

MARÍA ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento legislativo*.  
Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1987.

ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA

## I

La obra de la profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense, Asunción García Martínez, adaptación de su tesis doctoral por la que obtuvo la máxima calificación, llena un importante hueco en los todavía escasos estudios realizados en nuestro país sobre el Derecho Parlamentario (1) al abordar uno de los capítulos principales de la parte dinámica de éste, el procedimiento legislativo, el más sofisticado y complejo de los procedimientos parlamentarios. A pesar de su aparente tecnicismo, el procedimiento legislativo tiene una vertiente política indudable y una traducción inmediata sobre el modelo de parlamentarismo deseado.

El procedimiento legislativo, que es cauce formal a través del cual el Parlamento forma su voluntad legislativa, se caracteriza, según refiere la autora, por una serie de notas que aparecen condicionadas por la naturaleza del Parlamento como órgano complejo, colegiado, deliberante, componedor de intereses y de carácter representativo. Tales caracteres son: *su prolongación temporal* —exigencia de la reflexión y de la necesidad de garantizar que sean oídas todas las fracciones parlamentarias—, *la participación de las mino-*

---

(1) Véase I. TORRES MURO, *Ocho años de Derecho parlamentario español. Un comentario bibliográfico (1977-85)*. «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense», marzo 1986.

*rias* —en cuanto el procedimiento legislativo, como todos los procedimientos parlamentarios, debe garantizar en todas y cada una de sus etapas que los grupos minoritarios defiendan sus posiciones—, y, finalmente, la *publicidad* del mismo —que, como ya afirmó KELSEN—, permite sustituir hasta cierto punto la imposibilidad de la participación directa del pueblo, de manera permanente, en la formación de la voluntad estatal. Tales caracteres se completan con otras notas que se reflejan a lo largo del libro que consideramos: la *complejidad* del procedimiento, su carácter *negociador* en cuanto permite llegar a transacciones o acuerdos entre los distintos protagonistas, su naturaleza *instrumental*, la intervención de un conjunto de *órganos internos* de la Cámara a través de los que se articula la voluntad unitaria de la misma y la combinación de la *forma escrita y de la palabra*, entre otros.

A partir de la definición del procedimiento legislativo como pluralidad de actos que se ordenan secuencialmente para cumplir la función legislativa, la primera y primaria de las funciones parlamentarias, se plantea la profesora García Martínez el concepto y significado de cada uno de los actos que lo integran, en definitiva el concepto de acto parlamentario —que define como declaración de voluntad realizada por el Parlamento o cualquiera de sus órganos funcionales o de trabajo en el ejercicio de una potestad parlamentaria—, sus elementos y clases, desde la perspectiva de sus efectos jurídicos. En el estudio de los elementos se detiene especialmente en la competencia para la producción del acto, definido como hemos visto en un sentido amplísimo, decantándose por atribuir el concepto de órgano parlamentario a todos aquéllos que tienen una competencia, desde la Mesa de la Cámara hasta los funcionarios de la Secretaría General.

El estudio, en gran medida novedoso en nuestra doctrina (2), del acto parlamentario le permite individualizar el acto procedimental, respecto del procedimiento como conjunto, como acto de trámite e instrumental del acto final, lo que influye directamente en las posibilidades de su impugnación y en la declaración de su

---

(2) La única referencia al tema se contenía en el estudio de N. PÉREZ SERRANO JÁUREGUI, *Hacia una teoría de los actos parlamentarios*, «Revista de Derecho Político», núm. 9 (1981).

eficacia o ineficacia, de su anulabilidad o nulidad, siendo esta última solución verdaderamente excepcional.

## II

El origen de las reglas instrumentales que componen el procedimiento legislativo se encuentra, como el de tantas otras instituciones del Derecho Constitucional, en el Parlamento medieval inglés; el procedimiento inglés de las tres lecturas es el origen de los distintos modelos —con las necesarias adaptaciones a la realidad histórica, a la estructura concreta de cada Parlamento y a las posibilidades técnicas de cada momento— de procedimientos legislativos hoy existentes.

Estos se clasifican atendiendo a un acto procedimental, la lectura («reading»), es decir, el examen o exámenes sucesivos a que procede el Pleno de la Cámara en torno a un texto legal antes de la votación del mismo. Así, junto al procedimiento inglés, y de los países de su área de influencia, de las *tres lecturas* —en la que la primera es una mera formalidad— nos encontramos con el procedimiento de *Comisiones o de dos lecturas* —cuyo origen se encuentra en Francia y Estados Unidos y que se caracteriza porque tras la publicación del texto, éste pasa directamente a la Comisión correspondiente para su estudio, tras lo cual el procedimiento culmina con la segunda lectura efectuada en el Pleno y en la que, sobre el trabajo de la Comisión, aceptará o rechazará el texto propuesto— y con el de una *lectura*, que tiene carácter excepcional y nace como respuesta de la misma manera que el procedimiento legislativo descentralizado, a la acumulación de trabajo legislativo en los Parlamentos, mediante la simplificación de trámites procedimentales y por el mecanismo de suprimir la fase de Comisión; de esta manera los proyectos legislativos no reciben más que una sola lectura en el Pleno que forma su voluntad sin deliberación en Comisión y que se pronuncia normalmente tras un debate de totalidad sobre el texto, aprobándolo o rechazándolo en bloque.

Más adelante analiza García Martínez las fases del procedimiento legislativo: la fase de iniciativa, la de deliberación y la de resolución, acuerdo o aprobación, subrayando la clara diferencia entre

la primera y las otras dos, ya que mientras la primera se limita a poner en marcha el procedimiento legislativo —es el presupuesto de hecho—, las otras dos fases responden a un único concepto, referido al conjunto de los actos a realizar para culminar el procedimiento de creación de la ley. A estas fases habría que añadir la integrativa de la eficacia, es decir, la de sanción, promulgación y publicación de la ley.

Sitúa en las Cortes medievales de Castilla y Aragón los antecedentes históricos de la regulación en España del procedimiento legislativo y subraya el carácter negociador del mismo, que venía impuesto por la propia naturaleza de las Cortes estamentales, y asimismo, en cuanto a las reglas para la adopción de acuerdos, sitúa en aquellas el origen del voto ponderado y de la exigencia de mayoría absoluta. El procedimiento articulado en las Cortes medievales y en los primeros momentos del Estado moderno, mecanismo dinámico en la relación Rey-Reino, irá perdiendo su sentido con el afianzamiento del absolutismo regio hasta que en los siglos XVI y XVII, tanto la proposición como la respuesta y la deliberación —cuando la había— se convertirán en un mero formalismo.

Desde los comienzos del parlamentarismo liberal se ha seguido en España el modelo procedimental francés, incluso cuando las circunstancias y condicionamientos de las Cámaras de uno y otro país no eran equiparables. Así se adoptó inicialmente el sistema francés de las Comisiones que en 1838 dejó paso al azaroso sistema, también de origen francés, de las Secciones que pervivirá en nuestro país hasta la reforma del Reglamento de 1847 que tuvo lugar en 1918. El mimetismo francés se rompe parcialmente con el temprano reconocimiento formal, comparado con el país vecino, de los grupos parlamentarios, reconocimiento temprano que va a permitir modificaciones sustanciales del procedimiento legislativo en los Reglamentos parlamentarios de la Segunda República; aquél se articulará ya definitivamente en torno a éstos, lo que implicará el fin del Parlamento de las individualidades que deja paso al Parlamento de los grupos como ejes y pivotes de la vida parlamentaria.

## III

El modelo procedimental vigente se basa, por una parte, en el modelo tradicional liberal español y, por otra, en los modelos parlamentarios continentales actuales, si bien con algunas influencias y resabios —por ejemplo en la configuración de la Ponencia— de las Cortes franquistas. Más trascendente que la adopción del sistema de las dos lecturas es la opción por el que es hoy modelo generalizado, el sistema de comisiones permanentes como órganos de trabajo encargados de hacer un primer estudio del proyecto legislativo, preparando el debate en el Pleno. A partir de la definición del modelo finalmente institucionalizado, García Martínez entra en un análisis pormenorizado del procedimiento legislativo ordinario y de los especiales, por razón de la materia o del tiempo, análisis que queda parcialmente desfigurado por las escasas referencias a la práctica, tan importante en una institución tan dinámica como el Parlamento. En este planteamiento formalista de los distintos procedimientos articulados por los Reglamentos de las Cámaras de 1982, destacamos con la autora algunos tintes críticos que son fruto, en gran medida, de indefiniciones constitucionales: así el mantenimiento de la toma en consideración respecto de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica o popular reduce de hecho la iniciativa legislativa, la gubernamental y parlamentaria; o, por otro lado, la depreciación del Senado —como se manifiesta en la iniciación del procedimiento o en la vejatoria fórmula de solución de los desacuerdos entre las dos Cámaras— reducido a un lugar secundario, ambiguo e incluso por debajo de lo que es normal en el parlamentarismo comparado respecto de las Cámaras Altas en supuestos de bicameralismo imperfecto o atenuado; o, la privilegiada situación del Gobierno en el marco de un sistema que difícilmente puede calificarse de separación de poderes, al menos en el sentido originario de la teoría; o los problemas que se derivan de la actual configuración, o mejor falta de configuración, de la ponencia o de la publicidad de las sesiones de las Comisiones, verdadera excepción en el marco del Derecho Parlamentario Comparado que impide a las mismas ejercer su labor de componedoras políticas, o de las multiplicaciones de las intervenciones, tanto en Pleno como en Comisión y por ende de la reiteración de argumentos que conducen a una

relativa tediosidad del debate; o finalmente la deficiente regulación del procedimiento presupuestario, el carácter expansivo del procedimiento legislativo descentralizado o los peligros del procedimiento de la lectura única, dada la ambigüedad de su formulación.

Con una clara sistemática y una exposición ordenada y rigurosa la obra de Asunción García Martínez, si bien peca de formalista, va más allá de realizar una teoría jurídica del procedimiento legislativo, pues su estudio detenido del acto parlamentario, aunque discutible en algunos aspectos, permite reunir los materiales necesarios para construir una teoría de todos los procedimientos parlamentarios. A pesar de que en apariencia su presentación es escasamente crítica, la autora destaca notables deficiencias y disfuncionalidades, que deberán ser tenidas en cuenta en cualquier iniciativa de reforma. Quizá éste sea el mensaje último de este libro: el procedimiento no puede quedarse anclado en el pasado o en la trasposición de mecanismos importados de otros países; su naturaleza dinámica, como el propio dinamismo de la vida política y parlamentaria, exige volver continuamente sobre él. La revitalización del Parlamento no pasa únicamente por el perfeccionamiento de las técnicas de control parlamentario, sino que es necesaria la actualización y perfeccionamiento del procedimiento legislativo, pues el peligro último es que el Parlamento quede completamente relegado del ejercicio de la función que da lugar a su nacimiento, la función legislativa.