

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y CALIDAD DE LAS LEYES (*)

BENIGNO PENDAS GARCIA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN EL PARLAMENTO CONTEMPORÁNEO: REALIDADES Y PERSPECTIVAS.—II. INSERCIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO.—III. PROPUESTAS DE REFORMA.

I. INTRODUCCION:

LA FUNCION LEGISLATIVA EN EL PARLAMENTO CONTEMPORANEO: REALIDADES Y PERSPECTIVAS

Presentar la última ponencia de este «Seminario para la preparación de directrices destinadas a mejorar la calidad de las leyes» ofrece, sin duda, algunas ventajas de orden práctico: entre ellas, desde luego, la posibilidad de utilizar el turno de cierre del debate, tan apreciado en la actividad parlamentaria. Me temo, sin embargo, que tales ventajas no llegan a compensar la preocupación que conlleva hacer frente al temible epígrafe «eficacia de las directrices», que preside la sesión de hoy.

Es fácil comprender la causa determinante de esta preocupación. En efecto, la eficacia es *prima facie* una pretensión propia de toda obra humana, cuya intensidad es aún mayor entre los juristas que en otros sectores de actividad profesional; además, el interés por la técnica legislativa responde a una sincera y legítima inquietud, amparada incluso por razones constitucionales,

(*) Este trabajo recoge, casi sin modificaciones, la ponencia presentada por el autor en el «Seminario para la preparación de directrices destinadas a mejorar la calidad de las leyes», organizado por el Parlamento Vasco (Vitoria, 8 de abril de 1989), completada por otra conferencia desarrollada en el «Curso sobre técnica normativa» celebrado en el Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, 30 marzo 1989).

y no es el mero producto de alguna de las «modas» intelectuales que surgen y desaparecen con frecuencia en nuestros días; por otra parte, después de un trabajo serio y riguroso, creemos estar en condiciones de ofrecer unas conclusiones inteligentes y de presentarlas (como dice el Tribunal Constitucional, en su más importante sentencia entre las que afectan a las Cámaras) en «términos razonables o argumentales» (1); confiamos todos, por consiguiente, con el optimismo incorregible heredado del espíritu ilustrado, en que basta probar la utilidad de una medida para conseguir su aceptación generalizada. Y, sin embargo, el hilo argumental quiebra en el último momento, y se pierden con él una parte sustancial de nuestras esperanzas: porque no escapa a ninguno de los presentes que los principios teóricos del «científico» pueden no coincidir con los superiores criterios estratégicos del «político», si me es permitido emplear, sin precisión alguna, los tipos weberianos de «científico» y de «político», demasiado tópicos, por lo demás, para ser verdaderos.

Todo ello, desde el punto de vista parlamentario que aquí nos concierne, como consecuencia de un hecho concluyente: que lo político y lo jurídico se entrecruzan perpetuamente en una trama de relaciones complejas, en cuya órbita apenas cabe descubrir alguna orientación convencional para trazar las fronteras entre uno y otro sector. Dicho en términos más claros: la política prima sobre el Derecho en la realidad cotidiana de los Parlamentos, de tal modo que sólo pueden prosperar (yo diría, incluso, que «sólo pueden tramitarse») aquellas propuestas técnicas que no pongan en cuestión este dato irrefutable.

Creo, después de lo dicho, que mi turbación ante el rótulo «eficacia de las directrices» resulta perfectamente comprensible.

* * *

Desde esta perspectiva realista, vamos a intentar, en todo caso, «contribuir a la racionalización del proceso de producción de normas», como reza el programa del Seminario, a través de una serie de sugerencias acerca de las *vías de inserción de la técnica normativa en el procedimiento legislativo* del Parlamento. Siempre, como dijera Jeremy Bentham, indiscutible precursor de los estudios de Ciencia de la Legislación, con un planteamiento prudente, conservando la calma y la templanza, sin encender las pasiones propias ni irritar las ajenas; el jurista no debe —escribía hace dos siglos el ilustre autor

(1) Se trata de la famosa sentencia del «caso Barral»: STC 90/1985, de 22 de julio, publicada en el *BOE* del 14 de agosto; la expresión mencionada aparece en el fundamento jurídico quinto.

inglés— crearse enemigos desesperados, sino conciliar, mirar por todos los intereses y contar a su favor con el tiempo, «químico que amalgama los contrarios y sedimenta todos los entusiasmos». Y así, concluye Bentham, podrá decir el juriconsulto al soberano, al presentarle el Código de las leyes: «Señor, las leyes que os propongo no son un producto de mis caprichos y no contienen una sola disposición que no me haya parecido fundada en el principio de utilidad.» Hay, no obstante, y con ello despedimos al fundador de la escuela utilitarista, un ideal remoto, pero no imposible, de claras resonancias platónicas: «aquella alianza, que aún está por nacer, entre el poder que sanciona las leyes y la sabiduría que las justifica» (2).

Se trata, por nuestra parte, de una mínima contribución a una tarea urgente: hacer posible que el Derecho supere, como señala Jean Carbonnier en su *Derecho flexible*, los problemas suscitados por su participación, por vez primera, en la «angustia histórica»; situación, desde luego, inusitada para el mundo jurídico, acostumbrado a ser «dispensador de certeza», «columna de mármol y tabla de bronce» (3). Los juristas, en efecto, hemos sido conscientes de que el Derecho se conmovía, y por ello, al modo de Hobbes, pedimos que el soberano se convierta de nuevo, con nuestra ayuda, en el «Gran Definidor», el creador de un campo de significados comunes, en cuyo marco reinen plenamente el orden y la regularidad. Este es, creo, el planteamiento filosófico-jurídico subyacente a los estudios técnicos de Ciencia de la Legislación, y por ello decía anteriormente que no es casual la proliferación contemporánea de este tipo de enfoques, más cercano —como bien dice Gretel en el primer estudio incluido en su libro *La forma de las leyes*— a la ingeniería social que a la clásica dogmática jurídica (4).

Con objeto de centrar el análisis práctico del procedimiento parlamentario y las propuestas de reforma que constituyen el núcleo de nuestro estudio (véase *infra*, apartados II y III, respectivamente), debemos, no obstante, dar respuesta previa a dos cuestiones de la máxima entidad teórica, que, en síntesis, pueden ser formuladas del siguiente modo: ¿Debe el Parlamento seguir ejerciendo, en el sentido material del término, la potestad legislativa, o debe renunciar a ello sin más trámites, en nombre de la insoslayable realidad del Estado contemporáneo? Y, supuesta la respuesta positiva a este primer inte-

(2) Para las diversas referencias al autor del primer tratado de Derecho parlamentario, las famosas *Tácticas políticas*, me remito a mi libro *Jeremy Bentham. Política y Derecho en los orígenes del Estado constitucional*, CEC, Madrid, 1988, espec. capítulos III y V.

(3) Véase JEAN CARBONNIER, *Derecho flexible*, Tecnos, Madrid, 1974, cap. I.

(4) Véase GRETTEL, *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch, Barcelona, 1986, pág. 11.

rrogante: *¿Puede* realmente el Parlamento legislar —y legislar bien— en el Estado de partidos que define los regímenes democráticos de nuestro tiempo? Analicemos por separado uno y otro problema.

A) Es sabido que la Constitución española (art. 66.2) confiere a las Cortes Generales el ejercicio de la «potestad legislativa del Estado», con preferencia —al menos gramatical— sobre las restantes funciones que las Cámaras tienen atribuidas; y lo mismo ocurre, en su ámbito propio de competencias, con los Parlamentos territoriales. Pero es asimismo bien conocido que la literatura iuspublicista contemporánea cuenta entre sus tópicos preferidos con la teoría de la crisis de la institución parlamentaria, considerando al Parlamento como mera «Cámara de registro» y legitimación formal de decisiones adoptadas, fuera de su ámbito, por lo que llama Kammler el «poder ejecutivo legislador». En este sentido se viene construyendo por la doctrina —y las citas que siguen son un simple ejemplo— el concepto de «centralidad de la mayoría parlamentaria-gubernamental» (así, entre nosotros, Molas y Pitarch), opuesto a los de «centralidad del Parlamento» (Barile, Cazorla) o «Parlamento, foco del sistema» (Verney, Pérez-Serrano Jáuregui) (5). Yo diría, si fuera admisible tan aventurado juicio de intenciones, que quienes todavía proclaman la posición prioritaria de las Cámaras en la estructura institucional (criterio que comparto, como luego trataré de explicar) formulan su argumentación con cierta desgana o, dicho de otro modo, «a la defensiva», frente a quienes describen convencidos el hecho manifiesto del desplazamiento del Parlamento frente al auge irresistible del «poder activo», del que habla, con feliz expresión, Bertrand de Jouvenel (6).

Es verdad, sin duda, que el «Parlamento legislador» (o, más ampliamente, el «Estado legislador») es, a estas alturas, un viejo sueño liberal, digno de figurar —como dice Morstein Marx del mandato representativo— entre las piezas de museo de la arqueología constitucional. No es menos cierto, como explica sugestivamente Rubio Llorente, que el dualismo entre función legis-

(5) Las referencias bibliográficas citadas, entre otras muchas posibles, son: ISIDRE MOLAS e ISMAEL E. PITARCH, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, en general; PAOLO BARILE y CARLO MACHITELLA, *I nodi della Costituzione*, Turín, 1979, cap. 2.º; L. M.ª CAZORLA PRIETO, *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Civitas, Madrid, 1985, *in toto*; DOUGLAS VERNEY, *Análisis de los sistemas políticos*, Tecnos, Madrid, 1965, y NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, «Comentario introductorio al capítulo I del Título III», en OSCAR ALZAGA (dir.), *Comentario a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, t. VI, págs. 29 y ss.

(6) Véase BERTRAND DE JOUVENEL, «Del poder activo», en su libro *El Principado*, Ed. del Centro, Madrid, 1974, págs. 179 y ss.

lativa y función de control ha perdido todo sentido, puesto que los procedimientos parlamentarios son siempre multifuncionales, de manera que el «control» viene a convertirse en «una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad» (7). Y es, por último, indiscutible que, en principio, el complejo «Gobierno —mayoría parlamentaria— partido» (el orden de los factores podría alterar el producto, pero no es materia que ahora nos ocupe) dirige, en sentido político, la actividad estatal, siendo impensable que quiera o que deba ceder una posición legítimamente obtenida por medio de las urnas.

A pesar de todo, frente a las causas estructurales de la crisis del Parlamento en general, y más aún contra las situaciones coyunturales que contribuyen a agudizar dicho fenómeno en algunos sistemas, conviene adoptar una actitud enérgica, a partir de una convicción teórica rotunda y concluyente: el Parlamento, elemento *sine qua non* del régimen representativo, es el mejor reflejo de la clásica y no superada teoría de los atenienses del «siglo» de Pericles, según la cual vivir políticamente es condición radical (en el sentido de Ortega) de la vida genuinamente humana; y esta democracia, concebida como forma de vida, exige una participación activa en los asuntos públicos, puesto que el *logos*, la razón, la verdad política, pueden ser conocidos mediante el diálogo, la discusión, el debate libre entre seres inteligentes y, por ello, capaces de convencer y ser convencidos en la asamblea de los ciudadanos. He aquí la más valiosa enseñanza de la filosofía política occidental, que, referida a nuestro ámbito, puede ser resumida del siguiente modo: el Parlamento es el marco por excelencia del debate político, porque, al fin y al cabo, sin gobierno de leyes y no de hombres (función legislativa), sin limitación del poder y exposición pública de sus razones (función de control) y sin verdadero «consentimiento» de los ingresos y los gastos públicos (función presupuestaria) no hay democracia ni libertad política, sino, literalmente, tiranía o despotismo, revestidos acaso de formas vacías, más o menos atractivas.

Creo que, desde la perspectiva propia del Estado Constitucional, esta profesión de fe en la institución parlamentaria puede y debe ser mantenida, recordando también que el Parlamento ha adquirido —más por necesidad que por virtud— una larga sabiduría histórica, y que, lo mismo que supo quebrar la resistencia de los monarcas absolutos, será capaz de mantener una

(7) FRANCISCO RUBIO LLORENTE, «El control parlamentario», en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, núm. 1, 1985, p. 100. Del mismo autor, «El Parlamento y la representación política», en *I Jornadas de Derecho parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, I, en especial, pp. 155 y ss.

tensión polémica con el poder ejecutivo predominante, o incluso con el partido político hegemónico. Todo ello, claro está, siempre que adopte una actitud de vigor político y de *pathos* constitucional, en lugar de aceptar de forma sumisa el suicidio institucional como única actitud posible, aunque sea (como es el caso) un suicidio lento y suave, saboreado con calma y hasta con fruición, como era propio de los sabios estoicos.

En síntesis, y tratando de responder así a la primera pregunta: la función legislativa es tarea prioritaria de todo Parlamento digno de este nombre y no debe ser resignada (insisto, en términos materiales), aunque estemos —en palabras de García de Enterría— en «la hora de los Ejecutivos» (8). Aunque sólo sea porque la competencia es irrenunciable y debe ser ejercida precisamente por el «poder del Estado» que la tiene atribuida como propia, parafraseando lo dispuesto, para otro ámbito, en la Ley de Procedimiento Administrativo; pero, sobre todo, por razones más hondas de filosofía política y teoría constitucional, que afectan a las raíces más profundas del régimen democrático.

B) Admitido, pues, que el Parlamento debe ejercer en plenitud la función legislativa, es preciso abordar la segunda y, me parece, más complicada cuestión: ¿pueden las Cámaras dar respuesta normativa eficaz a las necesidades ineludibles de una sociedad crecientemente compleja y desarticulada?

Prescindimos, por razones evidentes, de una reflexión detallada sobre el cambio de sentido de la ley como fuente del Derecho o de la quiebra del esquema formal de la teoría de las fuentes de producción normativa; e incluso, de que la Constitución de 1978 haya destruido —«de forma inmisericorde», como se ha escrito recientemente— el concepto tradicional de ley heredado de la dogmática clásica (9). Es notorio que la ley ya no responde al «arquetipo de racionalidad» propio de la razón liberal-burguesa, sino que es, en buena medida, acción instrumental de desarrollo del programa político

(8) Véase, al respecto, EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, «El futuro de las autonomías territoriales», en *España: un presente para el futuro*, vol. II, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984, p. 116.

(9) La expresión es de L. M.^a DIEZ-PICAZO, en «Concepto de ley y tipos de leyes (¿Existe un noción unitaria de la ley en la Constitución española?)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 24, 1988, p. 48. La crisis es tan profunda que este autor se atreve a rescatar parcialmente la vieja teoría de la ley en sentido material, que hace revivir a los «demonios familiares» (LABAND y BISMARCK) contra quienes fue puesta en guardia toda una generación. Véase el conocido libro de A. GARRORENA MORALES, *El lugar de la ley en la Constitución española*, CEC, Madrid, 1980, y, sobre todo, F. RUBIO LLORENTE, «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley», en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, vol. I, pp. 417 y ss.

preferido por el cuerpo electoral. Y, cerca ya del eje de los problemas que nos atañen, entra en juego un dato tan conocido que debe ser recordado con cierta timidez: la complejidad técnica de las leyes de nuestro tiempo, que, al parecer, sólo puede ser resuelta por los portadores de la nueva razón ilustrada (casi nunca juristas, por cierto), conocedores de los ultramodernos *arcana imperii*; todo ello, claro está, fuera del alcance de asambleas numerosas y, por definición, no especializadas. La legislación, en efecto, ya no gira, al menos principalmente, en torno a valores jurídicos; y, de este modo, la «soberanía del Parlamento» (producto, sin duda, de una singular confusión entre poder constituyente y poderes constituidos, hoy superada) (10), y con ella la «omnipotencia de la ley», han pasado a las vitrinas del antes mencionado museo arqueológico. En otras palabras: el Parlamento, «islote decimonónico» en el Estado de la sociedad postindustrial, sería incapaz de hacer frente a una realidad más próxima, guste o no reconocerlo, al mundo medieval de las franquicias y privilegios que a la sociedad teóricamente homogénea de la época en que se configuró la construcción doctrinal del Parlamento, que inspira todavía nuestra Constitución y nuestros Reglamentos.

Llevando al extremo estos argumentos, cabe adoptar una actitud escéptica, e incluso cínica: se legisla mal porque no se puede hacer mejor; o, acaso, porque no se sabe hacer mejor. ¿Sería cierto, como observa Miglio con manifiesta intención de provocar, que pertenecemos a una época de «analfabetos del Derecho», cuya ignorancia va a devolvernos a los tiempos oscuros del abuso y la arbitrariedad? (11). Es duro admitir (y me resisto a hacerlo) esta descalificación global de una generación que, entre nosotros, es felizmente responsable de la celebrada reconstrucción de la doctrina del Derecho público. Las causas, por tanto, habría que buscarlas en otro ámbito muy diferente, y por ello, hablando claro, debe admitirse que la mejora técnica de las leyes depende (además de su estudio jurídico serio y riguroso) de una voluntad política dispuesta a ir más allá de la proclamación retórica de buenos deseos. Voluntad política que, para ser consciente del alcance de su decisión, ha de tener muy presente que la realización del principio de seguridad jurídica (menos leyes, mejor redactadas, con mandatos claros y susceptibles de ser llevados a la práctica) supone una limitación del poder; porque

(10) Véase la STC 76/1983, de 5 de agosto, sobre el proyecto de LOAPA: «la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución», correspondiendo al Tribunal Constitucional «custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos», entre ellos las Cortes Generales.

(11) Véase G. MIGLIO, *Una repubblica migliore per gli italiani*, Giuffrè, Milán, 1983, págs. 26 y ss.

las normas ambiguas e incluso contradictorias, los preceptos inespecíficos y la confusión interesada son el mejor caldo de cultivo para la discrecionalidad, cuando no para la pura y simple injusticia. La solución depende, pues, sin olvidar la parte de responsabilidad que incumbe a los juristas, de la sensibilidad de los actores político-parlamentarios o incluso, puesto que el poder real permanece fuera de las Cámaras, extraparlamentarios, hacia un problema de trascendencia difícilmente exagerable.

Pero no debe esta ponencia exceder los límites permisibles en un Seminario de orientación eminentemente práctica. Si, como escribe Hamilton en *El Federalista*, la experiencia es «el guía menos engañoso de las opiniones humanas», quienes ejercemos la función pública parlamentaria somos conscientes, en grado sumo, de que nuestra labor sólo es útil si somos capaces, con permiso de Dworkin, de «tomarnos el Parlamento seriamente», renunciando a penetrar en la tentadora senda de las hipótesis de laboratorio. Es preciso, pues, examinar *in earnest* el procedimiento legislativo, con objeto de localizar en tan prolongado, reiterativo, complejo y pluriforme *iter* los momentos más adecuados para hacer presentes y operantes las exigencias de la técnica legislativa. Aunque, a este efecto, será obligado acudir a soluciones imaginativas y apenas contrastadas, pero muchas veces apuntadas —siquiera en privado— por los que vivimos la esquizofrenia propia de quien estudia un Derecho de profesores y/o de jueces (o, tal vez, de «profesores jueces») y, en cambio, aprecia día a día la realidad de un Parlamento donde está presente, muy lógicamente, el recelo de los representantes políticos hacia un «supraderecho» situado por encima de la voluntad del legislador; y que, por ello mismo, provoca resistencias —a veces sólo intuitivas— entre quienes gozan de la notable condición de titulares de un mandato (da igual ahora que sea representativo o imperativo) de origen popular, a través del correspondiente partido.

Pero es también incorrecto, según las más acreditadas reglas de la técnica legislativa, que el Preámbulo de un texto legal (*mutatis mutandis*, la Introducción a esta breve ponencia) contenga exhortaciones y declaraciones didácticas o laudatorias; peor todavía es que formule proclamaciones de afecto y fidelidad, como la que hemos dedicado a la institución parlamentaria. Pasamos, por tanto, a desarrollar el núcleo fundamental de nuestro trabajo, comenzando por una exposición no convencional del procedimiento legislativo en las Cortes Generales (apartado II) y concluyendo con una serie de propuestas de reforma, que pretenden despejar el camino de la técnica legislativa de falsos obstáculos procedimentales (apartado III).

II. INSERCIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO

De acuerdo con el esquema canónico, cuyo origen doctrinal se halla en Von Triepel, el procedimiento legislativo se divide en tres fases (de iniciativa o instauradora, deliberante o constitutiva y final o integrativa), y está compuesto por un conjunto de actos secuencialmente ordenados, tendentes a la formación de la voluntad del legislador. Pero no tendría sentido, aquí y ahora, llevar a cabo una exposición lineal de este procedimiento, ni tratar de buscar afanosamente nuevos préstamos para el Derecho Parlamentario en otros sectores «más maduros» del ordenamiento (12); tampoco, por supuesto, hay que volver sobre doctrinas bien conocidas en torno al procedimiento como *iter* y como garantía. Nos exime de la tarea, entre otras, la muy poderosa razón de que no todas las fases ni todos los trámites son iguales a efectos de técnica legislativa, como vamos a comprobar de inmediato.

No es fácil, por otra parte, describir esquemáticamente el procedimiento legislativo en Derecho español (estatal y autonómico), puesto que, además de otras complicaciones de origen intraparlamentario, la proliferación (*¿excesiva?*) de tipos de leyes en nuestro ordenamiento tiene fiel reflejo en la diversidad de requisitos procedimentales para la aprobación de cada uno de ellos (13). No existe siquiera, en rigor, un procedimiento-tipo que sirva de modelo a los restantes o que permita de verdad una eficaz aplicación supletoria de sus reglas. Tampoco es posible asegurar de cuántas «lecturas» está compuesto el procedimiento legislativo de las Cámaras que integran las Cortes Generales. He aquí un ejemplo proverbial: una ley orgánica o una ordinaria no delegada en Comisión pueden tener hasta tres *readings* en el Congreso de los Diputados (debate de totalidad, Comisión, debate final en Pleno), mientras que una ley ordinaria cuyo debate y votación no haya sido avocado por el Pleno puede ser objeto, si no hay enmiendas de totalidad, de una sola lectura (en Comisión). Después del ejemplo, el resumen de Fraile Clivillés: se echa

(12) Véase, al respecto, J. RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, «La elaboración de las leyes. Los tratados internacionales», en *Las Cortes Generales*, I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pp. 219 y ss. Una exposición «lineal», correctamente desarrollada, en M.^a A. GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, que se completa con un planteamiento más original en su trabajo «La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 14, 1988, pp. 59 y ss.

(13) Sobre el principio de especialidad procedimental, véase J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pp. 541 y ss.

en falta un sentido ritual auténtico, que facilite la comprensión y el seguimiento del proyecto por el pueblo e incluso por los estudiosos o interesados (14). De todo ello resulta, entre otros muchos inconvenientes, que prever la duración del trámite parlamentario de un proyecto de ley es una profecía aventurada y casi siempre fallida, pese a la incredulidad de quienes —ajenos a la vida de las Cámaras— muestran interés por algún asunto que les afecta.

Conviene también tomar conciencia, desde el primer momento, de otra vertiente del procedimiento legislativo de enorme significación práctica. Es cierto, por desgracia, que nuestro *iter* no cumple casi ninguna de las exigencias enunciadas en su día por Thomas Jefferson: precisión en los asuntos, economía en el tiempo, orden, uniformidad, imparcialidad. Entre otros motivos, señala Fernández-Carnicero (después de citar al político y tratadista norteamericano), porque los Reglamentos parecen un «bien propio» del que los grupos parlamentarios usan y disponen; dicho lo cual, añade prudentemente que «ello no debe escandalizarnos» porque no es más que una prueba de la precariedad de las normas que pretenden limitar el poder (15). Otros autores llegan a la misma conclusión, si bien con términos más moderados: así, a juicio de Cazorla Prieto, la norma jurídica está sujeta en las Cámaras a presiones tan fuertes que «es difícil que no se difumine» (16). Se puede también revestir el mismo hecho con cuidadosos eufemismos técnicos, sosteniendo, por ejemplo, que las normas reglamentarias son imperfectas, que, al ser producidas por sus propios destinatarios, se caracterizan por su disponibilidad y flexibilidad o que tienen, en definitiva, carácter puramente instrumental (17).

Descrita de un modo o de otro, la realidad es, en esencia, la misma:

(14) M. FRAILE CLIVILLÉS, prólogo al libro *El procedimiento legislativo*, citado en la nota 12, p. 13.

(15) CLARO J. FERNÁNDEZ-CARNICERO, «La naturaleza jurídico-política del procedimiento legislativo», en *Las Cortes Generales*, cit., II, pp. 1156 y ss.

(16) L. M.^a CAZORLA PRIETO, *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, cit., pág. 22 (trabajo publicado también en la obra colectiva *Las Cortes Generales*, I, pp. 21 y ss.).

(17) Véase, entre otros muchos, A. MANZELLA, «Diritto parlamentare e Regolamenti delle Camere nel quadro costituzionale», ponencia presentada a las *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, I, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 25 y ss., y las referencias que allí se hacen a DE CIULO, ESPOSITO y otros muchos tratadistas italianos. Entre nosotros, por ejemplo, D. LÓPEZ GARRIDO, «La flexibilidad de las normas parlamentarias: la experiencia del Congreso de los Diputados», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, 1986, págs. 25 y ss., y, en general, L. MARTÍNEZ ELIPE, «Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario», en las citadas *Jornadas del Congreso de los Diputados*, II, pp. 464 y ss.

parece, en efecto, como si los partidos políticos (aquí, grupos parlamentarios), al acceder a la condición indiscutida de protagonistas en el proceso de formación de la voluntad de los órganos del Estado —parlamentarios o administrativos— titulares de competencias normativas, hubieran decidido devolver al Derecho el «desprecio» que éste sintió históricamente hacia ellos, a causa, como es bien conocido, de las prevenciones antipartidistas del «puritanismo» liberal y democrático (18). Esto permite explicar, junto con el viejo problema técnico de su ubicación «jerárquica» en el marco de las fuentes formales del Derecho, el desasosiego de la doctrina a la hora de determinar la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario, así como la tendencia frecuente a acudir al poco ingenioso expediente de sostener que estamos en presencia de una norma *sui generis*. Mientras tanto, sociólogos y politólogos se muestran complacidos, con satisfacción mal disimulada, ante la torpeza de los juristas, sin que su aportación propia pase de ofrecer una aburrida relación de datos estadísticos, que suele concluir con sensacionales descubrimientos del tenor siguiente: que la cantidad de proyectos de ley gubernamentales es muy superior al de iniciativas parlamentarias o que el número de enmiendas de la oposición que se incorporan a un texto legal es reducido.

En definitiva, aunque el artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional vino a resolver muchas cuestiones pendientes, todavía permanece la incertidumbre a la hora de determinar hasta qué punto la infracción de normas procedimentales puede ser causa de inconstitucionalidad. Es reciente, a estos efectos, la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley 30/1984, que adopta un criterio elogiable, al sostener que «la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley, cuando esa inobservancia altere *de modo sustancial* el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras», proclamando la «*invulnerabilidad* de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador», al tiempo que «el carácter *instrumental* que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político» (19). Criterio, pues, que subraya la naturaleza garantista

(18) Sobre estas cuestiones, P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ y B. PENDÁS GARCÍA, «Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos», en *Revista de Administración Pública*, núm. 115, 1988, pp. 371 y ss., y la bibliografía que allí se cita.

(19) Véase STC 99/1987, de 11 de junio, en el *BOE* de 26 de junio. El problema se planteó, como se recuerda, sobre tres disposiciones adicionales de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública. Véase, sobre nuestro tema, PALOMA BIGLINO CAMPOS, «Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal Constitucional en la Sentencia 99/87», en *Revista Española de Derecho Constitucional*,

del procedimiento y convierte sus normas esenciales en parámetro de constitucionalidad, pero que deja en la penumbra una cuestión de máxima relevancia: ¿cuántas y cuáles entre las (frecuentes) vulneraciones formales de las reglas de procedimiento pueden dar lugar a inconstitucionalidad?

En la vida parlamentaria, por fortuna, ni todos los plazos se respetan ni todos los trámites se cumplen. Bien es cierto, por una parte, que las normas incumplidas son probablemente banales y no parecen encajar en el supuesto establecido por la jurisprudencia constitucional (alterar «de modo sustancial», que recuerda de inmediato las previsiones del art. 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo). Pero, por otra parte, no hace falta excesiva sagacidad para comprender que es la oposición, por intermedio de alguno de los sujetos legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad, quien podría denunciar la vulneración de las normas rituales; debería ser exigible que dicha vulneración hubiera sido invocada, e incluso impugnados internamente los actos de aplicación, en el momento procesal oportuno. Y ello, en la práctica, no es frecuente porque —sin paradoja alguna— el Reglamento es un gran desconocido para buena parte de los parlamentarios (20), que suelen estar bien informados sobre los mecanismos usuales de funcionamiento, pero no siempre comprueban su adecuación a los preceptos vigentes, incluso cuando éstos son interpretados en perjuicio suyo: me refiero a cuestiones tan concretas como los plazos de convocatoria de Comisiones o la publicación en tiempo oportuno de los textos que han de ser debatidos. Quede constancia para el futuro, en todo caso, de la sana advertencia del Tribunal Constitucional, y recuérdese también un viejo y sabio principio parlamentario, cuyo origen está, cómo no, en los Comunes: *the majority shall have its way, the minority its say*.

Una última cuestión antes de analizar las distintas fases procedimentales. Se trata de constatar que el procedimiento legislativo español se ha ido acomodando, tal vez de forma inconsciente, pero no por ello menos operativa, a la realidad actual del Parlamento en el Estado de partidos; cosa lógica, sin duda, puesto que la nueva realidad —en palabras de Rubio Llorente— no es el resultado de la «maquinación diabólica» de las oligarquías que manejan los partidos, sino la consecuencia necesaria de cambios sociales imparables

núm. 24, 1988, pp. 211 y ss. Respecto de otro ámbito de actividad parlamentaria, se está produciendo una preocupante resurrección de la teoría de los actos políticos, en la jurisprudencia no constitucional. Una opinión crítica al respecto, que comparto plenamente, en F. SAINZ MORENO, «Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa», en *Revista de Administración Pública*, n.º 115, 1988, pp. 233 y ss.

(20) Sobre el tema, J. M.ª GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, «Los Reglamentos de las Cámaras», en *Las Cortes Generales*, cit., I, p. 280.

y, por ello, no alterables por simple voluntarismo (21): El producto final, como demuestra la simple lectura de las leyes, no es precisamente brillante: decía hace un cuarto de siglo W. Hennis, que si bien el trabajo legislativo parlamentario podía ser considerado correcto, ello había sido a expensas de otras funciones, como el control del Gobierno y el debate público (22); hoy día, desde luego, no es posible suscribir la primera parte de la frase.

* * *

Vamos, por tanto, a examinar cada una de las etapas del procedimiento, siempre desde el exclusivo punto de vista de la técnica legislativa. Dejando constancia, ante todo, de que prescindimos de cuanto concierne a la tramitación de la Ley de Presupuestos, cuyos misterios peculiares no consienten la aproximación de los profanos (23). Asimismo, nos limitamos a sugerir aquí las dificultades de control técnico que plantean los decretos-leyes y, a la inversa, las expectativas que suscita el análisis formal y material de los decretos legislativos, posibilidad abierta por la Constitución (art. 86.6) y por el propio Reglamento del Congreso de los Diputados (RC) —no por el del Senado (RS)— y hasta ahora escasamente utilizada, sin olvidar que es la propia ley delegante la que debe prever la existencia de fórmulas «adicionales» de control.

La secuencia temporal de nuestro estudio tiene su *dies a quo* en el momento en que cualquiera de los titulares de la facultad de iniciativa legislativa (art. 87 de la Constitución) deposita en el registro de la Cámara correspondiente un proyecto o proposición de ley —o, con más precisión, un texto que aparenta ser tal, salvo mejor calificación de las Mesas— como manifestación formal de su voluntad de poner en marcha el procedimiento legislativo; de dicho acto —ha establecido en alguna oportunidad el Tribunal Constitucional alemán— surge una facultad específica para exigir que el Parlamento se ocupe de la propuesta y adopte una decisión sobre ella. Por supuesto, el predominio del Gobierno es abrumador en el ejercicio de la iniciativa, lo que obligó al constituyente a introducir (art. 89) una precaución en favor de las proposiciones de ley, más propia del Reglamento parlamentario que de la Norma fundamental.

(21) Véase F. RUBIO LLORENTE, «El Parlamento...», cit., pp. 154 y ss.

(22) La cita de W. HENNIS en su *Die Rolle des Parlaments und die Parteien demokratie*. Sobre el tema, entre nosotros, I. DE OTTO, «La función política de la legislación», en *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980.

(23) Véase, por todos, F. SAINZ DE BUJANDA, «El poder financiero de las Cortes Generales: aspectos constitucionales del Presupuesto del Estado», en *Las Cortes Generales*, cit., I, pp. 283 y ss.

A efectos de técnica legislativa, conviene destacar (en una fase todavía poco propicia para nuestro objeto) la mencionada facultad de *calificación* otorgada a los órganos de gobierno de las Cámaras, que nos permite plantear una serie de cuestiones de cierto interés:

a) En cuanto a los proyectos de ley, la Mesa podría formular objeciones para admitir a trámite aquellos que carezcan de «Exposición de motivos» o, lo que ocurre casi siempre, de los «antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos». Cabe también, sin necesidad de modificar los Reglamentos, que la Comisión reclame, a través de la Mesa de la Cámara, la «documentación» elaborada por el Gobierno en la fase preparlamentaria del proyecto, al amparo, en todo caso, del art. 109 de la Constitución y normas reglamentarias concordantes (24).

b) Respecto de las proposiciones de ley de origen interno (art. 126 RC y art. 108 RS), es también posible —y no es inusitado— que las Mesas emitan un juicio negativo de admisibilidad por razones formales, que, en último término, hacen referencia a cuestiones de técnica legislativa; debería por ello exigirse con rigor la inclusión de una Exposición de motivos, la distinción entre la situación legal vigente y el resultado que se espera de la innovación legislativa y la mención pormenorizada de los medios personales y materiales adecuados para la plena efectividad de los preceptos. Este ejercicio estricto de la facultad de calificación merece, desde luego, una nota favorable (*ex* técnica legislativa), aunque no es de recibo la práctica de examinar con lupa las (numéricamente) modestas iniciativas legislativas parlamentarias, al tiempo que se tolera al Gobierno el incumplimiento sistemático del artículo 88 de la Constitución.

c) Las proposiciones de ley de iniciativa autonómica podrían, teóricamente, estar sujetas a igual control previo por la Mesa en cuanto a su admisibilidad. No obstante, no es fácil que se produzca este supuesto, y parece más factible que la iniciativa sea rechazada, en su caso, en el trámite de toma en consideración (art. 127 RC), el cual, por cierto, no es adecuado para este tipo de iniciativas, por motivos que escapan ahora de nuestro objeto.

d) Es llamativa, por último, la referencia expresa a un juicio de admisibilidad a cargo de la Mesa, por razones de técnica legislativa *stricto sensu*, para las proposiciones de ley de iniciativa popular. En concreto, el art. 5.2 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, permite rechazar la admisión a

(24) En Italia, la Comisión BARETTONI propugna, entre otras cosas, la reforma de los Reglamentos parlamentarios para declarar inadmisibles a trámite las iniciativas legislativas que reenvían a leyes innominadas o que establezcan derogaciones genéricas, etcétera. Véase el informe de la Comisión en *Politica del diritto*, núm. 4. 1981, pp. 599 y ss.

trámite de estas proposiciones, entre otras causas, «cuando el texto carezca de unidad sustantiva». Esta técnica de control, una prueba más de desconfianza ante los mecanismos de democracia directa (en este caso, hacia la capacidad «jurídica» de los promotores), se repite habitualmente en las leyes territoriales reguladoras de la iniciativa legislativa popular y de las entidades locales. La inadmisión decretada por las Mesas respectivas puede ser impugnada (art. 6 de la mencionada Ley Orgánica y preceptos similares de las leyes de diversas Comunidades Autónomas) mediante recurso de amparo, para cuya interposición está expresamente legitimada la comisión promotora de la proposición. Este singular recurso —que pone en cuestión el carácter de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como normativa «cerrada y autosuficiente» (25)— podría, en un supuesto más bien hipotético, dar lugar a un pronunciamiento del Alto Tribunal sobre el concepto «unidad sustantiva» de un texto legal, de interés manifiesto para futuros estudios de técnica legislativa. Recordemos, asimismo, que también estas proposiciones han de ser objeto —injustificadamente— de toma en consideración (art. 129 RC y 5.º de la LO 3/1984, así como leyes territoriales pertinentes).

Aparte de problemas específicos, y siempre desde nuestro enfoque particular, hay un dato de especial relieve, que adquiere plena significación una vez que el texto haya superado (sin excesivos agobios, en la práctica) la fase de calificación y, en su caso, y con mayores dificultades, el trámite de toma en consideración: se trata de que las Cámaras reciben, en sentido material, un texto ya hecho, dotado de su propia lógica interna, sólo conocida por el o los expertos gubernamentales correspondientes, en el caso de los proyectos de ley, supuesto casi único en la realidad de las cosas y al que, desde ahora, nos vamos a referir de forma exclusiva; sin olvidar que, a veces, las proposiciones de ley del grupo mayoritario son proyectos del Gobierno, más o menos encubiertos. Conviene retener esta referencia a la figura del «experto gubernamental», sobre la que habremos de volver en otro momento.

* * *

La *fase constitutiva* del procedimiento legislativo nos pone en presencia de una serie de trámites sucesivos, que ya hemos calificado *supra* de complejos y reiterativos. Como todos los procedimientos conocidos en Derecho comparado, también el nuestro está construido como derivación del famoso dogma de las tres lecturas, que los ingleses aprendieron «a la inglesa» (26), esto

(25) Véase el Auto del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 1985.

(26) La expresión en R. FERNÁNDEZ CARVAJAL, *La representación política en la actualidad*, Universidad de Murcia, Murcia, 1970, p. 77.

es, más por instinto que por razonamiento, pues su origen se debe a la condición iletrada de la gran mayoría de los MP. Al igual que tantas otras reglas empíricas del Parlamento británico, fue racionalizada por Bentham en sus *Tácticas*, y extendida, desde Francia, por todo el continente.

Que los procedimientos legislativos de las Cámaras españolas son largos y repetitivos, a veces de forma irritante, es un lugar común para quienes (parlamentarios o funcionarios) tienen la obligación de seguir íntegramente su desarrollo. Los argumentos se reiteran una y otra vez, muchas veces por inercia, con la vana esperanza de que el tedio acabe por agotar al adversario o con el deseo, no siempre satisfecho, de obtener la atención del público (*id est*, de los medios de comunicación) en alguna de las fases. Se agradece, pues, la figura del parlamentario parco en palabras y rápido en las decisiones y se teme —por parte, insisto, de todos los participantes— al orador florido y ampuloso o al perpetuo aspirante a que su enmienda sea, otra vez más, rechazada. En esta línea de razonamiento, donde la ironía apenas encubre una vigorosa sugerencia de reforma, es lógico suscribir la idea del carácter potencialmente obstruccionista del mantenimiento sistemático, a través de todo el *iter* legislativo, de casi todas las enmiendas presentadas a un proyecto de ley (27); y, por supuesto, es imposible no envidiar las facultades del *Speaker* de los Comunes, a la hora de impedir que se repitan en el debate los argumentos ya expresados por el mismo orador o por otros (28).

En el intrincado laberinto de esta fase llamada «deliberante» pocas verdades firmes y permanentes pueden ser establecidas, salvo la evidencia de que hay demasiadas personas (políticos y técnicos) que intervienen en la tramitación de un proyecto y que, como es frecuente en estos casos, nadie es directamente responsable de la calidad técnica o de la homogeneidad formal del texto. Retengamos también esta observación, que habrá de fundamentar nuestra propuesta de designación de un «coordinador parlamentario» para cada proyecto de ley.

Presentado el proyecto y admitido a trámite, se procede a su publicación y a la apertura del plazo de enmiendas (art. 109 RC). Las enmiendas son objeto de calificación a cargo, en el Congreso de los Diputados, de la Mesa de la Comisión competente (art. 110.1 RC), y en el Senado, sin norma específica, de la Mesa de la Cámara; García Martínez ha puesto acertadamente

(27) Véase J. CANO BUESO, «Funcionalidad y obstruccionismo. Apuntes sobre el Derecho parlamentario de Andalucía», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 13, 1988, p. 201.

(28) Sobre el tema existe, como es sabido, una abundantísima bibliografía. Últimamente, en castellano, J. JACOB, «El procedimiento legislativo en el Parlamento británico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986, espec. pp. 192 y ss.

de manifiesto que las Mesas realizan su labor de calificación «atendiendo más a la forma que al contenido real de la enmienda» (29). De este modo, como las enmiendas de totalidad dan lugar a un debate global en Pleno, esta primera lectura depende únicamente de la voluntad de la oposición, aunque haya de ser instrumentada por la vía espúrea de pedir la devolución del texto al Gobierno o de presentar falsas «enmiendas de totalidad» de carácter, diríamos, procedimental y ajenas, por tanto, a su genuina naturaleza (bien expresada en el art. 110.3 RC); en el Senado, las propuestas de veto (arts. 118 y siguientes RS) vienen a cumplir una función semejante.

La presentación rutinaria de enmiendas a la totalidad, que no son tales, con el único objeto de provocar un debate en el Pleno, debe, a nuestro juicio, ser corregida mediante una doble actuación: por una parte, las Mesas habrían de rechazar la admisión a trámite de aquellas enmiendas que carezcan manifiestamente de dicho carácter, evitando así nuevas distorsiones en el ya de por sí tortuoso procedimiento legislativo; por otra, y de forma sustancial, las causas que originan esta suerte de fraude procedimental pueden ser evitadas estableciendo que todo proyecto sea sometido a una primera lectura en Pleno, consistente en un debate político en torno a los principios que lo inspiran y a la oportunidad o conveniencia de su presentación. Se conseguirán con ello dos objetivos: eliminar ficciones en la presentación de enmiendas y fijar criterios políticos y legislativos que sirvan de marco al debate posterior y a la actuación, si llega a concretarse la novedad, del coordinador parlamentario antes mencionado.

Por otra parte, y todavía en relación con la calificación de enmiendas, parece imprescindible que el órgano competente al efecto realice una labor sustantiva de depuración de los textos presentados como tales: en este sentido, la técnica legislativa obtendría un importante beneficio si se eliminaran en este trámite enmiendas defectuosas, incoherentes, farragosas o sencillamente inaceptables (siempre, claro está, por razones técnicas y formales), que proliferan en nuestra vida parlamentaria, con el grave riesgo de que, por algún azar afortunado, puedan ser incorporadas al texto.

La fase de *Ponencia*, que pasamos a examinar a continuación, viene a ser, como se adivina sin dificultad, el momento crucial en el *iter* parlamentario de un proyecto de ley a los efectos de su calidad, únicos que aquí nos preocupan. En términos concluyentes: si el texto no recibe un «tratamiento» adecuado en Ponencia, será imposible más tarde corregir los males originarios, puesto que —salvo medidas muy específicas para evitarlo— el debate

(29) Véase M.^o A. GARCÍA MARTÍNEZ, «La actividad...», cit., p. 77.

posterior en Comisión y/o en Pleno es más propicio a contribuir al deterioro del proyecto que a su mejora.

Desde un punto de vista formal, la Ponencia es un simple «órgano de órgano» (López Garrido), «subórgano de la Comisión» (Solé Tura y Aparicio), «órgano en sentido impropio» (Cano y Terrón) u «órgano auxiliar» (Gil-Robles y Pérez-Serrano Jáuregui), producto de una «desconcentración de funciones» en el seno de las Comisiones (González Trevijano) (30). Se trata, habría que añadir, de un órgano puramente interno, aunque en ocasiones —más bien en los procedimientos no legislativos— adquiere cierta relevancia externa, sobre todo en el marco de las Comisiones de investigación o de ciertas «pseudo Comisiones» de esta naturaleza material, disfrazadas de Ponencias de estudio constituidas en el seno de las Comisiones legislativas.

El número de miembros es, por definición, reducido, aunque no tanto como debería por razones de eficacia y de significado político y parlamentario. En el Congreso de los Diputados (art. 113.1 RC) se prevé incluso la posibilidad, desconocida en la práctica, de la Ponencia unipersonal; una reciente Resolución de la Presidencia, que modifica otras anteriores, establece que las Ponencias colegiadas (es decir, todas) se compondrán de diez miembros, cuya estricta distribución por grupos parlamentarios se especifica en dicha norma (31). En el Senado (art. 110 RS), la composición ha de ser obligadamente plural, de acuerdo con la exigencia reglamentaria de que sus miembros no pertenezcan a un mismo grupo parlamentario; de hecho, salvo raras excepciones, están integradas por cinco senadores (tres del grupo mayoritario y dos del más numeroso de la oposición), teniendo en cuenta que la designación de Ponencia es potestativa para la Comisión. Por lo demás, no hay motivo específico para poner en duda que los grupos pretenden cumplir el

(30) Las referencias bibliográficas son: D. 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», en *Revista de Derecho Político*, núm. 17, 1983, p. 15; J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 158; J. CANO BUESO y J. TERRÓN MONTERO, «Consideraciones sobre el procedimiento legislativo en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en *Las Cortes Generales*, cit., I, p. 710; J. M.ª GIL-ROBLES y QUIÑONES y N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977, p. 178, y P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO, «Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, 1987, pp. 245 y 261, entre otras.

(31) Resolución de la Presidencia por la que se modifica el punto primero de la Resolución de desarrollo del art. 113 del Reglamento, sobre designación y funciones de las Ponencias, en *BOCG*, Congreso de los Diputados, serie E, núm. 168, de 22 de febrero de 1989.

sabio consejo de los tratadistas clásicos (Pierre, entre otros) sobre la conveniencia de nombrar a personas competentes en la materia; es notorio que, por exigencias de técnica legislativa, sería muy oportuno persistir en ese sano criterio.

Describir el funcionamiento real de una Ponencia legislativa no es tarea sencilla. Procuremos ser esquemáticos: la Ponencia es un órgano acéfalo y por ello, a veces, un tanto caótico; trabaja siempre a puerta cerrada, con la exclusiva asistencia de los ponentes y del letrado, aunque no faltan «visitas», más o menos de cumplido, de algún otro parlamentario interesado; dispone a su manera del tiempo, puesto que los plazos reglamentarios son, en este órgano «autosuficiente», más indicativos que nunca; los debates son, en general, informales y no se elabora acta de sus sesiones, salvo en casos muy excepcionales (el más relevante, el de la Ponencia constitucional). Goza, en suma, de plena autonomía en su funcionamiento y, como vamos a ver de inmediato, proyecta sus criterios sobre la Comisión y el Pleno, hasta el punto de convertirse, sin lugar a dudas, en instancia fundamental del procedimiento legislativo.

En efecto, aunque, según las reglas (no escritas) de una supuesta teoría: pura del procedimiento, la Ponencia habría de limitarse a informar sobre las enmiendas, la realidad ha desbordado absolutamente este planteamiento; es muy cierto, por ello, que en Ponencia se lleva a cabo una genuina primera lectura del proyecto de ley. Vamos, primero, a describir la realidad y dejamos para más adelante los juicios valorativos. En Ponencia se introducen enmiendas «nuevas», hasta entonces ignoradas por casi todos; se aceptan algunas parcialmente, o, con expresión generalizada, «en espíritu»; se procede con frecuencia a «aparcar» —otro término de uso común— los asuntos conflictivos, de cara a una posterior y significativa consulta (¿a quién?); el Informe (o, con más exactitud, el nuevo texto que se incorpora como Anexo al mismo) sustituye al proyecto como objeto material del debate en Comisión, de acuerdo con una práctica procedente de las Cortes orgánicas que disgusta profundamente a algunos comentaristas; en fin, en el Congreso de los Diputados, la Ponencia desaparece formalmente una vez emitido el Informe, aunque pervive mediante el protagonismo de sus integrantes en debates posteriores, y, a su vez, esta sólida posición es todavía más clara en el Senado, puesto que la Ponencia desempeña un papel decisivo en la fase de Comisión (art. 116 RS)..

Las opiniones doctrinales sobre el *status* de la Ponencia en el procedimiento legislativo español son, en general, muy negativas. Creo, no obstante, que la cuestión merece una seria reconsideración, dado que estamos en presencia de un fenómeno de hondo significado en el debate parlamentario, que no basta despachar con una referencia crítica a la inercia de las Cortes demo-

críticas al aceptar esquemas procedentes de etapas anteriores. Se trata más bien de un nuevo y sustancial reflejo del proceso de acomodación de la realidad del Parlamento a los hechos concluyentes que impone el Estado de partidos; porque, a estos efectos, la Ponencia permite el reforzamiento de los grupos parlamentarios y ofrece un marco discreto para la negociación, aunque sea para ello —según la relevante opinión de Rubio Llorente— una «estructura inadecuada» (32).

Aceptada, de mejor o de peor gana, la realidad actual de este discutido órgano, es preciso encauzarla —en la medida de lo posible— hacia el cumplimiento de su función principalísima en la vida de las Cámaras. En este sentido vamos a proponer (véase *infra*, apartado III) algunas reformas radicales, que conviene ahora fundamentar brevemente. Antes, sin embargo, parece obligado sugerir, como medida inmediata y «de choque», que debe ser específicamente prohibida la corruptela que suponen las «enmiendas» (por llamar de algún modo a hojas de papel no calificadas por nadie) presentadas en vivo por el grupo mayoritario, cuya simple existencia hace perder todo sentido al plazo ordinario de presentación; son, incluso, un indicio de falta de lealtad al sistema parlamentario, porque sorprenden *in fraganti* al resto de los grupos sin darles oportunidad material de examinar su contenido. ¿Es ésta una alteración «sustancial» de las reglas de formación de la voluntad, a efectos de una eventual declaración de inconstitucionalidad?

Pero, volviendo al fundamento de las propuestas de reforma, conviene fijar la atención en una realidad muchas veces denunciada: el Informe de la Ponencia, con su contenido actual, es sencilla y lamentablemente inútil. Salvo raras excepciones, el texto (cuya redacción material corresponde al letrado, pero que suscriben los ponentes) se limita a dar cuenta, a veces en forma de listado, de las enmiendas aceptadas o rechazadas: ni rastro de motivación, ni el más mínimo atisbo de análisis técnico, ni prácticamente ninguna función que cumplir, excepto servir de falso preámbulo al Anexo. No es lícito pensar que el penoso deterioro de este documento parlamentario sea producto de una perversa conjura tramada por los ponentes y su asesor jurídico. Se trata, en rigor, del resultado más visible de un procedimiento mal concebido desde su origen, y sólo en el marco de una reforma prudente, pero enérgica, del mismo puede encontrar solución válida. Sobre las hipótesis de reforma, nos limitaremos a mencionar aquí —para su posterior desarrollo— la figura del coordinador del proyecto, así como el necesario refuerzo de las tareas de asesoría jurídica interna y la eventual presencia, en alguna fase de los trabajos de Ponencia, de un experto designado por el Gobierno para explicar la lógica

(32) F. RUBIO LLORENTE, «El Parlamento...», cit., pág. 167.

material y formal del texto. Como es fácil suponer, estamos en el momento clave para insertar las exigencias de la técnica normativa en el procedimiento legislativo.

La Ponencia, pues, debe reflejar, a través de un cierto «desdoblamiento funcional», la doble naturaleza, técnica y política, de la fase constitutiva del procedimiento. Y ello, me parece, por consecuencia de una nítida separación de funciones entre quienes de un modo o de otro participan en su actividad: como órgano de transacción y negociación (y ya dijo Kelsen que todo procedimiento está orientado hacia este fin), corresponde el protagonismo exclusivo al coordinador del proyecto y a los ponentes de los grupos minoritarios; como órgano técnico, el papel prioritario pertenece al coordinador, al letrado y al propio experto gubernamental. De ahí podría resultar un verdadero Informe de Ponencia, construido con rigor jurídico y, al tiempo, con un contenido significativo desde la perspectiva político-parlamentaria, piedra angular de toda referencia en las fases siguientes del procedimiento.

Superado el trámite de Ponencia, lo mejor que puede ocurrir con un futuro texto legal es que no empeore, siempre, claro está, para nuestra limitada y parcial finalidad. No obstante, por si el enfermo se agrava (por culpa, sobre todo, de un virus denominado impropriadamente «enmienda transaccional») conviene tener preparados algunos remedios urgentes. Veamos, pues, las fases subsiguientes del debate, cuando la futura ley ha superado ya su período de incubación.

Las *Comisiones* son, según entiende la doctrina con rara unanimidad, órganos funcionales de la Cámara, encargados en su origen de «poner el asunto en estado de resolución», en términos del Reglamento de 1810. Desde entonces, la evolución histórica muestra la absoluta superación del sistema de Secciones, cuyos miembros eran designados por sorteo, sustituidas por Comisiones permanentes y especializadas, aunque el panorama en Derecho comparado no permite generalizar acerca de su *status* parlamentario: hay, sin duda, diferencias sustanciales entre, por ejemplo, las poderosas Comisiones del Congreso norteamericano y las frágiles Comisiones bautizadas coloquialmente en Westminster como *upstairs*.

En nuestro sistema vigente, es opinión generalizada la pérdida de relevancia de las Comisiones, de la que se culpa, sin demasiados argumentos, a la usurpación de sus funciones por parte de las Ponencias. Existen, a mi entender, otras causas más significativas. Ante todo, aunque sea un simple dato formal, el número excesivo de Comisiones no contribuye a su fortaleza, fenómeno que se aprecia con nitidez en el Senado, cuyo Reglamento, con muy poca perspicacia, «petrifica» la división ministerial de la época de su aprobación, hoy profundamente modificada como hubiera sido fácil adivinar.

Tal vez sea igualmente excesivo el número de miembros (36 en el Congreso de los Diputados, 25 en el Senado), sobre cuya especialización podemos reiterar lo dicho respecto de la Ponencia; se prevé, además, la presencia e intervención de los autores de enmiendas, lo que alguna vez (muy singular, por supuesto) ha originado la asistencia de más de cien parlamentarios, recordando a quienes no comprenden el significado genuino de las instituciones al *Committee of the Whole House* británico.

Desde nuestro punto de vista, la crisis del debate legislativo en Comisión puede ser descrita a partir de algunos hechos concretos (33): práctica reiterada de la remisión al futuro debate plenario, de modo que los oradores, implícita o explícitamente, se reservan argumentos; ausencia habitual de grupos muy minoritarios, cuyos escasos miembros apenas pueden atender las sesiones simultáneas de diferentes Comisiones; aplazamiento de decisiones hasta el Pleno, donde la mayoría espera mostrar su generosidad hacia la oposición y las minorías pretenden obtener mayor eco para sus críticas al Gobierno. El resultado es que el trámite de Comisión suele quedar reducido a una pura formalidad y que siguen vivas demasiadas enmiendas, perturbando el buen desarrollo del procedimiento, aunque estén condenadas a extinguirse, casi siempre sin gloria, en la sesión plenaria. Debe asimismo ser resaltado que el estatuto de los presidentes de Comisión en nuestro Derecho es muy inferior al que disfrutaban en otros Parlamentos; sería, pues, conveniente —si se piensa en potenciar las Comisiones— dar cierta participación a sus presidentes en la Junta de Portavoces, como ocurre en Italia, donde forman parte de la todopoderosa Conferencia de Presidentes (34).

Es el momento de recordar que la publicidad es regla general respecto de las sesiones de Comisión, aunque nuestros Reglamentos (art. 64 RC y art. 75 RS) hacen en ese punto un perfecto ejercicio de hipocresía, al establecer rotundamente que dichas sesiones no serán públicas..., aunque, de ordinario, podrán asistir los representantes acreditados de los medios de comunicación social. En una palabra, los Reglamentos vigentes pretenden hacer 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. En rigor, como sintetiza De Vega, «no existe contraposición entre sesiones no públicas —porque en ellas no se

(33) Una acertada síntesis de la situación, en M. DELGADO-IRIBARREN y CLARO FERNÁNDEZ-CARNICERO, «Crónica parlamentaria del Congreso de los Diputados (febrero-junio de 1984)», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 3, 1984, p. 175.

(34) En contra, I. TORRES MUÑOZ, *Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas. Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pp. 255 y ss.

dé presencia de público— y secretas, sino que la única confrontación imaginable es la de sesiones con publicidad y sesiones secretas propiamente dichas, a las que no asisten los medios de comunicación social ni se reflejan en las publicaciones oficiales» (35).

Sentado, contra la letra de las normas, que las Comisiones son públicas, cabe pensar, como decía Benjamín Constant, que el auxilio de la prensa «anime e ilustre» a los parlamentarios o advertir que la jurisprudencia constitucional alemana razonó, en alguna ocasión, sobre la pérdida significativa de un punto de referencia para la opinión pública a causa de la exclusión de una lectura en el procedimiento legislativo. Puede también sostenerse todo lo contrario, si se recuerda la presencia poco respetuosa del público en las tribunas de las Cortes de Cádiz o se menciona la persecución de que fueron objeto en Inglaterra, casi hasta el siglo XIX, los editores de algunas modestas *newsletters*, que pretendían informar sobre los debates y votaciones. En mi opinión, no es el ámbito —al fin y al cabo, limitado— de una Comisión parlamentaria la sede más apropiada para exigir con ansiedad un *open government* o para señalar, citando a Bobbio, que la transparencia en el tratamiento de los asuntos públicos es una de las promesas no cumplidas del sistema democrático (36). Es más adecuado, en cambio, resaltar la diferente actitud del «político» según se halle o no ante la expectativa de ver reproducidas sus palabras en los medios de comunicación y apreciar, con un simple juicio comparativo, por qué son más eficaces las Ponencias que las Comisiones como órgano restringido de trabajo.

En rigor, una estrategia de reforma del procedimiento legislativo que tenga en cuenta la experiencia y evite las fases vacías de contenido podría ser articulada mediante la distinción precisa entre, por una parte, el *debate político* (y público) sobre las líneas estructurales del proyecto, ubicado al principio y al final de su trámite parlamentario: siempre en Pleno, el debate inicial; en Pleno o en Comisión con competencia legislativa plena, la última lectura; y por otra parte, el *análisis técnico-jurídico*, paralelo a la negociación política, cuya sede preferente sería la Ponencia. Centrándonos en las Comisiones, cabe apuntar una posibilidad, hasta ahora en desuso, que no precisa reforma reglamentaria alguna: institucionalizar la comparecencia de autoridades para informar sobre el proyecto (como ya ocurre en la tramitación anual de la Ley de Presupuestos Generales del Estado) y, lo digo con reser-

(35) Comentario de P. DE VEGA GARCÍA al art. 80 en *Comentarios a las leyes políticas*, VI, cit., p. 774.

(36) Véase N. BOBBIO, «El futuro de la democracia», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, 1984, pp. 18 y ss.

vas y con la máxima precaución, estudiar la presencia de representantes de grupos sociales afectados, sobre la base, bien conocida, de que cada día son más numerosas las leyes de impacto limitado a sectores determinados y neutras para el resto de los ciudadanos. No se trata, por tanto, de descubrir mecanismos similares a los *private bills* ingleses, que son, como dice Perceval, «privilegios», en el más estricto sentido etimológico de la palabra (37). Se pretende, muy al contrario, dar expresión parlamentaria al proceso real de *law making* en el Estado contemporáneo, reconociendo —al menos, de forma parcial— la emergencia de las organizaciones de intereses, que han ganado respetabilidad democrática al perder su antiguo y peyorativo nombre de grupos de presión. Recordemos un par de ejemplos: el muy conocido de la *Lobbying Act* norteamericana de 1946, que prevé la intervención ante las Comisiones de «grupos legítimos de intereses», en sesiones de carácter público, y la «presencia activa» de grupos sociales ante las Comisiones parlamentarias suecas. Nuestra democracia representativa es, me parece, suficientemente sólida para no temer la hipotética suplantación de los partidos por los defensores de intereses sectoriales ni el peligro eventual de ofrecer un refugio a los *sinister interests* en los pliegos del procedimiento parlamentario. Insisto, no obstante, en la necesidad de pensar cuidadosamente sobre esta delicada materia.

Hemos diseñado el papel de las Comisiones en el procedimiento legislativo como una fase de información y audiencia. Desde el punto de vista formal, su actuación en los proyectos destinados a ser debatidos en Pleno habría de limitarse a tomar conocimiento del Informe de la Ponencia, presentado por el coordinador, junto con una exposición sintética de las posiciones discrepantes y, en fin, a la aprobación del texto para su examen en sesión plenaria.

La intervención de las Comisiones en el procedimiento legislativo es muy distinta, como es lógico, cuando actúan con competencia legislativa plena. Es sabido que la previsión constitucional (art. 75) sigue el modelo italiano, y no está de más recordar aquí la despiadada crítica de Mortati contra la «vergonzosa abdicación» del Pleno en favor de catorce *Parlamentini*, sede ideal para el pacto fraudulento, a juicio del ilustre iuspublicista (38). Entre nosotros, la Constitución ha sido interpretada de forma más respetuosa por el Reglamento del Senado (art. 130.1, que exige delegación expresa del

(37) Véase R. W. PERCEVAL, «The Origin and Essence of Hybrid Bills», en *Parliamentary Affairs*, vol. 2, 1949, pp. 139 y ss.

(38) Las famosas páginas de C. MORTATI, en sus *Istituzioni di Diritto Pubblico*, vol. II, Cedam, Padua, 1974, págs. 747 y ss.

Pleno) que por el del Congreso (art. 148.1, que presume la delegación siempre que ésta sea posible por razón de la materia, fórmula de dudosa constitucionalidad, como señala con frecuencia la doctrina) (39).

Pero una cosa es la articulación práctica del mecanismo de delegación y otra muy distinta el juicio positivo que merece, hoy día, un procedimiento descentralizado que permite descargar al Pleno del conocimiento de asuntos de entidad menor; lo que lleva a concluir que, dentro de sus justos límites, la competencia legislativa plena de las Comisiones es funcionalmente eficaz y necesaria.

Llegamos así al debate del *Pleno*, el gran escaparate del Parlamento hacia la sociedad, que, por eso mismo, y en cuanto máximo exponente de la legitimidad del sistema, debe ser tratado con la mayor delicadeza, evitando que dedique su tiempo a pormenores insignificantes o a disputas insulsas. El debate de totalidad (extendido, según proponemos, a todos los proyectos de ley) y el debate final, en su caso, sobre enmiendas serias y estrictamente seleccionadas son más que suficientes para dar realce a la función del Pleno en materia legislativa. Este criterio, sin negar la existencia de un Derecho parlamentario común al Estado y a las Comunidades Autónomas, debe ser revisado, caso por caso, en los Parlamentos territoriales, en los cuales, como señala Embid Irujo, la labor legislativa «no va a colapsar» a la Cámara (40). Por ello, en este asunto —como en otros muchos— sería deseable que los Reglamentos parlamentarios autonómicos fueran más proclives a la innovación y abandonaran la tendencia (parcial) al mimetismo respecto del Congreso de los Diputados, que les atribuye, entre otros, Aragón Reyes (41).

Volviendo a las Cortes Generales, me parece innecesario (y disfuncional) el intento de revitalizar la vieja identificación del Pleno con la Asamblea, producto de épocas pretéritas, al menos si con ello se pretende atraer hacia las sesiones plenarias nuevas y reiterativas funciones. Sucede, al contrario, que la teoría del órgano complejo es admitida hoy pacíficamente por la doctrina, incluso para los Parlamentos unicamerales, y, en este contexto, sólo deben ser objeto de debate en el ámbito más solemne aquellas cuestiones que sean dignas, en sentido axiológico, de ser tratadas en dicha sede. Es ahora la ocasión de plantear una propuesta de largo alcance, con plena conciencia

(39) Véase, por todos, el comentario de M. SENÉN HERNÁNDEZ al art. 75 de la Constitución, en *Comentarios a las leyes políticas*, cit., VI, pp. 550 y ss., con sólidos argumentos.

(40) A. EMBID IRUJO, «Introducción al régimen jurídico de los Parlamentos territoriales», en la obra colectiva *Las Cortes Generales*, I, reiteradamente citada, p. 171.

(41) Véase M. ARAGÓN REYES, «La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas», en *Las Cortes Generales*, I, cit., pp. 590 y ss.

de su difícil articulación práctica. Se trata de la selección de las enmiendas que ofrezcan «suficiente garantía de seriedad» (como exige, respecto de los partidos, la *Parteiengesetz* alemana), excluyendo las ocurrencias aisladas de algún *backbencher* ocioso o, lo que es peor, las opiniones de un grupo de contertulios próximos al portavoz de cualquier grupo político. No pretendo, sin embargo, propugnar ahora mecanismos análogos al *Kangaroo*, aunque me parece un modelo irrenunciable de cara al futuro, mucho más acorde con la ortodoxia parlamentaria que nuestros sistemas de agrupación de enmiendas para su defensa o de supresión de turnos, que dan lugar a debates opacos y deslavazados, donde no siempre es fácil saber de qué está hablando y a quién está replicando cada orador (42). En todo caso, es claro que una solución de este tipo exige un significativo pacto institucional en torno a la figura del presidente y que, aun en ese caso, habría que mantener ciertas garantías internas y externas del respeto al «razonable ejercicio de las funciones parlamentarias» de que habla, en otro ámbito, el Tribunal Constitucional (43).

Una última cuestión, muy importante a efectos de técnica legislativa. Es verdad que el procedimiento debe estar abierto, en todo momento, a recoger el resultado de pactos y transacciones; por ello, el género «enmiendas transaccionales» (con distintas denominaciones: arts. 114.3 y 118.3 RC; 115 y 125 RS) merece el mayor respeto, incluso con la interpretación muy generosa que recibe en la práctica. Pero esto no significa que se les consienta «destrozar», literalmente, la lógica y la coherencia del proyecto, de manera que —aprobado el acuerdo político— el texto debería ser devuelto siempre al omnipresente coordinador, para su articulación concreta; el art. 119 RC ofrece, en este sentido, un valioso apoyo a los esfuerzos en favor de la calidad técnica de las leyes.

* * *

Reproducir las opiniones ya expuestas sobre el procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados para dar cuenta de la situación en el Senado

(42) En los Comunes, las enmiendas pueden ser rechazadas por estar más allá de los límites del texto legal (criterio de técnica legislativa), si su contenido es contrario a un principio aprobado por la Comisión de toda la Cámara o si no resulta «seleccionada» por la Presidencia, con facultades ampliamente discrecionales sobre cuyo uso no hay que dar, por su parte, explicación alguna. Además de los múltiples ejemplos que recoge la famosa «biblia» de E. MAY (*Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*), véase el citado trabajo de J. JACOB, pp. 192 y ss.

(43) Véase Auto 147/1982, de 22 de abril, del Tribunal Constitucional y el comentario de L. MARTÍN-RETORTILLO, «El amplio margen de libertad en el uso de los privilegios parlamentarios y su incidencia sobre los derechos fundamentales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 11, 1984, pp. 121 y ss.

supondría caer en el peor de los vicios antes denunciados: la repetición de argumentos en defensa de opciones con escasas posibilidades de éxito. Sirva, pues, la lucha contra el obstruccionismo como excusa principal para evitar el análisis detallado del procedimiento en la Cámara Alta. En todo caso, me remito a los diversos trabajos propios, publicados conjuntamente con Piedad García-Escudero, en los que pretendemos dar una visión objetiva y exenta de prejuicios sobre el papel del Senado en nuestro sistema constitucional, sin abrir la caja de los truenos contra la llamada «Cámara de representación territorial», pasatiempo favorito de un amplio sector de la doctrina (44). Reitero aquí la idea expresada en dichos trabajos: es posible dar mayor relieve al Senado sin necesidad de reformar la Constitución, a partir de una saludable dosis de imaginación jurídica, combinada, claro está, con una firme decisión política, en cuya articulación las Comunidades Autónomas habrían de ostentar el máximo protagonismo.

Sólo unas breves consideraciones al respecto, orientadas —como siempre— hacia problemas concretos de técnica legislativa. Ante todo, hay que constatar una evidencia: llamar Cámara de reflexión a una Asamblea que ha de debatir y aprobar un texto en el plazo de dos meses (cuando no de veinte días naturales) es, en el mejor de los casos, una cruel ironía. Es evidente que la secuencia Ponencia-Comisión-Pleno carece de sentido, y la práctica demuestra que las dos primeras fases no pasan de ser una formalidad estéril. Pero también debe admitirse, en honor a la verdad, que el Senado viene cumpliendo con dignidad la función de corrector de estilo, e incluso de reformador técnico de muchos proyectos de ley; además, por supuesto, de haber sido marco de pactos políticos de urgencia, no sólo por ser la última oportunidad para corregir el texto en el sentido de la integración de los intereses en presencia, sino también porque la penumbra que envuelve a menudo la actividad senatorial facilita la negociación y el compromiso.

Reformar el procedimiento legislativo en la Cámara de segunda lectura exige, pues, un enfoque realista y pragmático: la supresión de fases y de trámites sin sentido (por ejemplo, reunir la Comisión con el único objeto de designar Ponencia) debe ser drástica; el poco tiempo disponible ha de ser empleado en tareas útiles; en fin, la mejora técnica y gramatical de los proyectos debe ser analizada con todo cuidado. Desde este punto de vista, parece oportuno pensar de nuevo en la figura del coordinador del proyecto, que sólo sería válida si el senador y el diputado responsables trabajan conjuntamente

(44) El primero y más amplio de los mencionados artículos es «El Senado en el sistema constitucional español: realidades y perspectivas», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, 1984, pp. 55 y ss.

desde mucho antes de que el texto sea remitido a la Segunda Cámara; la misma regla de trabajo en común puede ser aplicada a los servicios jurídicos de ambas Cámaras, lo cual podría formalizarse sin problemas al amparo de la común condición de letrados de las Cortes Generales de quienes asesoran en Derecho a los órganos de una y de otra. Por último, es preciso destacar que el «Mensaje motivado» a que se refiere el art. 90 de la Constitución ha de ser objeto (en sentido análogo a los Informes de Ponencia) de un cambio en profundidad: el Mensaje debería reflejar con toda precisión los motivos que inducen al Senado a formular cada una de sus enmiendas, lo cual exige, para ser justos con los encargados de su redacción, que dichos motivos puedan al menos ser intuidos al hilo de los debates, lo que, por desgracia, no siempre sucede.

* * *

Aprobado el texto por el Congreso de los Diputados y por el Senado, parece que, ya en la fase final o integrativa del procedimiento, poco queda por añadir en materia de técnica legislativa. Solamente hay que poner de relieve el especial cuidado que requiere la publicación de un texto legal, cuya propia dignidad formal y material no se compeadece con las interminables «correcciones de errores» que los inquietos duendes de la imprenta (o, al menos, eso debemos creer, sin hacer más preguntas) obligan a introducir en el *Boletín Oficial*; por cierto, la fecha que determina el «dueño» del *Boletín* para la publicación es, dentro del respeto a la previsión constitucional, siempre incierta e imprevisible. Por último, una muestra personal de preferencia por los valores genuinos del régimen parlamentario sobre la perfección formal de las normas jurídicas: los errores del Parlamento (está claro que no me refiero a las erratas) se corrigen por medio de una nueva ley y no mediante la actuación eficaz de algún agente del ejecutivo que realice por sí mismo una última «lectura», fuera ya de toda justificación válida.

III. PROPUESTAS DE REFORMA

La última parte de este trabajo debe ser enfocada desde una perspectiva muy diferente a la utilizada en los apartados anteriores. No se trata ahora, en efecto, de exponer opiniones doctrinales ni de analizar los datos de hecho que ofrece la realidad de los Parlamentos contemporáneos, sino de formular propuestas específicas de reforma, con el objetivo muy preciso de *mejorar la*

*calidad de las leyes actuando sobre el procedimiento de formación de la voluntad del legislador, y, por supuesto, sin olvidar la prioridad teórica y práctica de la voluntad política sobre las ocurrencias, más o menos felices, de los técnicos y profesores. Por ello mismo, es preciso edificar sobre verdades y no sobre ficciones, porque si los términos jurídicos se cargan de pasiones y deseos se vuelven entonces emotivos y son utilizados para expresar preferencias personales y no, como exige el rigor científico, para formular enunciados fácticos. En esta misma línea, debe tenerse muy presente que la prevalencia de la mayoría sobre la minoría forma parte de la lógica más elemental del principio democrático y, por consiguiente, que el sacrificio (político) de la minoría es —como dicen los ingleses— *an inconvenience which is in the very nature of the case*.*

Las reformas propuestas pretenden, pues, despejar la recta formación de la voluntad del Parlamento de falsos obstáculos procesales, evitando a las Cámaras aquellos «sufrimientos» que se imponen de forma innecesaria a sí mismas. Pero su puesta en práctica habría de ser prudente y gradual, a través quizá de algún instrumento parecido a las *Sessional Orders*; porque es muy cierto que la utilidad neta de una medida es igual a su utilidad abstracta, una vez deducidos los descontentos que pueda producir y, sobre todo, los inconvenientes (en forma de celos y suspicacias) que tales descontentos pueden acarrear.

No es sencillo encontrar un criterio sistemático convincente para estructurar estas propuestas. Optamos, entre los varios posibles, por una distinción, puramente convencional y un tanto arbitraria, entre las medidas de reforma que afectan a los «sujetos», al «objeto» y a la «actividad» propia del procedimiento legislativo, insistiendo en que el esquema no es satisfactorio y que tiene por única finalidad hacer más clara la exposición que sigue.

A) Comencemos, pues, por las reformas que afectan a los «sujetos» del procedimiento, esto es, con términos ya utilizados, a los «políticos» y a los «técnicos» que intervienen de un modo o de otro en la tramitación de un proyecto de ley. Proponemos, desde este punto de vista, la instauración de la figura del coordinador parlamentario del proyecto, la creación de un órgano consultivo de asistencia jurídica y la designación por el Gobierno de un experto para cada uno de los proyectos sometidos a la deliberación de las Cámaras.

1.º En cuanto al *coordinador parlamentario del proyecto*, se justifica, en abstracto, por la aplicación al caso de un principio de organización bien conocido y comprobado: la asignación a una persona de tareas específicas permite exigirle responsabilidades concretas. La figura del coordinador está inspirada,

desde luego, en el *rapporteur* de las Cámaras francesas (45) (y, más lejanamente, en el *relatore* de las italianas), así como en el «vocal» o «relator» de los reglamentos históricos de las Cortes, e incluso en la previsión de las Ponencias unipersonales en el vigente Reglamento del Congreso. Estos modelos parecen más adecuados que la *relazione di minoranza* italiana o la doble ponencia alemana, que, en mi opinión, complican más que favorecen la agilidad del procedimiento. Hay, no obstante, una diferencia capital entre nuestra propuesta y los modelos mencionados, puesto que el coordinador del proyecto actuaría de forma simultánea y paralela a las Ponencias colegiadas, cuyos trabajos está llamado a dirigir.

El coordinador debe ser nombrado por la Comisión competente, al tiempo que son designados el resto de los ponentes; pertenecería, pues, por la lógica de las cosas, al grupo mayoritario, actuando como su portavoz nato a los efectos que nos conciernen. Por otra parte, su existencia en nada perjudica a las minorías, que seguirían teniendo representantes en Ponencia (con las ventajas adicionales de carácter técnico que supone el acceso a informes jurídicos y la presencia del experto gubernamental) y, en el plano político, tendrían un interlocutor directo, en la propia Cámara, a la hora de proponer pactos y transacciones. En fin, para los intereses de la técnica legislativa, el coordinador constituye el punto básico de referencia para la mejora del texto en todas las fases de su tramitación.

En síntesis, y con términos más directos y «normativos»: en cada proyecto o proposición de ley, la Comisión competente (en cada Cámara) designará «coordinador parlamentario» a un miembro de la misma, con las funciones y facultades siguientes: organizar y dirigir los trabajos de la Ponencia; redactar, junto con el letrado, el Informe de aquélla; presentar el proyecto ante la Comisión y, en su caso, ante el Pleno, pudiendo hacer uso de la palabra en cualquier momento del debate; y por último, redactar el texto de las enmiendas introducidas en las fases de Comisión y Pleno, con objeto de adaptarlas a la estructura formal del texto.

2.º La función de los *servicios jurídicos* de la Cámara en el procedimiento legislativo debe ser puesta en conexión con la denuncia generalizada acerca de la precariedad de medios del Parlamento en comparación con el poder ejecutivo (46). Para llevar la cuestión al terreno de las realidades y no

(45) Aparte de múltiples referencias en obras generales, véase, en especial, HENRY GEORGE, «Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires», en *Mélanges George Burdeau*, París, 1977, pp. 441 y ss.

(46) Véase, sobre el tema concreto, A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement, pourquoi faire?* Gallimard, París, 1967, y L. LIBERTINI, *¿Qué Parlamento?*, Plaza y Janés, Barcelona, 1980.

de los sueños es preciso tener muy presente que la superioridad material del Gobierno forma parte de la lógica del Estado contemporáneo, y, frente a ello, los Parlamentos pueden tratar de paliar sus principales carencias, pero no tiene sentido forzar inútiles comparaciones (47). En cuanto a nuestras Cámaras, como ejemplo significativo, tengamos presente que el número de funcionarios de la Asamblea Nacional francesa o de la Cámara de los Diputados italiana triplica, aproximadamente, al del personal al servicio del Congreso de los Diputados.

Es preciso, por consiguiente, aprovechar los medios actuales y procurar reforzarlos. En este sentido, importa destacar que hoy día la única actividad de análisis técnico de los proyectos de ley se realiza por los letrados de las respectivas Cámaras adscritos a las Comisiones legislativas. En concreto, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado (48), se redacta un informe sobre cada proyecto, que incluye referencia a la jurisprudencia constitucional pertinente y a los precedentes parlamentarios, así como —en el núcleo mismo de nuestra materia— un estudio sobre la incidencia de la norma en el conjunto del ordenamiento y un examen del texto en cuanto a su estructura, lagunas y disposiciones transitorias, adicionales, derogatorias y finales. Debe añadirse que las Direcciones de Estudios y Documentación de las respectivas Secretarías Generales elaboran un *dossier* de documentación, con amplia noticia, entre otras cosas, sobre el Derecho comparado.

No es posible, por razones evidentes, emitir aquí un juicio sobre la calidad de estos trabajos; pero sí merece la pena poner de relieve un hecho sólo en apariencia paradójico: los informes y la documentación son más apreciados *ad extra*, por los estudiosos e investigadores, que *ad intra* por sus destinatarios naturales, a salvo cuantas excepciones concretas puedan ser mencionadas; no se trata, de nuevo, de una cuestión de personas, sino de la estructura y funcionamiento del *iter* legislativo, que no ofrece ni un solo momento apropiado para el análisis técnico de la futura ley.

Una reforma puramente interna podría mejorar notablemente las cosas

(47) Por tanto, las propuestas de instaurar una Administración paralela van más allá de las posibilidades razonables. En este sentido, sobre todo, G. F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milán, 1982, pp. 297 y ss., bajo el epígrafe «Verso una magistratura del Parlamento».

(48) Véanse, al respecto, la Instrucción de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 29 de diciembre de 1982, sobre funciones de los letrados adscritos a Comisiones permanentes legislativas, y las Normas de las Mesas de ambas Cámaras en sesión conjunta de 17 de febrero de 1985, sobre régimen de asesoramiento técnico-jurídico a las Comisiones.

mediante la creación de un *órgano consultivo en materia de técnica legislativa* (que podría llamarse Consejo Asesor o de otras muchas maneras), integrado por letrados bajo la dirección de los respectivos secretarios generales, o eventualmente de un miembro de las Mesas. La función primordial de este «Consejo» sería la elaboración de un informe técnico sobre cada proyecto, completado por una serie de propuestas o sugerencias articuladas y debidamente razonadas, que habrían de ser expuestas por el letrado correspondiente en fase de Ponencia. Cualquier discusión adicional sobre aspectos específicos de este órgano, una vez delimitado el contenido esencial de su posible estructura y funciones, me parece por ahora irrelevante y prematura.

3.º Hemos señalado ya la conveniencia de que el Gobierno designe, al tiempo de presentar el proyecto a las Cámaras, un *experto o ponente técnico*, con el encargo de exponer ante la Ponencia, cuando ésta lo estime pertinente, un informe sobre el proceso preparlamentario de elaboración del texto y los criterios técnicos que han inspirado dicha tarea. La propuesta se inspira en la actuación de las *draftsmen* ingleses (49), redactores del proyecto de ley, al que acompañan a lo largo de su tramitación en el Parlamento, con la doble finalidad de prestar asesoramiento técnico al Gobierno y redactar las enmiendas que éste propone o acepta. A falta de una estructura administrativa tan definida como la existente en otros países, parece un primer paso prudente y moderado traer al seno de la Ponencia alguna información directa procedente del ejecutivo. El objetivo último habría de ser que desaparezca de nuestra vida parlamentaria la escena, poco edificante, de las consultas telefónicas o de pasillo, casi a escondidas, entre el «redactor» de la norma (sea un alto cargo del Ministerio o un funcionario menos conocido) y los portavoces de la mayoría gubernamental.

Antes de concluir este primer bloque de propuestas es interesante mencionar que, en otros países, la Presidencia de las Cámaras desempeña un papel relevante de impulso y apoyo a las tareas de técnica legislativa, dictando incluso instrucciones concretas al respecto (50).

(49) En castellano sólo tengo noticia de un trabajo sobre el tema, de M. MARTÍN CASALS y C. VIVER PI SUNYER, del grupo GRETEL, titulado «¿Quién redacta las leyes?: Los modelos de redacción concentrada y de redacción difusa de los proyectos de ley», que manejo en versión mecanografiada que me facilita la Dirección de Estudios y Documentación del Congreso de los Diputados.

(50) Véase, para Italia, el texto denominado *Formulazione tecnica dei testi legislativi. Regole e raccomandazioni, allegato alla circolare della Presidenza della Camera dei deputati del 19 febbraio 1986*. Se recoge en el Dossier de documentación para las III Jornadas de Derecho Parlamentario, elaborado por la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General del Senado.

B) El segundo grupo de propuestas está formalmente relacionado con el «objeto» del procedimiento legislativo, entendiendo por tal, de manera harto imprecisa, y sólo a nuestros efectos sistemáticos, el conjunto de documentos producidos a lo largo de la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley, que delimitan, en las fases sucesivas, el contenido de la discusión. Aparecen así, como regla general: el texto remitido por el Gobierno (o «proyecto de ley» en sentido estricto), el Informe de la Ponencia con su Anexo, el Dictamen de la Comisión y el texto aprobado por el Pleno, siempre refiriéndonos al Congreso de los Diputados; ya en el Senado, el texto remitido por el Congreso (que se publica de nuevo, por un prurito formal, a pesar de que, lógicamente, es idéntico al aprobado por el Pleno de la Cámara Baja) y, de nuevo, Informe de la Ponencia, Dictamen de Comisión y texto aprobado por el Senado; también, en su caso, Mensaje motivado y texto resultante de la aprobación definitiva, todos ellos publicados en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, en la sección correspondiente a la Cámara que proceda.

Llama la atención que, entre estos diez documentos básicos, únicamente los Informes de Ponencia y, cuando existe, el Mensaje motivado del Senado deben contener, en teoría, algún tipo de razonamiento y motivación; los restantes, sin excepción, consisten pura y simplemente en un texto articulado que refleja la *voluntas* (no la *ratio*) del órgano del que emanan, incluyendo, por supuesto, a los llamados, con término engañoso, «Dictámenes» de las Comisiones.

¶ Pero ni siquiera estos momentos de reflexión y argumentación cumplen la genuina función que les corresponde. Ya hemos expuesto *supra*, en términos rotundos, que el Informe de Ponencia es, hoy día, una relación burocrática de enmiendas aceptadas y rechazadas y que el Mensaje del Senado se limita a describir las variaciones introducidas por la Cámara, parafraseando muchas veces el texto de la enmienda y añadiendo, con la mejor intención, referencias a la «mejora técnica» o «corrección gramatical». Ya señalamos también las causas estructurales de estas deficiencias y, como excusa no pedida en defensa de los autores materiales, hay que decir que no es posible razonar sobre enmiendas que, al menos dentro de la Cámara, casi nadie sabe a ciencia cierta por qué se aceptan o se rechazan. Las excepciones singulares a todo lo expuesto vienen tan sólo a confirmar la regla.

De ahí que las propuestas de reforma estén orientadas hacia la exigencia inexcusable de que el Informe de Ponencia y el Mensaje motivado sean objeto de una radical transformación, en el sentido siguiente:

1.º Los *Informes de Ponencia* habrían de contener tres apartados claramente diferenciados: el primero, un análisis técnico-jurídico del proyecto, con especial incidencia sobre su repercusión en el ordenamiento y demás

cuestiones propias de la técnica legislativa, redactado por el letrado y aprobado por el coordinador del proyecto; el segundo, un informe sobre los principios de política legislativa que lo inspiran, a cargo del propio coordinador, con el asesoramiento del letrado; el tercero y último, una exposición sintética de las opiniones discrepantes, distinguiendo «bloques» de enmiendas y expresando las causas de su aceptación o desestimación: en este caso, correspondería también al letrado la redacción y a la Ponencia, como órgano colegiado, la aprobación.

2.º El *Mensaje motivado* del Senado, redactado entre el coordinador del proyecto en esta Cámara y el letrado correspondiente, debería expresar de forma argumental los criterios que inducen a la reforma del texto remitido por el Congreso. No sería descabellado prever en este punto una posible «presentación» de dicho Mensaje ante el Pleno de la Cámara Baja, a cargo del senador correspondiente.

C) Nos situamos ya en el tercer y último bloque de propuestas, referidas, como se dijo, a la «*actividad*» desarrollada en el procedimiento legislativo; esto es, a los sucesivos trámites que debe seguir el proyecto hasta su aprobación definitiva. Presentamos, en este sentido, las propuestas siguientes, cuya justificación se encuentra en el apartado II:

1.º Los órganos competentes (esto es, Mesas de las Cámaras y de las Comisiones) deben ejercer en todas sus dimensiones la facultad de *calificación* de textos y documentos, no admitiendo a trámite los proyectos o proposiciones de ley, enmiendas, etc., que no cumplan los requisitos mínimos de técnica legislativa; por ejemplo, debería ser reenviado al Gobierno un proyecto de ley no acompañado por los «antecedentes» a que alude el artículo 88 de la Constitución o devuelta a su autor una enmienda incoherente, en relación con el texto, o carente de una motivación precisa.

2.º El *debate de totalidad* en Pleno debe ser llevado a cabo en todos los proyectos de ley, con independencia de la presentación de enmiendas de totalidad o propuestas de devolución al Gobierno (en el Congreso de los Diputados) o de propuestas de veto (en el Senado). Esta primera lectura tiene sentido como debate político sobre los principios inspiradores del proyecto y fijación de directrices que sirvan de referencia en los debates posteriores.

3.º Debe ser *prohibida* de forma expresa y concluyente la presentación *ex novo* de *enmiendas* en la fase de Ponencia o de Comisión (salvo que tengan, materialmente, la condición de «técnicas» o de «transaccionales»), puesto que, de lo contrario, carece de sentido la existencia de un plazo ordinario y la propia publicación de las enmiendas presentadas durante el mismo.

4.º La *presentación* del Informe en Comisión o del Dictamen en Pleno será realizada por el coordinador del proyecto, eliminando la práctica de que un miembro cualquiera del órgano proponente se limite a recitar, de mala gana, una farragosa e innecesaria relación de fechas y de números.

5.º Sería oportuno institucionalizar la *comparecencia en Comisión*, como ya ocurre en la tramitación de la Ley de Presupuestos, de las autoridades y funcionarios que la propia Comisión tenga por conveniente, con el fin de proporcionar información directa a los parlamentarios sobre el proyecto de ley. (En su caso, podría estudiarse la presencia, también ante la Comisión, de representantes de sectores sociales afectados.)

6.º El *debate final* (en Pleno o en Comisión con competencia legislativa plena) debería centrarse en las materias que reflejen de forma sustancial la confrontación política entre las diversas posiciones. Para ello, las facultades presidenciales de ordenación de los debates habrán de ser orientadas hacia la «selección» de enmiendas y no, como actualmente ocurre, hacia la simple agrupación o la limitación de turnos.

7.º Toda *enmienda aceptada con posterioridad* a la fase de Ponencia, sea una enmienda originaria o transaccional, debería ser remitida, una vez aprobada en Pleno o en Comisión, al coordinador del proyecto, quien procedería, con la asistencia de los servicios jurídicos, a su redacción acorde con la homogeneidad del mismo; la nueva redacción podría entenderse aprobada si no suscita objeciones en un plazo razonable. Se trata, pues, de una extensión de la técnica del reenvío a Comisión, prevista en el Reglamento del Congreso (art. 119 RC).

8.º La *Exposición de Motivos* (Preámbulo, una vez aprobado el texto) debería permanecer inalterada durante el debate y encargarse su redacción final al coordinador. Dado que carece de valor normativo, no tiene demasiado sentido que sea objeto de enmiendas parciales, si bien el texto podría ser publicado y entenderse aprobado de no existir objeciones en un plazo razonable.

* * *

El lector habrá echado en falta, al concluir la exposición de estas propuestas de reforma, alguna referencia concreta a ciertas ideas sugeridas en la «parte expositiva» de la ponencia. No es un problema de falta de congruencia, sino la consecuencia directa del espíritu posibilista, que sólo se atreve a plantear aquellas reformas urgentes que, desde una perspectiva estrictamente técnico-jurídica, dicta el sentido común. Dicho de otro modo: es preciso

poner freno a la imaginación propia de la «ingeniería constitucional», recordando que trabajamos en un Parlamento real y no en un laboratorio aséptico.

Para evitar el desencanto en este último momento, podemos recordar, con Goethe, que las ideas que liberan el espíritu sin producir al mismo tiempo un progreso de la disciplina interior suponen un grave peligro para el equilibrio mental (*).

(*) Conviene recordar al lector algunos hechos de cierto interés, acaecidos desde la fecha en que fue redactado el artículo. Ante todo, hay que citar —elogiosamente— el proyecto de Reglamento del Congreso de los Diputados (BOCG, CD, serie B, número 159-1, de 17 de julio de 1989), caducado por consecuencia de la disolución de la Cámara, que introducía ciertas novedades coincidentes —por pura casualidad— con alguna de las sugerencias del texto. En el plano jurisprudencial, la STC 57/1989, de 16 de marzo (BOE del 19 de abril), interpreta de forma restrictiva y un tanto decepcionante los sanos principios proclamados con anterioridad: dice ahora el Tribunal, y no hay motivo serio para ponerlo en duda, que la falta de referencia en el mensaje motivado a una modificación introducida por el Senado no altera de modo sustancial la formación de la voluntad parlamentaria; lo más preocupante es el argumento que sustenta el rechazo de la inconstitucionalidad *in procedendo*: que el Congreso de los Diputados (o sea, la mayoría) entendió suficientemente motivada la modificación y que tal cuestión afecta a los «actos internos» de las Cámaras. En cuanto a la doctrina, merece ser referida la entusiasta irrupción en el pacífico ambiente de los estudiosos del procedimiento parlamentario de E. JIMÉNEZ APARICIO, «Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplos», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 3, 1989, pp. 143 y ss., con exhaustiva documentación.

La experiencia profesional del autor en los últimos tiempos ofrece pocas novedades. Me atrevo a aportar, sin embargo, a esta breve nota de actualización una ingeniosa cita de LORD BYRON, miembro distinguido (pese a su abstencionismo incorregible) de la Cámara de los Lores:

*I like a parliamentary debate,
Particularly when
'tis not too late.*