

PRINCIPIO DEMOCRATICO Y VALIDEZ PROCEDIMENTAL DE LAS LEYES

RAMON PUNSET

I

En su estudio, aparecido en el último trimestre del pasado año, sobre *Los vicios en el procedimiento legislativo* (*), la profesora Biglino Campos se propone, según nos advierte, «encontrar un criterio capaz de determinar cuándo una infracción procedimental puede afectar a la validez de la ley» (p. 17). El razonamiento conducente a tal determinación —expuesto en los capítulos I y II de la obra— es como sigue:

A) El «criterio consistente en deducir un vicio de procedimiento invalidante del incumplimiento de una norma de rango constitucional deja muchos problemas sin resolver», pues ni la Constitución recoge todos los trámites esenciales para la elaboración de las leyes ni todos los contemplados en la Constitución son esenciales para esta finalidad (p. 46). Tampoco la inclusión del Reglamento parlamentario entre las normas cuya infracción provoca la invalidez resuelve aquellos problemas, ya que si bien este criterio despeja el inconveniente de la parquedad de la norma constitucional a la hora de regular el procedimiento legislativo, acentúa la necesidad de «diferenciar las funciones» de las normas reguladoras de dicho procedimiento (*ibidem*).

En realidad, «la determinación de los vicios capaces de afectar a la ley sólo puede intentarse teniendo en cuenta la finalidad que cumple el propio procedimiento» (p. 54), que no es otra que el cumplimiento en el Parlamento y la proyección en la ley del principio democrático (p. 59). Únicamente las infracciones procedimentales que afectan al proceso de integración de la voluntad de la Cámara, al constituir una violación del principio democrático, se consideran graves y potencialmente generadoras de efectos invalidantes (p. 61).

(*) Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991. Prólogo de Manuel Aragón.

B) Aun en su formulación más general, consagrada en el artículo 1.1 de la Constitución, el principio democrático es capaz de imponer prescripciones, de modo que si durante el procedimiento legislativo se infringiese tal principio, incluso en aquella formulación, se produciría la vulneración de una norma constitucional, lo que podría generar la invalidez de la ley elaborada (p. 65). Sin embargo, «el principio democrático, como el resto de los principios generales constitucionales, concreta su generalidad en el resto del ordenamiento» (*ibidem*). En efecto, otras normas constitucionales concretan su vertiente estructural al regular la organización del Parlamento y su funcionamiento (Título III), especialmente cuando se elabora la ley (Título III, Capítulo II). Estas otras normas alcanzan, a su vez, mayor grado de concreción en otras reglas de inferior rango, como pueden ser las recogidas en el Reglamento parlamentario. «Esta visión de la forma en que actúa el principio democrático en el ordenamiento presenta una doble utilidad. En primer lugar, permite reconstruir el contenido de dicho principio, partiendo de lo establecido en el propio ordenamiento, ya que son otras normas del mismo las que lo concretan y le dan un determinado significado.» Además, «permite enlazar las distintas normas del ordenamiento parlamentario en las que se contienen facetas del principio democrático con el propio texto constitucional», normas que, «independientemente de su rango, concretan una norma de valor constitucional, por lo que su infracción puede ligarse a la infracción de la Constitución». No es necesario enfrentarse, pues, con la determinación de si las normas de procedimiento inferiores a la Constitución, como el Reglamento parlamentario, tienen naturaleza interpuesta o forman parte del parámetro de constitucionalidad. «Lo definitivo es saber si su contenido puede reconducirse al principio democrático tal y como aparece recogido en la Constitución. Sólo cuando se dé esta circunstancia su infracción será relevante, ya que la vulneración afecta a la norma constitucional» (pp. 66 y 67).

C) El principio democrático «impone unos requisitos básicos para la elaboración de la ley, admitidos casi unánimemente por la doctrina. Estos consisten en que la propia ley sea la manifestación de la voluntad de la mayoría del Parlamento, siempre que durante su formación se haya garantizado la participación de los sujetos interesados, en un procedimiento público» (p. 73). Las normas que regulan el procedimiento legislativo en nuestro ordenamiento reflejan este contenido del principio democrático, estudiando a continuación la autora la regla de la mayoría, la participación y la publicidad (pp. 73 a 92), así como el paralelismo entre las normas que concretan el principio democrático en el procedimiento legislativo y las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados (pp. 92 a 97).

II

Expuesta, muy en síntesis, la argumentación de Paloma Biglino en esta parte —la más amplia— de su estudio, el comentario que suscita debe iniciarse con una obvia constatación: el indudable interés del tema analizado y de las conclusiones aportadas, fruto de una reflexión detenida que se traduce en múltiples matices y precisiones, de imposible mención, lógicamente, en el resumen lineal del apartado anterior, cuyo único fin era el de recoger los puntos básicos del razonamiento de la autora del libro. Tales puntos constituyen la referencia de las observaciones que a continuación se hacen.

A) Lleva razón la profesora Biglino cuando sostiene que la reducción de los vicios procedimentales invalidantes de las leyes a los supuestos de infracción de las normas constitucionales reguladoras de la actividad de las Cámaras es, habida cuenta de la sumariedad de esa regulación, algo claramente insuficiente. Afirmar otra cosa supondría, en efecto, desconocer la reserva de Reglamento parlamentario constitucionalmente establecida en materia de procedimiento legislativo. También resulta cierto que no toda infracción de una norma constitucional ha de conducir, sin más, a la invalidez de la ley y, con mayor motivo, que no cabe vincular esa invalidez a la vulneración de cualquier precepto reglamentario. Esto no significa, empero, negar o relativizar la normatividad de ciertas disposiciones constitucionales, ni la pertenencia de los Reglamentos parlamentarios al bloque de la constitucionalidad. Constitución y Reglamentos integran el parámetro de la validez procedimental de las leyes, si bien los efectos de los vicios de procedimiento sobre dicha validez serán distintos según el carácter de tales vicios y su mayor o menor incidencia en el proceso de formación de la voluntad del órgano legislativo.

B) La autora cree encontrar en el principio democrático la regla idónea para permitir la correcta identificación de los vicios invalidantes. Desde luego, aunque el procedimiento legislativo no tiene por *finalidad* el cumplimiento de aquel principio, sino la producción de la ley, es verdad que la organización constitucional y reglamentaria del proceso de elaboración de las leyes formales implica una determinada concepción del principio democrático y que éste, pues, tiene un contenido que, deducido de las reglas establecedoras de aquella organización, es susceptible de aplicarse en la interpretación de los supuestos de vulneración procedimental. Esta tarea de delimitación de los perfiles del principio democrático a partir de las normas que lo desarrollan halla su justificación en un doble presupuesto: la no asimilación automática entre infracción e invalidez, por una parte, y la naturaleza no apriorística del principio democrático, por otra.

El principio democrático, en efecto, si bien tiene un contenido nuclear en su mera proclamación constitucional (art. 1.1 de la CE) —ya que goza en la cultura jurídica de un sentido inequívoco, al menos como regla de procedimiento en los diversos niveles de la formación de la voluntad estatal—, carece de concreción al margen de los preceptos que lo vivifican y desenvuelven. Le sucede igual que a los demás principios estructurales de los artículos 1.º y 2.º CE, incapaces por sí de operar con independencia de las normas mediante las que el constituyente ha precisado sus contornos exactos. Sin embargo, no cabe duda de que, una vez así configurado, el principio democrático ha de presidir la interpretación no sólo de la totalidad del ordenamiento —en tanto que principio estructural del mismo—, sino incluso de cada una de las normas constitucionales que contribuyen a su perfilación y de las cuales concluye por autonomizarse. El principio democrático es, en suma, el producto resultante de la interacción de su contenido cultural nuclear y de las normas que delimitan su dimensión precisa en nuestro Derecho.

Un problema surge a continuación: el de si el principio democrático es una norma prescriptiva susceptible de generar, ella sola, la invalidez del acto procedimental —y de la ley, en su caso— que la desconozca o menoscabe. Tal afirma la profesora Biglino, siguiendo la línea expuesta por M. Aragón en su libro *Constitución y democracia*. La aceptación de esta tesis depende, no obstante, de dos consideraciones: una, la de que el principio democrático tiene un contenido cuya determinación no puede efectuarse únicamente sobre la base de la simple proclamación del artículo 1.º CE, pues entonces la insuficiente precisión del mismo situaría en primer plano las concepciones culturales de las que aquella proclamación deriva, en detrimento de la versión de democracia acogida explícitamente en el texto constitucional. El contenido cultural nuclear del principio democrático sólo cumple la función de identificar liminarmente dicho principio estructural, sin que pueda asignársele un papel de canon metapositivo de la validez procedimental de las leyes. La segunda consideración consiste en que no exista mediación de otra norma constitucional o reglamentaria, supuesto no imposible, aunque improbable, habida cuenta de la regulación detallada del procedimiento legislativo que efectúan los Reglamentos de las Cámaras. En realidad, el problema planteado adquiere verdaderamente sentido justamente cuando sea la propia norma reglamentaria la que se oponga al principio democrático, tal como éste es proclamado en el artículo 1.º CE y siempre que la contravención no afecte a otro precepto constitucional. En ese caso, no hay inconveniente en aceptar la tesis a la que se adscribe la autora, a condición de que el contenido del principio democrático se haya definido del modo sistemático al que me vengo refiriendo.

Dicho lo anterior, lo usual será que el principio democrático opere úni-

camente como fuente interpretativa de las disposiciones constitucionales y reglamentarias sobre la elaboración de las leyes, precisando su significado y alcance e integrándolas en un sistema comprensible unitariamente.

C) Pero la cuestión más importante —el auténtico eje de la obra que se comenta— radica en la funcionalidad del principio democrático para determinar *en exclusiva* el carácter invalidante o no de los vicios procedimentales de las leyes. Al pronunciarse en favor de tal exclusividad, P. Biglino desconecta, conscientemente, la relación entre los Reglamentos parlamentarios y las leyes, entendiendo que ninguna incidencia puede tener en orden a la determinación señalada la pertenencia o no de aquéllos al bloque de la constitucionalidad, pues lo decisivo, a su juicio, es saber si el contenido de las normas reglamentarias puede reconducirse al principio democrático «tal y como aparece recogido en la Constitución», siendo relevante sólo en esta circunstancia la infracción de los Reglamentos, por afectar entonces la misma a la propia norma constitucional.

Hay en esta tesis algunos problemas de envergadura, a los que no es posible responder en el ámbito del presente comentario con la debida extensión argumental. Me limitaré a apuntar únicamente que la integración de los Reglamentos parlamentarios en el bloque de la constitucionalidad no es cuestión que parezca dudosa en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional. ¿Cómo desplazarlos, entonces, del juicio de validez de las leyes para sustituirlos en tal cometido por un principio constitucional cuyo contenido, en virtud de la reserva de que la Constitución les hace objeto, contribuyen a perfilar?

III

En el capítulo III de su estudio, dedicado a las formas de sanación de los vicios de procedimiento, la profesora Biglino, luego de excluir del análisis (pero sólo aparentemente, pues se ocupa de ellos con algún pormenor) los denominados vicios en los presupuestos (pp. 102 a 109) y los producidos en la fase integradora de la eficacia (pp. 109 a 114), centra su atención en los vicios generados en el trámite parlamentario de la ley y, tras referirse a la incidencia de los vicios de la voluntad (pp. 115 a 117), distingue más adelante entre irregularidades irrelevantes y vicios de procedimiento propiamente dichos (pp. 121 a 127), para concluir con el tema de la sanación de los mismos (pp. 127 a 151). La obra se cierra con unas consideraciones finales (pp. 153 a 161), dentro de las que se contienen unas interesantes referencias a la conexión entre invalidez y vías procesales de declaración de inconstitucionalidad de la ley. A este respecto, sostiene la autora que las peculiaridades de

los vicios procedimentales «no justifican que la interposición de un recurso de amparo o de un conflicto de atribuciones contra actos concretos del procedimiento legislativo pueda provocar que las sentencias dictadas por estas vías declaren la inconstitucionalidad de la ley elaborada». He ahí uno más de los muchos motivos de reflexión que este libro suscita: el de la idoneidad de los distintos procesos constitucionales para verificar la validez procedimental de las leyes.

En suma, debemos agradecer a Paloma Biglino su excelente obra, que no sólo es un completo estado de la cuestión sobre el tema abordado, sino, por sus propias y valiosas aportaciones, un libro de obligada referencia para todos los constitucionalistas.

RESEÑA BIBLIOGRAFICA

