiana incluye el correspondiente artículo en el capítulo dedicado a la elaboración de las leyes y cuando los mismos ponentes constitucionales idearon estos artículos como un *iter legis*: «también se analizó la posibilidad de la existencia de un *procedimiento legislativo abreviado* y se acordó su incorporación al texto así como la reserva de ciertas materias para su conocimiento por el Pleno, en cualquier caso» (Minuta de la Ponencia en su reunión del día 4 de octubre de 1977, «Actas de la Ponencia Constitucional», RCG, núm. 2, segundo cuatrimestre de 1984, pág. 285).

(10) Arts. 32.2 ECat, 27.3 EA, 14.2 EVal y 24.2 EB. Aunque sólo el EA tiene un capítulo específico para la «elaboración de las normas», todos estos EEAA siguen la desacertada sistemática constitucional en este punto y regulan la delegación en artículos referentes a la organización interna de los Parlamentos y no en los relativos al *iter legis*. Con el mismo seguidismo, los respectivos Reglamentos —copiando al del Congreso— cambian de criterio e incluyen esta técnica dentro de «las especialidades en el procedimiento legislativo»: arts. 114 y 115 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RCat), de 24 de febrero de 1980; arts. 128 y 129 Reglamento del Parlamento de Andalucía (RA), de 9 de mayo de 1991; arts. 123 y 124 del Reglamento de las Cortes Valencianas (RVal), de 25 de mayo de 1983, y arts. 130 y 131 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares (RB), de 21 de junio de 1983.

(11) Así el Reglamento del Parlamento Vasco (RVas) de 13 de febrero de 1983 (art. 116); el del Parlamento Gallego (RG) de 14 de julio de 1983 (arts. 132 y 133); el de la Asamblea Regional de Murcia (RMur) de 22 de junio de 1988 (art. 102, el anterior Reglamento de 1983 no creaba este procedimiento); el de las Cortes de Castilla-La Mancha (RC-M) de 21 de mayo de 1985 (arts. 164 y 165); el del Parlamento de Canarias (RCan) de 20 de mayo de 1991 (arts. 135 y 136); el del Parlamento de Navarra (RN) de 12 de junio de 1985 (arts. 154 y 155); el de la Asamblea de Extremadura (RE) de 7 de septiembre de 1983 (art. 128), y el de la Asamblea de Madrid (RMa) de 18 de febrero de 1984 (arts. 125 y 126).

(12) Quizá menos de lo que a veces se suele señalar, empezando, como hemos mencionado en la nota 9, por su inclusión en capítulos distintos. He aquí el italiano:

«Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso o votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.»

los constituyentes sintieron hacia las Leyes Fundamentales (13) avalan esa tesis, si bien es verdad que la parquedad de los debates constitucionales (14) no ayudan a verificarla fehacientemente. Por eso, no es del todo descartable que en su constitucionalización también contase cierta inercia derivada de la forma en que se realizó la transición, que en el ámbito interno de las Cortes se plasmó en unos Reglamentos provisionales deudores del Reglamento de 1971 y que recogieron —con la necesaria *reconversión* democrática— el procedimiento descentralizado establecido por éste (15).

Sea como fuere, lo cierto es que *el abuelo* del artículo 75 no era, precisamente, un tachado de democracia: los constituyentes italianos —y el legislador franquista— se inspiraron en la muy autocrática Ley de 19 de enero de 1939, núm. 139, de los Fascios y las Corporaciones, aunque la Constitución democrática trasalpina no sólo cambió sus aspectos más rechazables (comenzando por negar la competencia general de las Comisiones), sino que lo adoptó con la intención de crear una *máquina* eficiente de producción legislativa que facilitase la consolidación del Estado de Derecho (16).

El *iter legis* así creado recibe distintos nombres. En Italia, el Reglamento de la Cámara de los Diputados se refiere a las Comisiones «*in sede legisla-*

---

(13) Con precisión lo expuso el malogrado SANTIAGO VARELA DÍEZ: «Uno de los reflejos más vivos durante el proceso constitucional ha sido el de rechazo hacia el pasado inmediato, de manera que se ha procurado cuidadosamente evitar todo lo que pudiera evocar las Leyes Fundamentales.» A pesar de todo, como explicaba el mismo VARELA, se *filtró* en algunos artículos (así el 48 y el 130) «la retórica característica de las Leyes Fundamentales» («La Constitución española en el marco del Derecho Constitucional comparado» en TOMÁS R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (coord.): *Lecturas sobre la Constitución española*, UNED, Madrid, 1978, tomo I, págs. 26 y 27).

(14) Como ejemplo, valga uno de los textos más largos que (al margen del ya citado de las Actas de la Ponencia) hemos encontrado sobre el particular: «No fue aceptada la enmienda del Grupo Mixto 512, que se aparta sustancialmente del sentir común» (Informe de la Ponencia Constitucional, BOC de 17 de abril de 1978, núm. 82, pág. 1562). El texto del Anteproyecto (art. 66) únicamente tuvo dos leves modificaciones de estilo en todo el proceso constituyente (una en el Congreso y otra en el Senado, debidas respectivamente a López Rodó y Sánchez Agesta) y no se discutió en ningún Pleno pues el Grupo Mixto no mantuvo su enmienda defendiendo la supresión del procedimiento (Cfr. *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, 2.ª ed., Cortes Generales, Madrid, 1989, págs. 334, 546, 1280-1281, 2251, 2809, 3778-3779 y 4758).

(15) JUAN LUIS PANIAGUA SOTO: «El sistema de Comisiones en el Parlamento español», *RFUDUC*, núm. 10 monográfico, marzo de 1986, pág. 131. Como ejemplo de esa *inercia* señalemos la propia estructuración de los Reglamentos provisionales: tanto el del Congreso como el del Senado regulaban (a semejanza del de 1971) el PD dentro del «procedimiento legislativo ordinario». Los nuevos Reglamentos de 1982 han preferido hacerlo en un capítulo distinto.

(16) Cfr. LIVIO PALADIN: *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padua, 1991, pág. 340. Sin embargo, para ELIA el influjo del precedente del 1939 fue «*assai più che non si osasse dire*» (LEOPOLDO ELIA: «Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo», *Archivio Giuridico «Filippo Serafini»*, vol. XXIX, 1961, pág. 58).

*tiva*», mientras que el Senado prefiere «*in sede deliberante*». Esta última expresión es la empleada habitualmente por la doctrina italiana cuando se refiere a las Comisiones, mientras suele usar «*procedimento decentrato*» cuando se refiere al procedimiento en su conjunto, contrapuesto al «*normale*» (17). En el caso español, los Reglamentos parlamentarios no terminan de ponerse de acuerdo sobre el particular y mantienen una diferencia de matiz: mientras el Reglamento del Congreso encabeza un grupo (RG, RA, RVal, RC-M, RCan, RE, RB, RMa) que se refiere a «la competencia legislativa plena de las Comisiones», el del Senado (y, tras él, con variaciones sin importancia RVal, RCan, RN) prefiere «la delegación de la competencia legislativa en las Comisiones». Teniendo en cuenta estos rótulos y la influencia italiana, en la doctrina española parecen consolidarse las expresiones «competencia legislativa plena de las Comisiones» y «procedimiento descentralizado» (18).

Sin ánimo de plantear una polémica sobre el nombre, que nos distraiga de las cuestiones esenciales, no termina de convencernos la segunda denominación, procedimiento descentralizado, porque en nuestro Derecho público «descentralización» es la cesión de competencias de un ente institucional a otro distinto, con personalidad jurídica propia, «siempre que ello implique la transferencia efectiva de poderes decisorios ejercidos en nombre propio» (19); sin embargo, esas características no son predicables de la técnica que estudiamos: primero porque por mucho que hoy día los Parlamentos se hayan convertido en órganos complejos (20), parece excesivo llevar esa complejidad

(17) Cfr., por sólo limitarnos a ya los citados, LEOPOLDO ELIA: *art. cit.*, pág. 56; ANDREA MANZELLA: *op. cit.*, pág. 231; LIVIO PALADIN: *op. cit.*, pág. 339. Esas dos formas de llamar a este procedimiento (o la variante «*procedura decentrata*») son las únicas que hemos encontrado en la doctrina italiana; sin embargo, MERCEDES SENÉN HERNÁNDEZ considera que lo «ha designado con las más variadas denominaciones» [«Art. 75. El Pleno y las Comisiones» en OSCAR ALZAGA (dir): *Comentarios a las Leyes políticas*, tomo VI, Edersa, Madrid, 1989, pág. 547]. A nuestro juicio, una de las denominaciones que incluye, «comisiones redactoras» de Manzella, no pertenece a este procedimiento sino a un tercero —desconocido en España— y formado por la «*ibridazione tra procedura normale e procedura in commissione deliberante*» (ANDREA MANZELLA: *op. cit.*, pág. 232).

(18) Cfr. MERCEDES SENÉN: *ibidem*; ISMAEL E. PITARCH SEGUR: «Procedimiento legislativo», en VV. AA.: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1990, vol. III, pág. 240; JOSÉ ASENSI SABATER: *Las Cortes Valencianas*, Universidad de Alicante, 1983, págs. 134-135, etc.

(19) MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR: *Organización administrativa*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 87. Esta misma obra (págs. 91-92) ilustra el concepto de *desconcentración*, al que en seguida aludiremos.

(20) Cfr. FRANCISCO RUBIO LLORENTE: «El Parlamento y la representación política», en VV. AA.: *I Jornadas de Derecho parlamentario*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, vol. II, pág. 168, y JAVIER JIMÉNEZ CAMPO: «Sobre el control parlamentario en Co-

hasta olvidar que el Pleno y las Comisiones se integran en la misma institución, el Congreso de los Diputados, el Senado o el Parlamento correspondiente (21); segundo porque la competencia legislativa no se ejerce *en nombre propio* sino del Pleno (*delegata potestas, non delegatur*), y puede recabarla para sí en cualquier momento, a tenor del art. 72.3 de la CE y similares de los ordenamientos autonómicos (22). Por eso, nos parece que el tecnicismo que hubiera sido más adecuado aplicar era el de procedimiento «desconcentrado».

Por otra parte, *desconcentrado* podría tener una pequeña ventaja: marcar más claramente la idea de subordinación entre el Pleno y las Comisiones, de tal forma que desde el mismo nombre se rechazaría la tesis defendida por un sector italiano sobre la naturaleza de la relación entre el Pleno y la Comisión, según la cual esa relación entre ambos no es la de la mera delegación de un órgano superior en otro inferior de la misma institución, sino que se trata de un reparto de competencias entre «*Plenum e Commissioni*» producido por mandato constitucional (23).

El principal argumento para mantener que en el Parlamento italiano no hay una delegación consiste en que quien atribuye a una Comisión la competencia legislativa no es el Pleno, sino el Presidente de la Cámara, gracias a su «*potere di assegnazione*» (24). Igualmente, no es el Pleno quien puede recabar para sí el examen del proyecto de ley, sino que este se *transfiere* automáticamente a petición del Gobierno, de un décimo de los componentes del Pleno o de un quinto de los de la Comisión. Nada de esto sucede en España, donde no parece

---

misión», en VV. AA.: *Política y Sociedad. Estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, CIS-CEC, Madrid, 1987, vol. I, pág. 481.

(21) Y a estos efectos no es ahora excesivamente relevante la polémica sobre si los Parlamentos tienen o no personalidad jurídica propia; cfr. JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: «La personalidad jurídica de las Cortes Generales», *RDP*, núm. 9, 1981, págs. 19 y sigs.

(22) Arts. 32.2 ECat, 27.2 EA, 14.2 EVal, 24.2 EB, y los Reglamentos citados en la nota 11, de los que son excepción el vasco y el murciano, que nada disponen sobre el particular en el solitario artículo que dedican al PD (arts. 116 y 102, respectivamente).

(23) Cfr. LEOPOLDO ELIA: *art. cit.*, pág. 79. En contra, defendiendo que las comisiones «*deliberanti*» son órganos internos sin autonomía hacia el exterior; LIVIO PALADIN: *Diritto...* cit., pág. 341, y ALDO M. SANDULLI: «*Legge (Diritto costituzionale)*», *Novissimo digesto italiano*, tomo IX, UTET, Turín, 1965, pág. 640. Sobre la polémica italiana para calificar el «*trasferimento di sede*» y las dificultades técnicas para considerarla una delegación, cfr. ANGELO ANTONIO CERVATI: *La formazione delle legge*, arts. 70-72, *Commentario della Costituzione*. A cura di Giuseppe Branca, Zanichelli-Soc. del Foro Italiano, Bolonia-Roma, 1985, págs. 151-152.

(24) El Reglamento de la Cámara Baja (art. 92) atribuye al Pleno la capacidad de rechazar la decisión de su Presidente, el del Senado (art. 35) ni siquiera le concede esa posibilidad; lo que no ha dejado de levantar duda sobre su legitimidad constitucional [cfr. MANLIO MAZZIOTTI: «Parlamento (Principi generali e funzioni)», en *Enciclopedia del Diritto*, tomo XXXI, Giuffrè, Milán, 1981, pág. 793].

forzado hablar de «delegación», no sólo porque así lo diga la Constitución (*verba legis non sunt lex*) sino porque tal y como se regula tanto en el derecho parlamentario estatal como en los autonómicos el cambio de *sede*, éste reúne los caracteres normalmente atribuidos a la delegación, especialmente los dos principales: la voluntariedad del delegante y la revocabilidad de la cesión de competencias (25).

Pero, sea como fuere, lo cierto es que ya se ha consolidado la *rúbrica* «descentralizado» y pocas ventajas (y mucha confusión) supondría ahora pretender cambiarla por otra. Así que mejor será que la sigamos empleando y pasemos a cuestiones más importantes, como puede ser su naturaleza ¿en verdad se trata de un procedimiento especial, tal y como pretenden casi todos los reglamentos que lo regulan dentro de las especialidades en el procedimiento legislativo (26) y proclama la doctrina mayoritaria?

Desde luego, es completamente verdad si bajo la categoría de «especial» se cataloga cualquier separación del procedimiento normal (o *común*, según prefieren casi todos los Reglamentos), pero ya no lo es tanto si ello implicase que las leyes elaboradas por el procedimiento descentralizado, las Leyes de comisión, tuvieran un régimen jurídico distinto a las leyes ordinarias, lo mismo que sucede con las leyes orgánicas, elaboradas por un procedimiento auténticamente especial (27).

En este segundo sentido no parece que el *iter* descentralizado sea un procedimiento especial: *a)* No hay en toda la Constitución materias reservadas a las leyes de Comisión, como el desarrollo de los derechos fundamentales está reservado a la Ley Orgánica o los principios de armonización de las legislaciones autonómicas a la ley de armonización; *b)* Tampoco se trata de un procedimiento con una fase de iniciativa diferenciada de la ordinaria, al estilo de los

---

(25) Para ser más exactos hay un Reglamento parlamentario que no cumple estas características: el vasco en el que es la Mesa quien puede atribuir la competencia legislativa plena a una Comisión (si bien el Pleno puede oponerse a esa decisión) y en el que no se regula ningún procedimiento de revocación. Quizá esta originalidad se deba a la influencia del Reglamento provisional del Congreso, que disciplinaba de forma similar el procedimiento descentralizado. El murciano tampoco establece la posibilidad de avocar.

(26) El Reglamento del Parlamento vasco es una excepción a esta regla general ya que prefiere incluirlo dentro del capítulo dedicado al «procedimiento legislativo común». A él se ha sumado, tras su reforma de 22 de junio de 1988, el de la Asamblea Regional de Murcia.

(27) Tanto que en la concepción de la ley orgánica que defendiera IGNACIO DE OTTO lo específico de esa norma «es tan sólo una *reserva a un procedimiento*» (*Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, pág. 113). Sobre la concepción material de la Ley Orgánica y sus relaciones con la ordinaria, cfr. FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN: *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Tecnos, Madrid, 1992, págs. 62 y sigs.



Estatutos de autonomía o la ley de presupuestos; c) Además, adoptar el procedimiento ordinario o el descentralizado es una decisión libre del legislador, sin más límite que la prohibición que establece la Constitución de delegar determinados asuntos, los cuales, por otro lado, son más expresión de sus propias especialidades (reforma constitucional, Ley Orgánica, presupuestaria, de bases y cuestiones internacionales) que de las leyes de Comisión; d) A la hora de delegar la competencia legislativa no supone una restricción el hecho de que se trate de una materia previamente regulada en una Ley de Pleno porque ello supondría admitir un efecto de *congelación del rango* sin ninguna base constitucional (28).

Por eso, toda la doctrina considera que las leyes de Comisión son leyes ordinarias, que pueden modificar y ser modificadas por las leyes de Pleno y al ocupar el mismo lugar en la jerarquía normativa se relacionan según los conocidos principios de temporalidad (*lex posterior derogat priori*) y especialidad (*lex specialis derogat generalis*) (29). Y por eso, también, nuestra reticencia a denominar «especial» al procedimiento descentralizado, prefiriendo llamarlo «abreviado», como hicieron los ponentes constitucionales; del tal forma que nos inclinamos por una clasificación tripartita de los procedimientos legislativos: ordinario, especiales y abreviados (30).

### III. EL PROCEDIMIENTO DESCENTRALIZADO EN LAS CORTES GENERALES

Como ya hemos señalado, el artículo 75 de la Constitución consagra los dos órganos de trabajo tradicionales del parlamentarismo continental, el Pleno y las Comisiones, autorizando en su apartado segundo —y aquí se aleja de las pautas europeas— que se delegue en éstas (siempre que se trate de «Comisiones Legislativas Permanentes») la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, mientras que en el tercero reserva al Pleno la aprobación de determinadas leyes. Permítasenos que, alterando este orden, comencemos nosotros por

(28) Cfr. SILVIO TRAVERSA: «La riserva di legge d'Assemblea», en *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Giuffrè, Milán, 1989, pág. 37.

(29) Cfr. FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN: *op. cit.*, pág. 61; JAVIER PÉREZ ROYO: *Las fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 92-93.

(30) Cfr. nota 9. Quizá con mejor criterio que nosotros, M.<sup>a</sup> ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ (*Op. cit.* pág. 276) prefiere agrupar a todos los procedimientos distintos del ordinario en la categoría de «especiales», distinguiendo dentro de ella dos tipos: por razón de la materia (*iter* de las Leyes Orgánicas, de los presupuestos, etc.) y por razón del «tiempo de tramitación» (descentralizado y lectura única). Hemos defendido con más detalle nuestra opinión en AGUSTÍN RUIZ ROBLEDÓ: «Sobre los tipos de procedimientos legislativos», V Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid (en prensa).

analizar las materias que no pueden seguir este *iter legis* abreviado antes de entrar en su contenido.

### 1. *Las reservas de Pleno*

El apartado tercero del artículo 75 exceptúa de la delegación en Comisión la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las Leyes Orgánicas y de bases y los presupuestos generales. Si algunas reservas vienen formalmente predeterminadas por la regulación especial que reciben en otros artículos constitucionales (así la reforma constitucional y la Ley Orgánica), materialmente todas ellas parecen responder a una lógica que Mortati puso de manifiesto en relación a la disposición similar de la Constitución italiana: las leyes reservadas al Pleno lo son en razón de su contenido de *indirizzo* político y relieve institucional (31).

En el caso español, se pone todavía más de manifiesto esa causa porque nuestra *Norma Normarum* no reserva al Pleno —como en Italia— todas las leyes que autoricen al Gobierno a dictar decretos legislativos, sino sólo las leyes de bases, que son las únicas que le fijan al Gobierno «principios y criterios» en el ejercicio de la potestad legislativa delegada (art. 82.4 CE). Por eso, cuando no se trata de una cuestión de *indirizzo* político sino, más modestamente, de atribuir al Gobierno una operación meramente técnica, como es la de «refundir varios textos legales en uno solo» (art. 82.2), no existe ninguna reserva de Pleno, y puede hacerla tanto éste como las Comisiones.

La reserva de Pleno no tiene un efecto sustancial sobre el régimen jurídico de las leyes cubiertas por ella porque se trata de una peculiaridad del *iter legis* que sólo consiste en obligar a seguir el procedimiento ordinario, sin establecer ningún requisito adicional. Parece poco congruente dar efectos especiales al hecho de seguir el trámite ordinario; por eso, no es muy defendible la teoría de una mayor capacidad innovadora de las leyes reservadas al Pleno que ha mantenido cierto sector doctrinal italiano (32). Asunto distinto es que en virtud de

(31) COSTANTINO MORTATI: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, tomo II, 9.ª ed., CEDAM, Padua, 1976, pág. 671. Para ser exactos, Mortati sólo se refiere a las leyes presupuestarias pero la doctrina ha ampliado esa opinión al resto de leyes reservadas al «*plenum di ciascuna camera*», cfr. ANGELO ANTONIO CERVATI: *Op. cit.*, pág. 159. Nuestro TC ha mantenido desde sus primeras sentencias «la cualificación de la Ley de Presupuestos como vehículo de dirección y orientación de la política económica» (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ. 2.º).

(32) Un detallado examen de la polémica sobre los efectos de la «reserva de legge d'Assemblea» (tomando partido por la postura que mantenemos en el texto) puede verse en ANGELO ANTONIO CERVATI: *Op. cit.*, págs. 156 y sigs.

otros artículos constitucionales algunas de las leyes reservadas al Pleno tengan un régimen especial en el ordenamiento jurídico. Una prueba de esta falta de trascendencia de la reserva de Pleno sobre la eficacia de las normas obligatoriamente aprobadas por él consiste en el hecho de que cada vez que ha surgido ante el Tribunal Constitucional una controversia sobre el contenido de la Ley Orgánica o la presupuestaria siempre se ha resuelto atendiendo a los artículos definitorios de ellas (arts. 81 y 134, respectivamente) sin que el artículo 75.3 desempeñara papel alguno (33).

Si la reserva de Pleno no tiene consecuencias jurídicas relevantes para las leyes que se aprueben por las Cámaras, sí puede tenerlas para las que se aprueben en Comisión: la reserva prohíbe al Pleno elegir entre el procedimiento ordinario y el descentralizado cuando legisle sobre determinadas materias; de tal forma que si incumpliera la prohibición y delegase en una Comisión un proyecto de ley reservado *ope constitutionis* a él afrontaría la «pena de la invalidez constitucional de la ley» (34). Por eso, es importante delimitar el contenido de cada una de las cinco reservas de Pleno que efectúa el artículo 75.3. De ellas, la Constitución no deja mucho margen para discutir cuándo nos encontramos ante una ley presupuestaria (art. 134), una de bases (art. 82) o ante su propia reforma (35).

Sin embargo, es más difícil concretar el concepto de «cuestiones internacionales» y el de «Ley Orgánica». Permítasenos que no entremos en la discusión de ésta última pretextando que se trata de un concepto que se define al margen del artículo 75 de la Constitución (36) y nos limitemos a intentar fijar el concepto «cuestiones internacionales», el único específico de este artículo constitucional y que no vuelve a aparecer —con el mismo término— en toda la *Lex legum*. Su efecto directo e inmediato es el de producir una reserva de Pleno cuando las Cortes deban autorizar la celebración de tratados; refuerza así la exigencia de Ley Orgánica que prevé el artículo 93 para la autorización de tratados que atribuyan a una organización internacional el ejercicio de competen-

---

(33) Cfr., por limitarnos a una sentencia paradigmática sobre cada una de estas leyes, las SSTC 76/1983, de 5 de agosto (LOAPA), y 76/1992, de 14 de mayo (contenido y límites de la Ley presupuestaria).

(34) ANTONIO RUGGERI: *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milán, 1977, pág. 149.

(35) El artículo 72 de la Constitución italiana emplea la expresión *materia costituzionale*, sobre cuyo contenido la doctrina no termina de ponerse de acuerdo; cfr. SILVIO TRAVERSA: «La riserva...», *op. cit.*, págs. 42-43.

(36) Como se habrá adivinado, la causa real es que poco o nada podríamos añadir a lo mucho que ha dicho la doctrina, por toda ella, cfr. las excelentes obras de OTTO y BALAGUER CALLEJÓN citadas en la nota 27.

cias derivadas de la Constitución y confirma que la «mayoría de cada Cámara» exigida por el art. 74.2 para la autorización de la firma de los tratados del artículo 94 debe ser la adoptada en el Pleno, sin que éste pueda delegar en las Comisiones (37).

Además de esta autorización para la ratificación de tratados, el *núcleo* (38) de las «cuestiones internacionales» lo compone otra facultad: la autorización previa para «declarar la guerra y hacer la paz» que deben conceder las Cortes al Rey (art. 63.3), supuestos que los Reglamentos parlamentarios han visto tan remotos que no han establecido la manera de adoptarlos. La propia importancia de esos actos (que raramente se contendrían en una ley) hace impensable que fueran tomados por las Comisiones; pero, por si acaso, el artículo 75.3 lo prohíbe.

En el *halo* de esta materia se encuentran las leyes que desarrollen tratados internacionales; ¿debe considerarse que estas leyes están reservadas al Pleno? A nuestro juicio nada se adelantaría con una prohibición genérica y en cambio se perdería la posibilidad de emplear un procedimiento rápido en asuntos en los que no suelen producirse grandes disputas entre las fuerzas parlamentarias y, en cualquier caso, ya vienen predeterminados por la previa decisión del Pleno de autorizar la firma de un tratado, como puede ser —por ejemplo— la aportación de fondos a los organismos internacionales (39).

---

(37) Tanto el procedimiento especial regulado en el art. 74.2 para conceder la autorización de las Cortes como que el art. 94 no haya mantenido la exigencia de una ley formal de autorización prevista en el art. 55.1 del Anteproyecto (habitual en nuestro Derecho histórico) parecen descartar que la aprobación de los tratados se concediese mediante ley, como exige el art. 80 de la Constitución italiana. Por eso, el RC ha regulado el procedimiento para autorizar la firma de tratados en un Título (el VII: «Del otorgamiento de autorizaciones y otro actos del Congreso con eficacia jurídica directa») distinto al del procedimiento legislativo. No ha sido de esta opinión el RS, que ha preferido incluir sus artículos sobre el particular (144-147) dentro del Título dedicado al «procedimiento legislativo» (IV). No podemos detenernos aquí en un tema ajeno al art. 75.3, pero de gran importancia en el régimen jurídico de los tratados: el problema de su calificación a efectos de la intervención de las Cortes *ex art. 94.1* o *ex art. 94.2*; sobre el asunto, cfr. ANTONIO REMIRO BROTONS: *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 184 y sigs.

(38) Importamos de la doctrina sobre el Estado autonómico la teoría de los tres grados de una materia: cfr. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos; sistema de relaciones», en *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, págs. 53 y sigs.

(39) Así, por ejemplo, se ha elaborado por el PD, tanto en el Congreso como en el Senado, la Ley 16/1991, de 17 de mayo, sobre suscripción por España de acciones adicionales del capital de la Corporación financiera internacional. Mortati considera que la reserva de pleno debe extenderse «anche alle leggi che dispongono l'ordine di esecuzione» (*op. cit.*, pág. 684) y la propia *Corte costituzionale* (S. 295/1985) declaró inconstitucional una de estas leyes aprobada en Comisión. No creemos que esta doctrina, consecuencia del sistema dualista de recepción de los tra-

Las leyes que ejecutan normas de la Comunidad Europea podemos incluirlas en la *zona exterior* de las cuestiones internacionales ya que las Directivas, los reglamentos y las demás normas del derecho *derivado* no son tratados internacionales, sino elementos de un ordenamiento jurídico distinto tanto del puro Derecho internacional como del de los Estados miembros (40). Si a esta naturaleza propia del Derecho comunitario se le une que las Cortes pueden delegar en el Gobierno la ejecución legislativa de las normas europeas, no se ve ninguna razón para que no se pueda hacer lo mismo con las Comisiones parlamentarias (41), más cuando muchas de las Directivas europeas tienen tal grado de detalle que prácticamente su ejecución más parece cuestión propia del ámbito técnico del reglamento que de las opciones políticas de la ley.

## 2. Las provisiones reglamentarias

Los Reglamentos del Congreso y del Senado han regulado de forma diferente el procedimiento descentralizado. El de la Cámara Alta lo ha hecho de manera tal que se atiene a la letra del artículo 75 de la Constitución, mientras que el del Congreso ha merecido la unánime crítica doctrinal por su dudosa adecuación a la *Norma normarum* porque evita la delegación individualizada y

---

tados que sigue la Constitución italiana, sea trasladable a España, donde rige un sistema monista. Sobre ambos sistemas de recepción del Derecho internacional, cfr. MANUEL DÍEZ DE VELASCO: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, tomo I, 7.ª ed., Tecnos, Madrid, 1985, págs. 173 y sigs.

(40) Sobre la naturaleza jurídica del ordenamiento comunitario y su relación con los nacionales, cfr. ARACELI MANGAS MARTÍN: *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1987; en la pág. 190 defiende una opinión similar a la que expondremos a continuación. Más modestamente, hemos tratado algunos aspectos de estos temas en AGUSTÍN RUIZ ROBLEDO: «El ordenamiento jurídico europeo y el sistema de fuentes español», *RDP*, núm. 32, 1991, págs. 29-54. La última jurisprudencia sobre el particular la ha comentado brillantemente ALEJANDRO VALLE GÁLVEZ: «La especificidad del Ordenamiento Comunitario (Comentario a los Dictámenes 1/91 y 1/92 del TJCE sobre el Espacio Económico Europeo)», *RIE*, Madrid, 1993, pág. 155-193.

(41) Y así, por ejemplo, se ha aprobado por el PD (tanto en el Congreso como en el Senado) la Ley 29/1991, de 16 de diciembre, de adecuación de determinados conceptos impositivos a las Directivas y Reglamentos de las Comunidades Europeas. En el Congreso siguieron este procedimiento (si bien el Pleno tuvo que intervenir al ser enmendados los proyectos en el Pleno del Senado) la Ley 21/1990, de 19 de diciembre, para adaptar el Derecho español a la Directiva 88/357/CEE, sobre libertad de servicios en seguros distintos al de vida, y la Ley 15/1992, de 5 de junio, sobre medidas urgentes para la progresiva adaptación del sector petrolero al marco comunitario.

expresa que se desprende del artículo 75.2 («Las Cámaras podrán delegar...») y establece una presunción general (42): «El acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones, se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables, excluyéndose de la delegación el debate y votación de totalidad o de toma en consideración, y sin menoscabo de lo previsto en el artículo siguiente» (art. 148.1 del RC).

Dada esta unanimidad doctrinal, no puede extrañar que la práctica parlamentaria —según ha señalado Santaolalla (43)— consista en una propuesta de la Mesa al Pleno, que recupera por esta vía convencional el poder de delegar o no la competencia legislativa plena en las Comisiones. Tampoco es extraño que tanto en la proposición de reforma del Reglamento del Congreso de 1989 como en la de 1992 se cambiase el sistema de delegación presunta por el de expresa e individualizada (44).

De todas formas, y sin discutir que la actual regulación del procedimiento descentralizado en el Reglamento del Congreso no es la más respetuosa con el texto del art. 75.2 de la Constitución, quizá se haya exagerado la importancia de esta inadecuación ya que el artículo 148.1 no crea un procedimiento que ineluctablemente tenga que ser seguido en todos los supuestos en los que la Constitución no haya establecido una *reserva de Pleno* (como sí hacía el art. 12 de la Ley de Cortes) sino una presunción *iuris tantum*, que como tal puede ser vencida por el Pleno (art. 149.1 RC). Por eso, nos parece excesivo calificar esta defectuosa regulación como «una clara usurpación de las funciones de la insti-

---

(42) Cfr. RAMÓN PUNSET: «La fase central del procedimiento legislativo», *REDC*, núm. 14, mayo-agosto de 1985, pág. 130; M.<sup>a</sup> ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pág. 295, etc.

(43) FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, pág. 238. En la época posterior a la publicación de este libro la práctica ha consistido en la presunción de delegación, que se *rompe* cuando algún grupo parlamentario expresa su deseo de que se emplee el *iter* ordinario (información del Letrado Mayor del Senado, don Manuel Alba Navarro, al que agradecemos tanto ésta como otras inteligentes observaciones sobre nuestro trabajo).

(44) La forma de tomar ese acuerdo se regulaba así en el art. 159.2 de la primera proposición: «(...) tras el debate de totalidad de cada proyecto de ley previsto en el artículo 117 de este Reglamento o tras el debate de toma en consideración de cada proposición de ley, el Presidente del Congreso someterá a votación, sin deliberación previa alguna, el acuerdo de delegación. En el supuesto de que, conforme a lo dispuesto en el artículo 118 de este Reglamento, no tenga lugar el debate de totalidad, la decisión sobre la delegación se someterá al Pleno en la sesión inmediata siguiente al acuerdo de la Junta de Portavoces» (*BOCG-CD*, III Leg., Serie B, núm. 159-I, de 17 de julio de 1989, pág. 27). El art. 160 de la proposición de 1992 copiaba esta regulación sin más cambios que el encaje en el número de los artículos referenciados (*BOCG-CD*, IV Leg., Serie B, núm. 140-1, de 28 de mayo de 1992, pág. 29).

tución plenaria por organismos internos de menor rango» (45). Más si se tiene en cuenta que no hay posibilidad de que la voluntad de la Comisión no coincida con la del Pleno, dado que el parlamentarismo moderno es exclusivamente parlamentarismo de grupos y no de individuos aislados (46).

Tampoco ha estado muy acertado el Reglamento del Congreso en el desarrollo de otra previsión constitucional: la facultad que —según el artículo 75.2 de la CE— tiene el Pleno de la Cámara de recabar «en cualquier momento» el debate y la votación de los proyectos delegados la limita temporalmente en su artículo 149 a «antes de iniciarse el debate en Comisión». Parece claro que la medida, posiblemente pensada con la buena intención de evitar tácticas obstruccionistas (47), contraviene el mandato constitucional y así lo ha señalado toda la doctrina. Lo mismo que la aplicación del artículo 148, la del 149 ha sido conforme a la Constitución: la avocación la puede hacer el Pleno hasta el momento antes de la aprobación final en Comisión, a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces (48). Igualmente, las proposiciones de reforma de 1989 y 1992 contenían en este punto una redacción conforme con el artículo 75.2 de la Constitución (49).

Además de la presunción de delegación y la limitación temporal de la avocación por el Pleno, el Reglamento del Congreso realiza una tercera innovación que, quizá por no contradecir frontalmente la Constitución, no ha atraído como las otras dos la atención de la doctrina: se trata de la importante restricción a la competencia legislativa plena de las Comisiones que establece el artículo 148.1; éste reserva para el Pleno el debate de la toma en consideración de las proposiciones de ley y de las enmiendas a la totalidad de los proyectos de ley. Al contrario de las otras dos, esta innovación —que podríamos denominar de *avocación automática*— es fácilmente defendible desde la perspec-

(45) Cfr. MERCEDES SENÉN HERNÁNDEZ: *Op. cit.*, pág. 55.

(46) Cfr., además de la bibliografía citada en la nota 100, JAVIER JIMÉNEZ CAMPO: «Sobre el control...», *op. cit.*, pág. 479.

(47) Cfr., en sentido similar, EMILIO RECODER DE CASSO: «Art. 75», en FERNANDO GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución española*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1985, pág. 1167. Sobre la inconstitucionalidad del límite temporal del 149 RC cfr. las obras citadas en las notas 42, 43, 45 y 48.

(48) Véase JUAN LUIS PANIAGUA SOTO: *Op. cit.*, pág. 138.

(49) Tanto el art. 159.3 de la primera proposición como el 160.3 de la segunda rezaban así: «No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, el Pleno del Congreso, a propuesta de la Mesa y previa audiencia de la Junta de Portavoces, podrá recabar el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de delegación, antes de que finalice el debate en Comisión. La propuesta de avocación se someterá a votación sin debate previo» (BOCG-CD, III Leg., Serie B, n. 159-I, de 17 de julio de 1989, pág. 27, y BOCG-CD, IV Leg., Serie B, núm. 140-1, de 28 de mayo de 1992, pág. 30).

tiva constitucional, pues como el artículo 75.2 lo que permite a la Cámara es delegar la «aprobación» de los proyectos, no es inconstitucional una interpretación restrictiva de este concepto, de tal forma que se considere únicamente «aprobación» el último trámite en el Congreso, es decir, el debate en el Pleno del dictamen de la Comisión.

A nuestro juicio, esta avocación automática es, con diferencia, la regulación más importante del procedimiento descentralizado que hace el Reglamento del Congreso tanto desde un punto de vista formal, como material. Desde el formal, porque la relación entre el Pleno y la Comisión en este procedimiento abreviado no se limita, como sucede en Italia, a delegar y, en su caso, avocar la competencia legislativa plena (50); sino que el Pleno interviene, *ope legis*, en el interior del propio procedimiento, después de haber decidido la delegación.

Desde la perspectiva material, porque anudar la presentación de enmiendas a la totalidad con la intervención del Pleno tiene dos efectos, en cierta forma antitéticos. Por un lado supone introducir un elemento dilatorio en un procedimiento concebido precisamente para agilizar la elaboración de las leyes, ya que el destino lógico de este tipo de enmiendas presentadas por la oposición es el de ser rechazadas por la mayoría (51); pero, por otro lado, no parece criticable atribuir a la oposición un instrumento de control, vía publicidad, de la actividad legislativa de la mayoría: por mucho que ésta quiera restarle protagonismo a un proyecto, que pase lo más inadvertidamente posible para la opinión pública mediante su tramitación íntegra en Comisión, basta que se presente una enmienda a la totalidad (lo que puede hacer un solo grupo, art. 110.3 RC) para que ya consiga la relevancia que siempre otorga una discusión plenaria. Por eso, compartimos la opinión de Benigno Pendás de que sería conveniente establecer la obligatoriedad de una «primera lectura» política en el Pleno para todos los proyectos, con lo que no sólo se eliminarían «ficciones en la presentación de enmiendas», sino que, además, se lograría «fijar criterios políticos y legislativos que sirvan de marco al debate posterior» (52).

(50) En Italia, los Reglamentos parlamentarios permiten que incluso la «discussione sulle linee generali del progetto» se desarrolle íntegramente en Comisión, de tal manera que, una vez adoptada la decisión de transferir a la Comisión la aprobación de un proyecto de ley, no vuelve a intervenir ningún otro órgano en el *procedimento decentrato*, sin perjuicio de que siempre se pueda volver al *procedimento normale*. Cfr. ANDREA MANZELLA: *Op. cit.*, pág. 247.

(51) Este efecto dilatorio de las enmiendas a la totalidad ya lo advirtió con carácter general FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ nada más conocerse el proyecto de Reglamento («Crónica parlamentaria», REDC, núm. 3, septiembre-diciembre de 1981, pág. 312).

(52) BENIGNO PENDÁS GARCÍA: «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», REDC, núm. 28, enero-abril de 1990, pág. 91. La reforma de 1991 del RA establece en su art. 110 la obli-



En fin, aparte de estas especialidades sobre la delegación y la avocación, el procedimiento descentralizado no ofrece muchos más problemas distintos al del «procedimiento común», por el que se rige según el artículo 148.2 del Reglamento del Congreso. Así que podríamos hacer un breve recorrido comparado por estos dos procedimientos:

1. En la fase de iniciativa legislativa o introductoria no hay ninguna diferencia entre el procedimiento ordinario y el descentralizado, más propiamente se trata de que la facultad de presentar proyectos o proposiciones de ley ante la Mesa del Congreso (53) atribuida a ciertos *actores* constitucionales puede dar lugar a dos procedimientos distintos. Como señalamos anteriormente, este es uno de los motivos por los que dudamos de que el *iter* descentralizado sea un procedimiento especial *stricto sensu*, en los que siempre se da alguna peculiaridad en esta fase como la restricción o la reserva de la iniciativa a determinados sujetos (54).

Así que la iniciativa legislativa se ejerce con la presentación por parte del Gobierno de un proyecto de ley ante la Mesa del Congreso o con la presentación de una proposición de ley por parte de las Comunidades Autónomas, de la iniciativa popular, quince diputados, un grupo parlamentario o del Senado. Salvo que se presente por la Cámara Alta, todas las demás proposiciones deben pasar el trámite de la toma en consideración (arts. 126 y 127 RC) que siempre se hará por el Pleno (arts. 126.5 y 148.1). En este momento de la toma en consideración es cuando, según el tenor literal del art. 149.1 del Reglamento, el Pleno puede recabar para sí la deliberación y votación final.

2. Con la publicación del proyecto (o la remisión a la Comisión correspondiente de la proposición de ley tomada en consideración) y la apertura del plazo de presentación de enmiendas, comienza la fase central,

---

gatoriedad de esta *primera lectura*. Sobre ella y, en general, sobre los cambios necesarios en el *iter legis* véase JUAN CANO BUESO: «Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social», *Seminario sobre la técnica legislativa, Santander, septiembre de 1993*, en prensa (agradecemos al autor su amabilidad al facilitarnos un ejemplar mecanografiado).

(53) Por mandato del artículo 74.2 hay un caso en que la iniciativa se presenta ante la Mesa del Senado: el proyecto de ley del Fondo de Cooperación Interterritorial. Dado que el artículo 75.3 no incluye a esta ley entre las reservadas a los Plenos en pura teoría podría seguirse para su elaboración el PD; sin embargo, con buen criterio dada su transcendencia política y social, el RS establece (art. 140.1) que se siga el procedimiento ordinario. Cfr. LUIS PRIETO SANCHÍS: «Sobre la tramitación parlamentaria del fondo de compensación interterritorial», *RCG*, núm. 1, 1984, págs. 134-135.

(54) Sobre la fase de iniciativa en los procedimientos especiales, cfr. RAMÓN PUNSET: «La iniciativa legislativa en el Ordenamiento español», en *Las Cortes Generales. Estudios de Derecho constitucional español*, CEC, Madrid, 1983, págs. 221 y sigs., y M.<sup>a</sup> ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento...*, cit., págs. 277 y sigs.

constitutiva o decisoria del procedimiento legislativo. La doctrina engloba en esta fase toda la tramitación parlamentaria del proyecto, y en ella se pueden distinguir tres trámites en cada Cámara con relación al procedimiento ordinario: presentación de enmiendas, debate en Comisión y deliberación en el Pleno. Pues bien, los procedimientos abreviados se caracterizan fundamentalmente por suprimir alguna de estas tres etapas: el procedimiento descentralizado evita la deliberación en el Pleno, mientras el procedimiento de lectura única se *salta* el debate en Comisión. Veamos someramente estas etapas.

2.1. La presentación de enmiendas no ofrece ninguna peculiaridad en el procedimiento descentralizado. Por tanto, ésta comienza tras la remisión que efectúa la Mesa del Congreso a la Comisión del proyecto o proposición de ley y la apertura del plazo para su presentación (quince días desde su publicación, art. 110.1 RC). Este momento es el que habitualmente elige la Mesa del Congreso —a petición del Gobierno, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados— para declarar que el proyecto se tramite por el «procedimiento de urgencia», denominación quizá excesiva porque lo único que supone es un acortamiento de los plazos a la mitad (art. 94 RC) y que no hay inconveniente en aplicar al procedimiento descentralizado (55).

Si se hubiesen presentado enmiendas a la totalidad se debatirá en el Pleno, momento en el cual —a tenor del art. 149.1 del RC— el Pleno puede decidir que se abandone el procedimiento descentralizado (56). En el supuesto de que se aprobase una enmienda a la totalidad con texto alternativo se abrirá un nuevo plazo de enmiendas, que ya sólo pueden ser al articulado (art. 112.5).

2.2. La deliberación en Comisión es formalmente igual en el procedimiento descentralizado que en el normal (art. 148.2 RC). Por tanto, la Comisión nombrará en su seno una ponencia para que redacte un informe en el plazo de quince días (art. 113.1 RC), el cual se debatirá artículo por artículo en la Comisión, sin votación final de conjunto (arts. 114-115). Evidentemente, desde el punto de vista material esta fase es diferente en ambos procedimientos: por mucho que en el procedimiento normal los debates del Pleno sean

---

(55) Esta aplicación del procedimiento de urgencia al PD es práctica relativamente frecuente. Así en la IV Legislatura, la Mesa del Congreso lo ha aplicado en 14 de las 51 leyes así tramitadas, aunque el porcentaje es inferior si se le suman 11 proyectos o proposiciones que no han concluido el *iter legis* debido a la disolución anticipada de las Cámaras y que no fueron tramitados por el procedimiento de urgencia.

(56) Raramente se avoca un proyecto por motivo distinto a la admisión de alguna enmienda que le de al proyecto carácter de orgánico. Así sucedió, por ejemplo, en la nonnata reforma de la LRU.

un calco de los de la Comisión (57), cuando los intervinientes en ésta saben que todavía queda una nueva *ronda* de discusiones en el Congreso tenderán a guardar algunas cartas para ella, aunque sólo sea por puro interés de imagen (por ejemplo, la mayoría aprobará en el Pleno algunas enmiendas rechazadas en Comisión para evitar ser tachada de «rodillo», la minoría se reservará argumentos para que su crítica al Gobierno logre mayor audiencia, etc.). Sin embargo, en el procedimiento descentralizado los miembros de la Comisión deben actuar teniendo en cuenta que sus decisiones agotan la participación del Congreso en esta fase del *iter legis*.

En fin, el mismo hecho de la supresión de la deliberación en el Pleno refuerza el gran contenido político que han adquirido las ponencias en el Derecho parlamentario español (poco reflejado en la modesta atención que les dedica el Reglamento) debido principalmente a ser la única *sede* parlamentaria en la que se trabaja sin publicidad y, por tanto, donde se logran los principales acuerdos entre las fuerzas políticas (58).

Una vez terminada la discusión y votación del articulado en la Comisión, el texto aprobado, que el RC con buen criterio prefiere denominar «proyecto» en lugar de «dictamen», se remite al presidente del Congreso, el cual lo envía a su vez al del Senado (art. 120 RC).

3. El Reglamento del Senado no establece la aplicación automática del procedimiento descentralizado a un proyecto aprobado en el Congreso por una Comisión con capacidad legislativa plena, a diferencia de lo que ordenaba antes el Reglamento provisional (59) y de lo que sucede ahora cuando se trata de un proyecto declarado urgente (art. 133.1 RS). Pero si esta última disposi-

---

(57) Repetición que no ha dejado de criticar la doctrina con justeza; cfr. FRANCISCO RUBIO LLORENTE: «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho», *REDC*, núm. 16, enero-abril de 1986, pág. 94; FERNANDO SANTAOLALLA: *Derecho parlamentario...* cit., pág. 148; M.<sup>a</sup> ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento...*, cit., pág. 262.

(58) Cfr. DIEGO LÓPEZ GARRIDO: «La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados (I y II Legislatura). Los condicionamientos técnicos y políticos», *RDP*, núm. 17, 1983, págs. 226-234. Claro que la inexistencia del debate en el Pleno hace que no sea trasladable al PD algunos de los efectos señalados por este autor en relación al ordinario, en especial el «efecto de pinza» al que se ve sometido la Comisión «entre la Ponencia y el Pleno de la Cámara, los dos grandes núcleos de toda tramitación» (pág. 231). Sobre las disfunciones que implica el actual papel de las Ponencias, cfr. PEDRO JOSÉ GONZÁLEZ TREVIJANO: «Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», *RCG*, núm. 12, tercer cuatrimestre de 1987, págs. 267 y sigs.

(59) Así decía el art. 86.2 del Reglamento provisional del Senado: «Los [proyectos] que lo hubieran sido por la Comisión competente del Congreso con plenitud de poder legislativo, pasarán a la Comisión correspondiente del Senado, que tendrá el mismo poder, sin exigirse aprobación final en el Pleno del Senado.»

ción tiene apoyo constitucional (o, más exactamente, es trasposición de un mandato constitucional, el art. 90.3 CE) es más dudosa la adecuación a la Constitución de una disposición que vinculaba una tramitación interna del Senado a lo dispuesto en el Congreso, renunciando así a la autonomía organizativa del Senado, especialmente reforzada en este caso concreto con la redacción del art. 72.2 que determina que las «Cámaras» —en plural y, por tanto, cada una independientemente— podrán delegar la competencia legislativa en las Comisiones (60).

Por eso, el abandono de la adopción automática del procedimiento descentralizado que establecía el Reglamento provisional (vigente, por lo demás, hasta casi tres años después de la aprobación de la Constitución) sólo merece el aplauso más sincero. El nuevo Reglamento establece que el Pleno del Senado puede acordar que un proyecto o proposición de ley se tramite por el procedimiento descentralizado a propuesta, en el plazo de diez días desde la publicación del texto, de la Mesa —oída la Junta de Portavoces— o de un grupo parlamentario o de 25 senadores (art. 130.1 RS) (61). La correcta sintonía del Reglamento del Senado con la Constitución —a la que nos hemos referido anteriormente— se manifiesta en su artículo 130.2 en el que permite que el Pleno, a iniciativa de los mismos proponentes que en la delegación, pueda revocar ésta en cualquier momento y decidir la observancia del procedimiento ordinario.

3.1. La presentación de enmiendas, igual que sucedía en el Congreso, es una etapa en la que no se distingue entre el procedimiento ordinario y el descentralizado; tanto que el plazo para presentar enmiendas (diez días desde su publicación, si el proyecto de ley no es urgente, ampliable hasta un máximo de cinco días, art. 107 RS) es prácticamente simultáneo al de propuesta para adoptar el *iter* descentralizado.

Si en el Congreso había un tipo de enmiendas (las de totalidad) cuya discusión quedaba reservada al Pleno, no sucede igual en el Senado donde se ha preferido seguir otro camino: las propuestas de veto, que de la redacción del artículo 90.2 de la Constitución parece claro que sólo puede aprobar el Pleno, se discuten en la Comisión con competencia legislativa plena y únicamente si «fuese aprobada en Comisión, para su ratificación o rechazo, deberá ser con-

---

(60) Recuérdese, sin embargo, la crítica de KELSEN a que los Reglamentos de los Parlamentos bicamerales fuesen redactados de forma independiente porque «desde el punto de vista del principio del “Estado legislativo” todo el Derecho parlamentario tiene que manifestarse en forma de ley» [*Teoría general del Estado* (trad. de Luiz Legaz Lacambra), Editora Nacional, México, 1979, pág. 446].

(61) El Senado no suele emplear frecuentemente este procedimiento y mucho menos, seguir el criterio del Congreso. Así en la IV Legislatura el Congreso remitió al Senado 51 proyectos tramitados por el PD de los cuales sólo nueve recibieron idéntico tratamiento en el Senado.

vocado el Pleno del Senado» (art. 131 RS). Dado que difícilmente una propuesta de veto podrá pasar las *horcas caudinas* de la Comisión (62) se logra de esta forma privar a la oposición de la capacidad de convocar por sí sola —como podía en el Congreso— un debate en el Pleno.

Si al analizar el Reglamento del Congreso nos parecía un acierto que la oposición tuviera la capacidad de provocar el debate en el Pleno; ahora, aun a riesgo de ser considerados *beatos* de la *lege data* también nos parece acertado que se le haya privado de esa fuerza: a esas alturas del *iter legis* las razones políticas que argumentábamos entonces (lograr mayor notoriedad del debate político) están completamente agotadas y la avocación automática de una propuesta de veto sólo tendría un efecto retardatorio, absorbiendo tiempo y esfuerzo que sería más útil dedicar al más modesto menester de mejorar el articulado en una fase que siempre está limitada por los dos meses de duración que le concede el artículo 90.2 de la Constitución, si es que no se constriñe a veinte días por decisión del Congreso o del Gobierno (art. 90.3 CE) o por la Mesa del propio Senado (art. 133.2 RS).

3.2. Salvo la transcrita especificación para el caso de las propuestas de veto y una referencia al plazo de que dispone para deliberar (el que reste hasta los dos meses, art. 132), nada dice el Reglamento del Senado sobre el debate y deliberación en una Comisión con competencia legislativa plena. Parece evidente que de este silencio no cabe deducir que la Comisión pueda funcionar sin sujetarse a normas generales, libremente; tampoco hay demasiada base para aplicar las normas que rigen el debate en los Plenos (como hacen la mayoría de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos) porque implicaría la inexistencia de las ponencias; por eso, y por analogía con el Reglamento de la Cámara Baja, la solución más adecuada —y la que se sigue en la práctica (63)— es la de aplicar las normas del procedimiento ordinario para el debate en Comisión: elección de una ponencia que emita un informe, reglas para

(62) Al margen de los imponderables del azar (inasistencia de senadores, errores al votar, etc.) podría pasar si las mayorías parlamentarias en el Congreso y en el Senado fueran distintas, lo que todavía no ha sucedido en ninguna legislatura. Los resultados de las pasadas elecciones generales del 6-J en los que la distancia entre el primer partido y el segundo (PSOE y PP) ha sido menor en el Senado (96-93) que en el Congreso (159-141) hacen que al sumarle los senadores autonómicos sea una posibilidad no descartable, o al menos esa parece ser una de las hipótesis de trabajo del PP para las próximas elecciones autonómicas.

(63) Cfr., por citar las más recientes, la tramitación de los proyectos de Ley de Impuesto Sobre el Valor Añadido (BOCG II-100-B, de 9-12-92, pág. 93, y DSS 234 de 21-12-92, págs. 6 y sigs.), y de modificación del régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter general (BOCG II-116-B de fecha 24-3-93, pág. 5, y DSS núm. 259, de 29-3-93, págs. 2 y sigs.).

la discusión de las enmiendas, etc. (arts. 110-116 del RS). Lógicamente, de estas normas del procedimiento ordinario cabe excluir las que hacen referencia al derecho de formular votos particulares para el posterior debate en el Pleno (art. 117 RS), inexistente en este caso.

4. Si la Comisión mantuviese el proyecto tal cual lo remitió el Congreso el proyecto pasa a la última fase, la fase conclusiva o de la integración de la eficacia en la que el Rey sanciona, promulga y ordena su «inmediata publicación» (art. 93 CE), idéntica a la de las demás normas estatales con fuerza de ley, por lo que no parece necesario que nos detengamos en este punto (64).

Si, por contra, se hubiera aprobado alguna enmienda, entonces deberá remitirse al Congreso, para que se pronuncie sobre ellas (art. 90.2 CE). En este punto la única cuestión de relevancia que se nos ocurre es determinar qué órgano interno de la Cámara Baja —el Pleno o la Comisión— debe aprobar o rechazar las enmiendas senatoriales; el Reglamento, con buena lógica, se limita simplemente a prohibir que la Comisión con competencia legislativa plena que haya aprobado un proyecto pueda conocer los proyectos vetados o enmendados por el Pleno del Senado (art. 149.2), pudiendo tratar, por tanto, las enmiendas aprobadas por una Comisión senatorial; sin embargo, la práctica habitual se inclina porque también los proyectos enmendados por una Comisión del Senado sean estudiadas por el Pleno del Congreso (65).

#### IV. EL PROCEDIMIENTO DESCENTRALIZADO EN LOS PARLAMENTOS AUTONOMICOS

Siguiendo al artículo 75 de la Constitución, cuatro Estatutos de Autonomía recogen el procedimiento descentralizado y a ellos se les han sumado, si nuestras cuentas son correctas, otros ocho Reglamentos parlamentarios que lo crean *ex nihilo* (66). Quizá la primera observación común a todos ellos que debe hacerse es la de señalar que en los poderes legislativos autonómicos no se da, con la misma fuerza que en el estatal, el requisito fáctico sobre el que se basa este procedimiento: la gran cantidad de trabajo, la necesidad de elaborar

(64) Sobre ella, cfr. JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA: *La sanción y la promulgación de la Ley en la Monarquía parlamentaria*, Tecnos, Madrid, 1987; JORGE RODRÍGUEZ ZAPATA: *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Tecnos, Madrid, 1987, y MANUEL ARAGÓN REYES: «Monarquía parlamentaria y sanción de las leyes», en *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Civitas, Madrid, 1990, págs. 90 y sigs.

(65) En la IV Legislatura el Senado tramitó nueve proyectos por el PD de los cuales seis recibieron enmiendas; todos ellos, al volver al Congreso, fueron conocidos por el Pleno.

(66) Véanse notas 10 y 11.

cada vez más leyes para atender las demandas del Estado social y democrático de Derecho, que pueden aconsejar descargar al Pleno de ciertas leyes *menores*.

Si la escasa productividad de los Parlamentos autonómicos (67) pone sordina a la necesidad del *iter* descentralizado, otro tanto ocurre con el número de miembros que componen los cuerpos legislativos: la necesidad de *descentralizar* no se puede dar con la misma fuerza en Cámaras de gran número de componentes (630 tiene la *Camera dei deputati*, 350 el Congreso) que en las pequeñas Cámaras autonómicas (68). Por eso, el procedimiento descentralizado no existe en los Parlamentos regionales italianos y su creación en los españoles parece responder —como ha escrito Embid Irujo— más a un «reflejo mimético» que a una necesidad real (69). Desde luego, su escasísima utilización así parece atestiguarlo: algunos Parlamentos (como el gallego y el andaluz) no lo han empleado nunca, mientras que el resto lo han hecho tan poco que casi podríamos referirnos a un uso anecdótico o residual (70).

En su favor se ha argumentado que concede a los Parlamentos una mayor operatividad, especialmente en determinadas circunstancias como puede ser la finalización de un período de sesiones o de la legislatura (71). Por nuestra cuenta, nos atrevemos a añadir otro: logra suprimir de raíz la reiteración de los debates que se produce en el *iter legis* normal, esa sensación de «diálogo de sordos» que dan los parlamentarios cuando repiten los mismos argumentos en la Comisión y en el Pleno. Aunque, posiblemente, esta solución es un poco cínica y bastaría con declarar el secreto de los debates en Comisión, como ha reclamado la mayoría de la doctrina (72).

(67) El escaso número de leyes —si bien con significativas diferencias entre Comunidades— se puede advertir fácilmente con sólo hojear los distintos Informes anuales sobre Comunidades Autónomas dirigidos por Eliseo Aja desde 1988. Así, en 1992 la media de leyes por Comunidad fue ocho, si bien oscilando entre la penuria legislativa de Asturias (sólo una) y la respetable productividad navarra (21) [Cfr. ELISEO AJA (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993].

(68) El número de miembros, fijados para las últimas elecciones respectivas, de las Cámaras autonómicas que nos interesan es el siguiente: PVas: 75; PCat: 135; PG: 75; PA: 109; AMur: 45; CVal: 89; CC-M: 47; PCan: 60; PN: 50; AE: 65; PB: 59 y AMa: 101.

(69) ANTONIO EMBID IRUJO: *Los Parlamentos territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 177. En sentido similar, MANUEL ARAGÓN: «La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas», en VV. AA.: *Las Cortes Generales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, vol I, pág. 592.

(70) Por ejemplo la Comunidad más legiferante, Navarra, sólo ha aprobado por el *iter* descentralizado el Estatuto del personal al servicio del Parlamento, y Cataluña, que le sigue en productividad absoluta, ha aprobado cinco leyes de Comisión. Un poco más de empleo le ha dado el Parlamento Vasco: 11 leyes.

(71) Cfr. ALBERTO FIGUEROA LAURADOGOITIA: *El Parlamento Vasco*, IVAP, Oñati, 1991, pág. 80.

(72) Cfr. la nota 57.

Más plausible nos parece que podría ser otra fórmula que permite tanto un procedimiento ágil como evitar las repeticiones: abreviar el *iter legis* no suprimiendo la fase de Pleno, sino la de Comisión. Con gran contundencia lo ha expuesto uno de los mejores trabajos que conocemos sobre el *iter legis* autonómico: «[se] desemboca así, en una conclusión que, a luz de la “praxis” parlamentaria, no cabe interpretar como excesivamente atrevida: la inutilidad de la fase de Comisión en el procedimiento legislativo por cuanto viene a ser una reduplicación de los debates en el Pleno, prefiriendo, por otra parte, los grupos de la oposición esta última instancia para aducir sus argumentos por cuanto la publicidad y resonancia en los medios de comunicación es muy superior» (73). Posibilidad esta que, por lo demás, ya ha sido *explorada* por el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, que en su artículo 143 autoriza a la Comisión a asumir, a petición de dos grupos, el Informe de las Ponencias y se ha convertido en práctica habitual en ese Parlamento (74).

Pero, en fin, nos estamos alejando de nuestro objeto de estudio, el procedimiento descentralizado, y por muy superflua que haya sido su instauración, lo cierto es que presenta algunos problemas formales que deberíamos abordar. Así las materias reservadas al Pleno (que si en algunos Reglamentos son fácilmente reconocibles, en otros su determinación es tarea sobrehumana) (75), la forma de realizar la delegación (76) y la avocación (77), las normas

(73) JUAN CANO BUESO y JAVIER TERRÓN MONTERO: «Consideraciones sobre el procedimiento legislativo en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en VV. AA.: *Las Cortes Generales...*, cit., pág. 713. Sobre las posibilidades de *dinamizar* las Comisiones, cfr. ALBERTO FIGUEROA LARAUDOGOITIA: «La centralidad limitada del Parlamento en el sistema autonómico vasco», en ALBERTO FIGUEROA LARAUDOGOITIA y JUAN CARLOS DA SILVA OCHOA (coords.): *Parlamento y Derecho*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1991, págs. 50-51.

(74) Cfr. ALBERTO ARCE JANARIZ: «El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias», *REDC*, núm. 38, mayo-agosto de 1993, pág. 200.

(75) Por ejemplo, el RVas excluye de la delegación a las «materias de especial importancia de orden general» (art. 116), el RCat (art. 114 en relación con el 108) y el RG (art. 132 en relación con el 112) las leyes de «desarrollo básico», etc. El único EA que crea él mismo una reserva de pleno es el andaluz (art. 27.3): reforma del Estatuto, presupuestos y leyes de desarrollo de leyes-marco estatales (supuesto éste último que olvida el art. 128 del RA).

(76) Dejando a un lado la regulación *sui generis* del RVas (véase nota 25) la diferencia principal entre los RR radica en el *quorum* exigido: mientras unos lo fijan en la mayoría absoluta (RA, RC-M, RE, RB y RMa) otros llegan hasta los dos tercios (RCat, RG, RMur, RVal, RN); el RCan no señala ninguno. La atribución de la iniciativa para que se pronuncie el Pleno es muy similar en los RR que la especifican (no lo hacen el RVas y el RMur): los diez RR se la atribuyen a la Junta de portavoces (JPP) por sí sola, mientras que a la Mesa unos se la conceden «de acuerdo con» la JPP (RCat, RG, RA, RVal, RN, RE, RMa) y otros «oída» (RC-M, RCan, RB) la misma.

(77) No se establece en el RVas y en el RMur. El RCan y el RB siguen al Reglamento del Congreso y sólo permiten la avocación antes del debate en Comisión. Los otros ocho la autorizan «en todo momento», siempre por decisión del Pleno, aunque hay pluralidad en cuanto a quien le



de tramitación (78), etc. Sin embargo, nos escudaremos en el poco uso de este procedimiento abreviado y en la existencia de diversos trabajos que ya han estudiado estas cuestiones para centrarnos en un aspecto común a ocho Parlamentos y sobre el que no suele detenerse la doctrina: la legitimidad constitucional de un procedimiento creado no por mandato estatutario sino por una disposición del Reglamento parlamentario (79).

A nuestro entender, en principio, podría pensarse en la translación de la doctrina dominante en el Estado inventor del procedimiento descentralizado: la falta de una explícita norma habilitante en los Estatutos regionales italianos se ha interpretado como una prohibición a los *Consigli regionali* para instaurar este procedimiento (80). Adolecería de antiestatutarietà una disciplina reglamentaria que afectase al modo de elaboración de las leyes sin ninguna previsión de la norma básica sobre la producción jurídica (81), el Estatuto. Al fin y al cabo, se trataría de una modificación del Estatuto, por lo que no sería descabellado aplicar la doctrina constitucional sobre el establecimiento mediante ley de la inmunidad de los parlamentarios autonómicos:

«Tal ampliación de la inmunidad por una Ley de la Comunidad Autónoma Vasca supone la modificación del Estatuto de Autonomía —que constituye su “norma institucional básica”, tal como establecen el artículo 147.1 de la Consti-

---

corresponde la iniciativa: coinciden en atribuírsela a la Mesa y a dos grupos parlamentarios (el RMa: uno) pero oscilan al fijar el número de diputados que pueden ejercerla entre la generosidad de 1/10 (RA, RE, RMa), la prudencia de 1/5 (RCat, RG, RVal, RN) y la parquedad de 1/3 (RC-M).

(78) Sólo cuatro RR prefieren, como el Reglamento del Congreso, que se apliquen en el PD las mismas normas que se emplean en los debates de Comisión en el *iter* normal (RN, RE, RCan, RB), mientras que la mayoría se inclina por «el trámite previsto en esta norma para la deliberación en Pleno» (RCat, RG, RA, RVal, RC-M, RMa). El RVas y el RMur también guardan silencio en este punto.

(79) Sí ha tratado este asunto, dudando de la constitucionalidad de la creación *ex* Reglamento del PD, el magnífico trabajo de EDUARDO VIRGALA FORURIA: «Las Comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas autonómicas», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Cerriol*, núm. 3, primavera de 1993, pág. 81. Sobre la regulación del PD en los Parlamentos autónomos, cfr. los estudios generales de EMBID IRUJO y ARAGÓN, ya citados. Con relación a cada Parlamento autonómico, cfr., además de los trabajos mencionados de FIGUEROA LARAUDOGOITIA, ASENSI SABATER y PITARCH SEGUR, M.<sup>a</sup> DOLORES GONZÁLEZ AYALA: «Art. 20», en LUIS LÓPEZ GUERRA-JOSÉ EUGENIO SORIANO GARCÍA (dirs.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Extremadura*, IEAL, Madrid, págs. 620-621, y MANUEL ARAGÓN: «Art. 31», en SANTIAGO MUÑOZ MACHADO (dir): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, IEAL, Madrid, 1987, págs. 580-581.

(80) Cfr. LIVIO PALADIN: *Diritto Costituzionale...*, cit., pág. 342.

(81) Sobre el concepto de normas de producción jurídica y su relación con las normas de contenido, cfr. FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN: *Fuentes del Derecho*, I. *Principios del Ordenamiento Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1991, *passim* y, en especial, págs. 65-67 y 100-109.

tución y el artículo 1 de la Ley Orgánica 3/1979, por la que se aprueba el mencionado Estatuto— por un cauce distinto del previsto tanto en la Constitución de 1978 —art. 147.3— como el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 —arts. 46 y 47—. En especial, se han obviado en el supuesto que examinamos dos trámites esenciales, concretamente la aprobación de la reforma por las Cortes Generales del Estado mediante Ley Orgánica y el referéndum por los electores del pueblo vasco, uno y otro ineludibles» (82).

Sin embargo, nos inclinamos por considerar que esta jurisprudencia no sería aplicable al caso porque la inmunidad tiene dos características propias y específicas que no se dan en el procedimiento descentralizado: afecta tanto al derecho fundamental a la igualdad como a las relaciones entre los poderes autonómicos (83) ya que excluye del *status* jurídico ordinario a unos ciudadanos determinados, razones que exigen —como mínimo— su regulación en el Estatuto de Autonomía. Pero nada de ello sucede con el establecimiento del procedimiento descentralizado, donde sólo se afectan las relaciones entre dos órganos internos del poder legislativo, previamente reconocidos por el Estatuto.

Dado el abandono de la doctrina de los *acta interna corporis* (84), ya sabemos que este argumento no es suficiente por sí solo para avalar la estatutoriedad de la creación de este procedimiento por una disposición del Reglamento, más cuando el artículo 27.1.d) de la LOTC ha previsto expresamente su control de constitucionalidad. Sin embargo, no faltan nuevos argumentos en su apoyo, comenzando por un pequeño rasgo del *iter* descentralizado autonómico que quizá no sea tan intrascendente como parece: su expresa consagración en cuatro Estatutos de Autonomía.

Ningún Estatuto atribuye la inmunidad a los parlamentarios autonómicos, de donde cabe colegir una voluntad evidente del bloque de la constitucionalidad de

(82) STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ. 4.º.

(83) Esta característica de afectar a las relaciones entre los poderes, entre otras razones, nos hizo defender en otro trabajo que el silencio del EA sobre los decretos legislativos y los Decretos-Leyes supone una prohibición para crear *ex lege* esa fuente del Derecho, cfr. AGUSTÍN RUIZ ROBLEDO: *El ordenamiento jurídico andaluz*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 159. Para el caso vasco se ha defendido la estatutoriedad de esa delegación basándose en la remisión que hace el EV a la ley para disciplinar las relaciones entre Parlamento y Gobierno; cfr. INAKI LASAGABASTER: *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas*, IVAP, Oñati, 1982, págs. 69 y sigs., y EDUARDO COBREROS MENDAZONA: «Los Decretos-Leyes en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma Vasca», *RVAP*, núm 7, 1983, págs. 293 y sigs.

(84) Sobre ellos y, en general, sobre el sometimiento del *iter legis* a la Constitución y su control por el TC, cfr. PALOMA BIGLINO CAMPOS: *Los vicios en el procedimiento legislativo*, CEC, Madrid, 1991, y EMILIO JIMÉNEZ APARICIO: «Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplos», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 3, mayo-agosto de 1989, págs. 143 y sigs.

excluir esta prerrogativa de los ordenamientos autonómicos, reservándola para el estatal. Otro tanto se podría decir del silencio de todos los Estatutos italianos sobre el *processo decentrato*. Por eso, en estos supuestos su introducción legal supondría una innovación de lo que, empleando una expresión kelseniana, llamaríamos la Constitución total (85). Sin embargo, en el caso del *iter* descentralizado se trata de una institución que ya existe en esa Constitución, aunque sólo para determinadas Comunidades. Dicho con otras palabras: sin defender un «pretendido derecho a la igualdad de las Comunidades» (inexistente según resaltó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1983 sobre la LOAPA) el hecho de que varios Estatutos recojan este *iter* parece excluir que el silencio de los demás se interprete como sinónimo de prohibición, como parece avalar el hecho de que en ninguno de los debates estatuyentes se tratase el asunto. Por otra parte, como hemos intentado demostrar anteriormente, no se trata de un procedimiento especial que altere la fase de iniciativa o establezca mayorías especiales para su elaboración, sino de uno abreviado que únicamente implica la supresión de una de las etapas de la fase central, pero no afecta a la naturaleza de la ley que se elabora mediante él.

Si el procedimiento descentralizado sólo afecta al interior del poder legislativo, todos los Estatutos ordenan que el Parlamento funcione «en Pleno y en Comisiones» y ninguno lo prohíbe expresamente, ¿por qué no interpretar ese silencio como una remisión al Reglamento parlamentario, norma que —volviendo a apoyarnos en Kelsen— forma parte de la Constitución material y se aprueba por mayoría absoluta, según especifican todos los Estatutos de Autonomía? Así, la antiestatutoriedad de este procedimiento no depende tanto de su regulación o no en el Estatuto sino, básicamente, de tres cuestiones: *a*) el papel que se le atribuye al Pleno, que al ser el titular de la función legislativa es el único que puede conceder la delegación legislativa y que debe mantener su capacidad de avocación, para que no sea una cesión incondicionada (86); *b*) la publicidad de los debates en Comisión, que es requisito indispensable para evitar que se difumine el control social sobre el poder legislativo y «principio fundamental de la democracia parlamentaria» (87); *c*) el mantenimiento de la

(85) Cfr. HANS KELSEN: «L'esecuzione federale, contributo alla teoria e alla prassi dello stato federale» en *La giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1981, págs. 79 y sigs., y FRANCISCO RUBIO LLORENTE: «El bloque de constitucionalidad», *REDC*, núm. 27, septiembre-diciembre de 1989, págs. 25 y sigs.

(86) En este punto el RVas atribuye la *última palabra* al Pleno, pero lo hace de forma tan enrevesada que sin duda aconseja, como señala EDUARDO VIRGALA FORURIA, su modificación (*art. cit.*, pág. 81).

(87) HANS KELSEN: *Teoría general...*, cit., pág. 448. Cfr., en la doctrina española, PEDRO DE VEGA GARCÍA: «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional», *REP*, núm. 43, 1985, págs. 45-65.

proporcionalidad entre los grupos políticos para que no se tergiversa la voluntad de los electores (88).

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Como no podía ser menos en el país de las continuas polémicas, en Italia la doctrina se encuentra dividida sobre la utilidad del *proceso decentrato*: mientras para unos está repleto de ventajas (especialización, productividad, control del Gobierno), para otros sólo es una forma inteligente de esconder el debate a los ciudadanos, de *oscurecer* la elaboración de las leyes para favorecer los intereses particulares en perjuicio de los generales (89).

En España no se han cumplido los pronósticos que situaban a las Cortes tras la senda italiana, y el procedimiento descentralizado no sólo está lejos de elaborar los dos tercios de la legislación estatal (90) sino que no se han producido los efectos más criticados del modelo italiano: *a*) la proliferación de *leyecitas* microsectoriales que disparan el gasto público (91), y *b*) el pacto excesivo entre los partidos a la sombra de la opacidad del proceso descentralizado que, traspasando los límites lógicos de la negociación parlamentaria (92), ha convertido al Parlamento italiano en «el lugar de la no-elección, donde se hacen leyecitas pero no leyes» (93).

(88) Todos los RR establecen la proporcionalidad de las Comisiones y la mayoría específica que la Ponencia estará «formada por un miembro de la Comisión perteneciente a cada Grupo parlamentario». El único cambio que hace en el PD el nuevo RA de 9 mayo de 1991 es para reforzar el papel de los grupos parlamentarios: en lugar de ser la Comisión quien nombre los miembros de la Ponencia será el Portavoz de cada Grupo quien designe al suyo.

(89) Con gran claridad ha expuesto esa polémica EMILIO RECODER DE CASSO: «Art. 75»..., cit., págs. 1163-1164.

(90) En la III Legislatura se elaboraron 128 leyes (19 de ellas orgánicas) de las cuales 54 se tramitaron por el PD en el Congreso. En la IV fueron 135 (24 orgánicas) de las que siguieron el PD 51 en el Congreso y sólo nueve en el Senado. Al aprobar enmiendas el Pleno del Senado la aprobación definitiva se reserva al Pleno del Congreso (art. 149.2 RC) lo que sucedió en esta IV Legislatura en 35 ocasiones.

(91) La opinión general de que el PD ha beneficiado a intereses «sectoriales o corporativos» llevó al Informe *Bozzi* sobre reforma constitucional a proponer que se incluyesen entre las reservas de Pleno los proyectos que «impliquen nuevos o mayores gastos o disminución de ingresos» (Cfr. JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR: «Un comentario al informe de la Commissione Bozzi», *REDC*, núm. 21, septiembre-diciembre de 1987, pág. 148).

(92) Recuértese al respecto la afirmación de HANS KELSEN en su *Esencia y valor de la democracia*: «Todo el procedimiento parlamentario con su técnica, con sus controversias dialécticas, discursos y réplicas, argumentos y refutaciones, tiende a la consecución de transacciones» (trad. de Luiz Legaz Lacambra, Labor, Barcelona, 1934, pág. 85).

(93) ALBERTO PREDIERI (dir): *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Edizioni di Comunità, Milán, 1975, pág. 33. Los minuciosos datos que ofrece Predieri (págs. 16 y sigs.) sobre

No ha pasado así hasta la fecha en España debido, en primer lugar, a una característica de nuestro sistema político: el amplio apoyo parlamentario que ha tenido el Gobierno, que le ha permitido ejercer la función de dirección política (94); pero también han ayudado algunos rasgos formales, como la publicidad de las sesiones en Comisión (95) y el requisito de que sólo el Pleno —y no una minoría— puede avocar los proyectos de ley, con lo que se desactivan dos de los mecanismos que se han revelado disfuncionales en la *procedura decentrata*: el secreto en las deliberaciones y el arma que tiene la oposición de amenazar con forzar el cambio del proyecto al largo procedimiento ordinario si no se aceptasen sus propuestas (96).

Así las cosas, poca culpa cabe atribuir al procedimiento descentralizado en la hiperinflación legislativa española, que responde mucho más al aumento de la complejidad estatal (97) que a las facilidades de tramitación que ofrece este *iter legis* abreviado. Otro tanto cabe decir de la calidad de las leyes: ésta no ha dependido tanto del procedimiento legislativo seguido para su elaboración como de la altura técnica del proyecto previamente remitido por el Gobierno y

---

las cinco legislaturas transcurridas hasta la fecha de su estudio no dejan lugar a muchas dudas sobre la exactitud de las críticas. Sin ánimo de ser muy precisos, podríamos resumir esos datos de la siguiente manera: el 55 por 100 de toda la legislación aprobada por el Parlamento (dos tercios en Comisión) tenía menos de cuatro artículos, el 25 por 100 era *sezionale* (como las dedicadas a subvencionar las empresas textiles), el 39 por 100 *microsezionale* (ejemplo: la regulación por ley de los «ufficiali inferiori della Guardia di Finanza») y el 7,5 por 100 era individual (como la de financiación del «Centro di Studi Leopardiani»). Los pactos entre las fuerzas políticas en materia legislativa (muchos de ellos *contra natura*, «pasticci») se advierten comparando el 50 por 100 de oposición al Gobierno con el 20 por 100 de oposición media a las leyes.

(94) Con EMILIO RECODER DEL CASSO (*ibidem*) coincidimos en que aquí radica el trasfondo del funcionamiento anormal del PD italiano. Con gran claridad lo señaló MORTATI: «Il governo vergognosamente abdicato all'esercizio della sua funzione di direzione e coordinamento dell'attività legislativa, attraverso cui si dovrebbe realizzare l'unità dell'indirizzo politico di cui esso è responsabile» (*Istituzioni...*, cit., pág. 748).

(95) Como es sabido tanto el RC (art. 64.1) como la mayoría de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos declaran que las sesiones de las Comisiones «no serán públicas» para añadir a continuación que a ellas podrán asistir los «representantes de los medios de comunicación social». Lo cual no deja de ser —en palabras de BENIGNO PENDAS— «un perfecto ejercicio de hipocresía (...) los Reglamentos vigentes pretenden hacernos creer que la publicidad, en el Parlamento de la sociedad postindustrial, depende de la festiva y accidental asistencia de un grupo de colegas o de curiosos a la tribuna de la Sala de plenos» (*Procedimiento...*, cit., pág. 96).

(96) Cfr. ALBERTO PREDIERI: *Il Parlamento...*, págs. 32-33. Sobre la «necesidad moral del gobierno en público» véase NORBERTO BOBBIO: «El futuro de la democracia», *RCG*, núm. 2, segundo cuatrimestre de 1984, págs. 18 y sigs.

(97) Cfr. MANUEL GARCÍA PELAYO: «El crecimiento de la complejidad estatal», en *Las transformaciones del Estado contemporáneo. Obras completas*, CEC, Madrid, 1991, tomo II, págs. 1719 y sigs.

de la *réplica* que le dieran los expertos de los partidos de oposición en sus enmiendas. En ese aspecto, ha resultado demasiado optimista la previsión de que este *iter* podría favorecer la calidad de las leyes al permitir que los especialistas de cada grupo parlamentario se concentrasen en las Comisiones, pues la realidad es que los parlamentarios son mucho más políticos que técnicos, de tal manera que tiene poca influencia sobre su trabajo el que se reúnan en Comisión o en Pleno si en ambos casos las sesiones se celebran con la «luz y taquígrafos» de los medios de comunicación.

Por todo ello, la delegación legislativa en las Comisiones parlamentarias no ha desempeñado en las Cortes Generales (y mucho menos en los Parlamentos autonómicos) el infortunado papel que ha tenido en Italia y cualquier acusación de «haber desarticulado el Parlamento», similar a la lanzada por Mortati (98), sería completamente injusta. Su función en las transformaciones del parlamentarismo contemporáneo español (99) ha sido residual y tributaria del gran cambio organizativo que supone el Estado de partidos: la configuración de los Parlamentos como «parlamentos de grupos» que origina que —en palabras de García Pelayo— el Pleno no sea «el *locus* de la decisión, donde de “la discusión sale la luz”, sino el *locus* de la legitimación de las decisiones tomadas por los grupos parlamentarios» (100).

Y desde esa perspectiva, el *iter* descentralizado parece que hasta tiene a su favor el ser un procedimiento ágil que acorta el tiempo de tramitación de las

---

(98) COSTANTINO MORTATI: *Istituzioni...*, cit., pág. 747. Frente a la durísima crítica de MORTATI a la «malaugurada disposizione costituzionale», en España es casi imposible encontrar una crítica del artículo 75 que supere los suaves reproches de TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ: «Esta tradición constitucional de reserva al Pleno de la aprobación de todo texto legal que contenga normas *ad extra* directamente referibles a los ciudadanos debería haberse conservado por lo que tiene de respeto a éstos, respeto cuya mengua no parece justificada dentro del nuevo contexto político ni siquiera en este punto, ciertamente no demasiado importante» (en EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, I, 4.ª ed., Civitas, Madrid, 1983, pág. 159).

(99) Sobre ellas ya hemos tenido ocasión de citar varios brillantes trabajos, como los estudios de RUBIO, ARAGÓN, DA SILVA, etc., a los que añadimos ahora los recopilados por ANGEL GARRORENA MORALES (comp.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, y JORDI SOLÉ TURA y MIGUEL ANGEL APARICIO: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984.

(100) MANUEL GARCÍA PELAYO: *El estado de partidos*, en *Obras Completas*, cit., tomo II, pág. 2014. El papel de los grupos en las Cortes ha sido estudiado ampliamente por ALEJANDRO SAIZ ARNÁIZ: *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989; NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI: *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1990, y JOSÉ M.ª MORALES ARROYO: *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1990 (de esta última obra son de particular importancia para nuestro objetivo las reflexiones contenidas en las páginas 230 y sigs.).

leyes sin perjudicar su contenido y sin impedir que los distintos partidos expongan sus puntos de vista. El coste de esas ventajas lo ha señalado agudamente Rubio Llorente: el sistema de Comisiones acentúa el carácter de los partidos «como verdaderos representantes de la voluntad popular y difumina en la misma medida el carácter representativo, la independencia de criterio y en definitiva la dignidad del parlamentario individual» (101).

Por eso, aunque consideramos que el procedimiento descentralizado es útil en las Cortes Generales, nos libramos muy mucho de recomendar que se incremente en el futuro su empleo (102) y de que se desarrolle hasta el final la lógica que le sirve de fundamento (la democracia de partidos), la cual llevaría a un procedimiento en el que sólo intervendría un representante de cada grupo parlamentario con tantos votos como escaños tuviese su partido, es decir, a la delegación en ponencia y al voto ponderado. Sin duda, se trata de una técnica legislativa que conviene usar con moderación para evitar que se le aplique una de las perspicaces observaciones de Tocqueville:

«Las instituciones humanas son por su naturaleza tan imperfectas que basta casi siempre para destruirlas sacar todas las consecuencias de sus principios.»

---

(101) FRANCISCO RUBIO LLORENTE: *El procedimiento...* cit., pág. 93.

(102) En contra, defendiendo que el PD debe «tomar mucho más auge que el que tiene», LUIS M.<sup>a</sup> CAZORLA PRIETO: *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Civitas, Madrid, 1985, pág. 95.

## ANEXO

### RELACION DE LEYES ESTATALES ELABORADAS POR EL PROCEDIMIENTO DESCENTRALIZADO DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS DE 1982 HASTA LA DISOLUCION DE LA IV LEGISLATURA (1)

#### II LEGISLATURA

- Ley 16/1983, de 24 de octubre, de creación del Organismo Autónomo Instituto de la Mujer. [S]
- Ley 19/1983, de 16 de noviembre, de regulación del derecho a instalar en el exterior de los inmuebles las antenas de las estaciones radioeléctricas de aficionados. [S]
- Ley 23/1983, de 3 de diciembre, por la que se ceden al Ayuntamiento de Madrid los terrenos de la Dehesa de la Arganzuela y se modifican las condiciones exigidas por la Ley 23/1967, de 8 de abril. [CyS]
- Ley 37/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la Cesión de Tributos a la Comunidad Autónoma Valenciana.
- Ley 40/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la Cesión de Tributos a la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Ley 41/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la Cesión de Tributos a la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Ley 43/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la Cesión de Tributos a la Comunidad Autónoma de Castilla-León.
- Ley 2/1984, de 24 de enero, por la que se modifica el artículo 24 de la Ley de Arrendamientos Urbanos. [CyS]
- Ley 4/1984, de 9 de marzo, por la que se modifica el artículo 338 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Ley 6/1984, de 31 de marzo, de modificación de determinados artículos de los Códigos civil y de comercio y de las Leyes Hipotecaria, de Enjuiciamiento Criminal y de Régimen Jurídico de las Sociedades Anónimas sobre interdicción. [S]
- Ley 10/1984, de 12 de abril, por la que se reorganiza la Escala Auxiliar del Cuerpo de Sanidad del Ejército del Aire.

---

(1) Como el Congreso utiliza mucho más que el Senado este *iter*, señalamos las leyes que se han tramitado íntegramente por este procedimiento tanto en el Congreso como en el Senado [CyS] o sólo en la Cámara Alta [S], quedando sin indicación las que únicamente se han tramitado en la Cámara Baja.



- Ley 11/1984, de 12 de abril, por la que se determina las especialidades de la Escala de Jefes y Oficiales Especialistas del Ejército de Tierra.
- Ley 21/1984, de 15 de junio, por la que se reponen determinados derechos al personal que, procedente de Suboficial, ingresó en el disuelto Cuerpo de Tren del Ejército de Tierra.
- Ley 23/1984, de 25 de junio, de cultivos marinos.
- Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre ordenación del Seguro Privado.
- Ley 39/1984, de 1 de diciembre, de concesión de un crédito extraordinario, por importe de 934.563.528 ptas., para el pago del importe de los justiprecios y sus intereses, determinados por las sentencias del Tribunal Supremo dictadas en los expedientes de expropiación del conjunto de embalses «Sau-Susqueda-Pasteral». [S]
- Ley 45/1984, de 17 de diciembre, de reordenación del sector petrolero. [S]
- Ley 46/1984, de 26 de diciembre, reguladora de las instituciones de inversión colectiva. [S]
- Ley 49/1984, de 26 de diciembre, de explotación unificada del sistema eléctrico nacional. [S]
- Ley 19/1985, de 16 de julio, cambiaria y del cheque. [S]
- Ley 38/1985, de 22 de noviembre, del Monopolio Fiscal de Tabacos. [CyS]
- Ley 42/1985, de 19 de diciembre, de modificación de los criterios de reparto de los ingresos procedentes de los tributos regulados en el Capítulo II del Título III de la Ley 30/1972, de 22 de julio. [S]
- Ley 45/1985, de 23 de diciembre, de Impuestos Especiales. [CyS]
- Ley 48/1985, de 27 de diciembre, de reforma parcial del impuesto sobre la renta de las personas físicas. [S]
- Ley 50/1985, de 23 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales. [S]
- Ley 1/1986, de 7 de enero, por el que se crea el Consejo General de formación profesional. [S]
- Ley 2/1986, de 7 de enero, por el que se liberaliza el cultivo de arroz. [S]
- Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado. [S]
- Ley 8/1986, de 4 de febrero, de plantillas de la Armada. [CyS]
- Ley 9/1986, de 4 de febrero, de plantillas del Ejército del Aire. [S]
- Ley 11/1986, de 20 de marzo, de patentes. [S]
- Ley 12/1986, de 1 de abril, de regulación de las atribuciones de los arquitectos e ingenieros técnicos. [S]
- Ley 19/1986, de 14 de mayo, de reforma de los procedimientos de ejecución hipotecaria. [S]

*III LEGISLATURA*

- Ley 22/1986, de 23 de diciembre, por la que se conceden determinadas exenciones Fiscales y Aduaneras al Instituto de Relaciones Europeas-Latinoamericanas (IRELA)
- Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias.
- Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de supresión de las Tasas Judiciales.
- Ley 1/1987, de 12 de febrero, por la que se prorrogan determinados contratos de arrendamientos rústicos y se establecen plazos para el acceso a la propiedad. [S]
- Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas.
- Ley 6/1987, de 14 de mayo, sobre Dotaciones Presupuestarias para Inversiones y Sostenimientos de las Fuerzas Armadas.
- Ley 7/1987, de 29 de mayo, de Tasas Consulares.
- Ley 8/1987, de 8 de junio, de regulación de los Planes y Fondos de Pensiones.
- Ley 9/1987, de 12 de junio, de Organos de Representación, determinación de las condiciones de Trabajo y Participación del personal al Servicio de las Administraciones Públicas.
- Ley 10/1987, de 15 de mayo, de Disposiciones Básicas para un Desarrollo Coordinado de Actuación en Materia de Combustibles Gasóleos.
- Ley 12/1987, de 2 de julio, sobre establecimiento de la gratuidad de los estudios de bachillerato, Formación Profesional y Artes aplicadas y Oficios Artísticos en los Centros docentes públicos no Universitarios.
- Ley 15/1987, de 30 de junio, de Tributación de la Compañía Telefónica Nacional de España. [CyS]
- Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.
- Ley 19/1987, de 7 de octubre, sobre el régimen fiscal del ente público radiotelevisión vasca y de sus sociedades de gestión.
- Ley 20/1987, de 7 de octubre, sobre Tasas que deben satisfacer los solicitantes y concesionarios de patentes europeas por determinadas actividades a realizar en el registro de propiedad industrial.
- Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción.
- Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual.
- Ley 26/1987, de 11 de diciembre, por la que se regula los tipos de gravamen de las contribuciones Rústicas y Pecuarias y Urbanas.
- Ley 27/1987, de 11 de diciembre, por la que se modifica parcialmente el Real Decreto-Ley 6/1985, de 18 de diciembre, de adaptación de la imposición indirecta en Canarias, Ceuta y Melilla.
- Ley 28/1987, de 11 de diciembre, por la que se crea la agencia para el aceite de oliva.

- Ley 30/1987, de 18 de diciembre, de ordenación de las competencias del Estado para la protección del archipiélago de las islas Columbretes.
- Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de ordenación de las Telecomunicaciones.
- Ley 32/1987, de 22 de diciembre, de ampliación del alcance y condiciones de la cesión del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados a las Comunidades Autónomas. [CyS]
- Ley 34/1987, de 26 de diciembre, de potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar. [CyS]
- Ley 1/1988, de 14 de enero, por la que se modifica la Ley de 18 de junio de 1870, estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto.
- Ley 5/1988, de 24 de marzo, por la que se crea la fiscalía especial para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas.
- Ley 6/1988, de 5 de abril, por la que se crea el Cuerpo Jurídico Militar de Defensa. [CyS]
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social.
- Ley 9/1988, de 21 de abril, de Planta y Organización Territorial de la Jurisdicción Militar. [CyS]
- Ley 11/1988, de 3 de mayo, de protección Jurídica de las topografías de los productos semiconductores.
- Ley 12/1988, de 25 de mayo, de beneficios fiscales relativos a la exposición universal Sevilla 1992, a los actos conmemorativos del V centenario del descubrimiento de América y a los juegos olímpicos de Barcelona 1992.
- Ley 19/1988, de 12 de julio, de autoría de cuentas.
- Ley 20/1988, de 14 de julio, por la que se modifican determinados artículos del texto refundido de la ley de procedimiento laboral aprobada por Decreto 1.568/1980, de 13 de junio.
- Ley 21/1988 de 23 de febrero, de reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal.
- Ley 21/1988, de 19 de julio, de reforma de los artículos 855,976.882 Bis, 884,893 Bis A), y 898 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Ley 23/1988, de 28 de julio, de modificación de la ley de medidas para la reforma de la Función Pública.
- Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores.
- Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras.
- Ley 26/1988 de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito. [CyS]
- Ley 31/1988, de 31 de octubre, sobre protección de la calidad astronómica de los observatorios del Instituto de Astrofísica de Canarias.
- Ley 32/1988, de 10 de noviembre, de marcas.
- Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre técnicas de reproducción asistida.
- Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje.

- Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y de planta judicial.
- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
- Ley 42/1988, de 28 de diciembre, de donación y utilización de embriones y fetos humanos o de sus células, tejidos u órganos.
- Ley 3/1989, de 3 de marzo, por la que se amplía a dieciséis semanas el permiso por maternidad y se establecen medidas para favorecer la igualdad de trato de la mujer en el trabajo.
- Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.
- Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y precios Públicos.
- Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función estadística Pública.
- Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito.
- Ley 14/1989, de 29 de mayo, sobre modificación de los artículos 979 y 984 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
- Ley 15/1989, de 29 de mayo, sobre modificación de determinados artículos de la ley de Enjuiciamiento Civil.
- Ley 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia.

#### IV LEGISLATURA

- Ley 6/1990, de 2 de julio, sobre modificación del artículo cuarto de la Ley 50/1965, de 17 de julio, sobre venta de bienes muebles a plazos.
- Ley 3/1990, de 21 de junio, por la que se modifica la ley 49/1960, de 21 de julio, de propiedad horizontal, para facilitar la adopción de acuerdos que tengan por finalidad la adecuada habitabilidad de minusválidos en el edificio de su vivienda.
- Ley 9/1990, de 15 de octubre, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas.
- Ley 11/1990, de 15 de octubre, sobre las reformas del Código Civil, en aplicación del principio de no discriminación por razón de sexo.
- Ley 16/1990, de 29 de noviembre, por la que se modifica parcialmente la Ley 42/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Madrid.
- Ley 18/1990, de 17 de diciembre, sobre reformas del Código Civil en materia de nacionalidad.
- Ley 21/1990, de 19 de diciembre, para adaptar el derecho español a la directiva 88/357/CEE sobre libertad de servicios en seguros distintos al de vida, y de actualización de la legislación de seguros privados. [CyS]
- Ley 24/1990, de 20 de diciembre, sobre concesión de dos créditos extraordinarios por importe total de 9.000 millones de pesetas, para atender los gastos

- derivados de la instalación en España de la Colección Thyssen-Bornemisza. [S]
- Ley 27/1990, de 26 de diciembre, por la que se modifica parcialmente el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo. [S]
- Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. [S]
- Ley 2/1991, de 7 de enero, sobre derechos de información de los representantes de los trabajadores en materia de contratación.
- Ley 3/1991, de 10 de enero, de competencia desleal. [S]
- Ley 4/1991, de 10 de enero, por la que da nueva redacción al artículo 16 de la ley del registro civil.
- Ley 5/1991, de 28 de febrero, de modificación parcial del artículo 14 de la ley 83/1980, de 31 diciembre, de arrendamientos rústicos.
- Ley 6/1991, de 11 de marzo, por la que se modifica parcialmente el impuesto de actividades económicas y se dispone el comienzo de su aplicación el 1 de enero de 1992.
- Ley 9/1991 por la que se modifica determinados artículos de la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, de incompatibilidades de altos cargos; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local; de la Ley de contratos del estado y de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores.
- Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos.
- Ley 14/1991, de 29 de abril, de creación del parque nacional marítimo-terrestre del archipiélago de Cabrera.
- Ley 16/1991, de 17 de mayo, sobre suscripción por España de acciones adicionales del capital de la Corporación Financiera Internacional.
- Ley 17/1991, de 27 de mayo, de medidas fiscales urgentes.
- Ley 19/1991, de 16 de diciembre, de adecuación de determinados conceptos impositivos a las Directivas y Reglamentos de las Comunidades Europeas. [S]
- Ley 23/1991, de 15 de octubre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias.
- Ley 25/1991, de 21 de noviembre, por la que se establece una nueva organización de las entidades de crédito de capital público estatal.
- Ley 26/1991, de 21 de noviembre, sobre contratos celebrados fuera de los establecimiento mercantiles.
- Ley 27/1991, de 5 de diciembre, por la que se regula el reconocimiento de determinados empleos militares.
- Ley 28/1991, de 5 de diciembre, por la que se deroga la Ley 197/ 1963, de 28 de diciembre, sobre centros y zonas de interés turístico nacional.

- Ley 29/1991, de 16 de diciembre, de adecuación de determinados conceptos impositivos a las directivas y reglamentos de las Comunidades Europeas.
- Ley 30/1991, de 20 de diciembre, de modificación del Código Civil, en materia de testamento.
- Ley 2/1992, de 28 de febrero, por la que pasan a denominarse oficialmente Girona y LLeida las provincias de Gerona y Lérida.
- Ley 3/1992, de 20 de marzo, sobre medidas de corrección de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y de planta judicial.
- Ley 6/1992, de 27 de marzo, por la que se declara reserva natural a las marismas de Santoña y Noja.
- Ley 8/1992, de 30 de abril, de modificación del régimen de permisos concedidos por las Leyes 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores, y 30/1984, de medidas para la reforma de la Función Pública, a los adoptantes de un menor de 5 años.
- Ley 9/1992, de 30 de abril, de mediación en seguros privados.
- Ley 10/1992, de 30 de abril, de medidas urgentes de reformas procesales.
- Ley 12/1992, de 27 de mayo, sobre contratos de agencias.
- Ley 13/1992, de 1 de junio, de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras. [CyS]
- Ley 14/1992, de 5 de junio, por la que se dispone el comienzo de la aplicación del impuesto general indirecto canario el 1 de enero de 1993 y se modifican parcialmente.
- Ley 15/1992, de 5 de junio, sobre medidas urgentes para la progresiva adaptación del sector petrolero al marco comunitario.
- Ley 19/1992, de 7 de julio, sobre régimen de sociedades y fondos de inversión inmobiliaria y sobre fondos de titulación hipotecaria.
- Ley 20/1992, de 7 de julio, de modificación de la ley 22/1987, de 11 de noviembre de propiedad intelectual.
- Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria.
- Ley 23/1992, de 3 de diciembre, de modificación de la ley 31/1987, de 18 de diciembre de ordenación de las telecomunicaciones.
- Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada.
- Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del estado y de la marina mercante.
- Ley 28/1992, de 24 noviembre, de medidas presupuestarias urgentes.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico y de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.
- Ley 33/1992, de 9 de diciembre de modificación de ley 12/1986, sobre la regulación de las atribuciones profesionales de los arquitectos e ingenieros técnicos.
- Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de ordenación del sector petrolero.
- Ley 35/1992, de 22 de diciembre, de la televisión por satélite.
- Ley 36/1992, de 28 de diciembre, sobre modificación del estatuto de los trabaja-

dores en materia de indemnización en los supuestos de extinción contractual por jubilación del empresario.

Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del impuesto sobre el valor añadido. [CyS]

Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales. [S]

Ley 2/1993, de 17 de marzo, por la que se deroga los artículos 75 y 76 de la ley 25/1970, de 2 de diciembre, del estatuto de la viña, del vino y de los alcoholes.

Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras oficiales de Comercio, Industria y Navegación.

Ley 4/1993, de 9 de marzo, de modificación de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, sobre actualización periódica del límite máximo de ingresos anuales para acceder a la asignación económica por hijo a cargo.

Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del régimen de puesto de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.