



# LA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO Y EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

(Nº 58-59 EL CRONISTA DEL ESTADO SOCIAL  
Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO)



LEFEBVRE  
EL DERECHO

# LA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO Y EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

(Nº 58-59 EL CRONISTA DEL ESTADO SOCIAL  
Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO)

*IGNACIO ASTARLOA HUARTE-MENDICOA \**

\* Profesor de Derecho. Letrado de las Cortes Generales. Abogado



Los Reglamentos parlamentarios (en nuestro caso los Reglamentos del Congreso y del Senado) son hoy instrumentos decisivos para afrontar cuestiones de gran relevancia como son los requisitos para que un Partido disponga o no de voz parlamentaria propia, los diversos trámites (y vicisitudes) para la investidura del Presidente del Gobierno, o el posible control parlamentario de un Gobierno en funciones. Por no hablar de algo tan directamente vinculado con la cuestión que hoy nos ocupa prioritariamente, como es la posibilidad de que el Parlamento ponga en marcha, aún en ausencia de nuevo Gobierno, su capacidad de tramitar y aprobar leyes.

Los Reglamentos parlamentarios son por tanto -y es lo que me interesa destacar ahora- unas normas fundamentales para el funcionamiento del Estado y para la puesta en ejecución de las previsiones constitucionales. Y en la medida en que someten a

derecho una parte muy sensible de las actuaciones de los poderes públicos y todo el proceso político en su conjunto, son un pilar fundamental para que el Estado sea efectivamente un Estado de Derecho.

Por eso es explicable que en este tiempo en el que se están poniendo sobre la mesa numerosas propuestas de mejora de nuestro sistema democrático, buena parte de ellas se refieran a la posible reforma de los Reglamentos del Congreso y del Senado.

Voy a ocuparme en concreto del Reglamento del Congreso, aunque, como trataré en particular del procedimiento legislativo, aflorarán también algunas referencias al Senado.

Todos conocen que tenemos un Reglamento del Congreso de 1982. Un buen Reglamento, por cierto, que ha facilitado una vida parlamentaria de enorme intensidad, durante más de 40 años. Desde aquel brillantísimo momento fundacional de la Transición, este Reglamento ha sido objeto de 11 reformas puntuales, la mayoría de las cuales (6) han sido sencillamente para adecuar las Comisiones de la Cámara a cada división ministerial mientras solo 5 han introducido alguna novedad de más sustancia. 3 referidas al estatuto del parlamentario: declaraciones de bienes, publicidad de los dictámenes de incompatibilidades o posibilidad excepcional de voto telemático,... Otra que ha introducido -no es pequeño cambio- la publicidad de los trabajos de las Comisiones de Investigación, secularmente secretos. Y una quinta que ha complementado el procedimiento para elegir los Vocales del CGPJ.

Sin embargo, desde los mismos años 80, concretamente desde la III Legislatura, abierta en 1986, la Cámara ha manifestado su propósito de propiciar cambios más generales y más profundos.

Ha existido por tanto conciencia muy temprana sobre la necesidad de revisar unas reglas que, en buena parte, se han ido transmitiendo inercialmente desde los reglamentos del XIX y que pronto entra-

ron en contraste con realidades ya muy potentes desde finales del siglo XX, como la apuesta por la estabilidad de los gobiernos en el parlamentarismo racionalizado, el dominio absorbente de los partidos políticos, el protagonismo de los mass media y hoy también de internet, o la primacía del Ejecutivo en la toma de decisiones públicas, primacía que hace que incluso la legislación sea cosa del Gobierno, imponiendo su mayoría parlamentaria en un régimen parlamentario como el nuestro.

Así pues, no ha habido Legislatura en la que el Congreso no se haya planteado una reforma profunda del Reglamento. En alguna, avanzando muy poco, pero en otras llegando incluso a las puertas de la aprobación de un Reglamento integralmente renovado.

Así ocurrió en julio de 1989, con el texto elaborado por la ponencia constituida en la Comisión de Reglamento, que ha sido la base de todos los trabajos posteriores. Más se avanzó todavía en abril 1993, en que la reforma estaba ya pendiente tan sólo del debate final en Pleno. Momento en el que se produjo la disolución anticipada -e inesperada- de la IV Legislatura. En fin, el último texto completo de reforma de Reglamento del Congreso fue el acordado en ponencia el 13 de octubre de 2005, que no llegó a ser objeto de publicación oficial porque se cruzaron controversias que nadie imaginó en los años 80 como la exigencia de algunos Grupos del uso en la Cámara de las lenguas autonómicas oficiales.

Junto a estos textos y a otros borradores menos avanzados, fruto del trabajo de otras sucesivas ponencias, todos los partidos han hecho en los últimos años numerosas propuestas para reformar el Congreso. Como es imposible que las detalle ahora, me limitaré a un panorama general de las principales cuestiones que han sido puestas sobre el tapete, deteniéndome eso sí, no en las soluciones mágicas con las que algunos creen resolver todos los problemas, sino en las posibilidades hacederas, aunque sean controvertidas.

Muchas abundan, especialmente en los últimos tiempos en cuestiones relativas a la ejemplaridad en el estatuto del parlamentario: desde sus derechos económicos a prerrogativas como la inviolabilidad, el suplicatorio o el aforamiento, las incompatibilidades, o las declaraciones patrimoniales.

Personalmente, la cuestión que me parece más relevante en este capítulo es la necesidad de formular un nuevo equilibrio entre el Diputado individual y su Partido, decisivo entre otras cosas para atraer a la política a las personas más valiosas. No se trata de volver atrás y de prescindir de las mejoras que el parlamento de Grupos ha proporcionado a la organización del trabajo parlamentario. Pero es evidente que el protagonismo de los grupos ha incurrido en excesos que disminuyen, hasta la práctica anulación, la capacidad de acción del parlamentario individual. Se trata por tanto de limitar esos excesos y de estimular el papel de cada miembro, hoy muy decaído, especialmente en los grupos más numerosos, abriendo por ejemplo algunas iniciativas al parlamentario individual, o permitiendo una lista de oradores en algunos de los debates, para poder intervenir en turnos breves.

Obviamente, otro capítulo recurrente es el de los requisitos de constitución de Grupos parlamentarios. Cuestión polémica de cada inicio de Legislatura, sobre la que algún borrador de reforma ha suscitado la prohibición de la ficción del préstamo de Diputados.

El régimen del Grupo Mixto y de los Diputados no adscritos es otra de las cuestiones pendientes. Y también la introducción de previsiones sobre el régimen jurídico interno de los Grupos y la publicidad y transparencia del uso de sus subvenciones.

Sobre la conveniencia de modernizar la estructura de hierro de todo reglamento parlamentario constituida por las previsiones de organización y funcionamiento, destaco las propuestas dirigidas a proporcionar mayor previsibilidad y programación de los trabajos y de su calendario, el incremento de los periodos de sesión anual,

mensual y semanal, el respeto a los plazos y la conveniencia de una mayor distribución de tareas entre el Pleno y las Comisiones.

Relacionado con ello, está planteado un nuevo régimen para las Comisiones, que deberían reunirse habitualmente de acuerdo con criterios predeterminados de programación, mientras que las sesiones plenarias se reservarían para debates políticos de carácter general o de máxima actualidad. En el caso de las leyes, como luego veremos, el debate plenario sería igualmente sobre el juicio político del texto, dejando el examen de detalle para la Comisión.

Recuperar el valor de la deliberación constituye otro objetivo prioritario. Es obvio que el Congreso no puede convencer a la opinión de que hace algo interesante si ni siquiera transmite una asistencia y una dedicación auténtica y no rutinaria de sus miembros al debate. Así, se ha planteado la modificación del criterio de que en la mayoría de los debates intervengan todos los grupos, la generalización del derecho de réplica para que los debates no sean una sucesión de monólogos o la limitación de tiempo para las intervenciones de los comparecientes, con un reparto equilibrado de tiempos entre el Gobierno y los Grupos, según su tamaño.

Como cuestiones particularmente controvertidas cabe citar la posibilidad de que las minorías puedan imponer a la mayoría la inclusión de asuntos en los órdenes del día o provocar la convocatoria de Plenos o Comisiones, la creación de comisiones sin acuerdo de la mayoría (especialmente las de investigación), la introducción del régimen de cupos para algunas comparecencias, o, como ya se dijo, el uso de las lenguas autonómicas cooficiales.

Como se puede apreciar, la relación de asuntos es larga y eso que no estoy más que recogiendo los títulos y no la letra menuda. Y títulos muy principales son además los relativos a las funciones de las Cortes, tanto en lo que se refiere a la función de control del Gobierno, como a la Presupuestaria, como a la función legislativa.

Es sabido que la función de control del gobierno es en el presente la función parlamentaria principal. Por ello es objeto de un especial debate, que persigue un difícilísimo equilibrio entre la gobernabilidad y la estabilidad política del país y el máximo escrutinio de la actividad de los gobernantes. A veces se olvida que esto no es cuestión de cantidad, sino de calidad y que no se trata de acumular oposición al peso. Pero no ha de olvidarse tampoco que resulta decisivo que los procedimientos de control disponibles en los parlamentos modernos sean sencillamente exhaustivos.

Como no puedo detenerme en este asunto apasionante y en el sinfín de instrumentos jurídicos que están implicados en ello (desde las comisiones de investigación a la posibilidad de introducir un nuevo debate periódico de actualidad con el Presidente del Gobierno), baste con decir que, probablemente, en este capítulo del control se encierran hoy los aspectos más espinosos de la reforma del Reglamento, los que hacen recelar a los Gobiernos y también los más llamativos para la opinión pública y los medios de comunicación.

Pero, resultando cierto que la mayoría de los comentarios que llegan a la opinión respecto de la reforma de los Reglamentos no ponen el acento en el procedimiento legislativo, es notable que en todas las ocasiones en que el Congreso de los Diputados ha producido textos de reforma general como los mencionados de 1989, 1993 y 2005, uno de los aspectos en los que se ha propuesto un cambio más incisivo e integral es precisamente la tramitación de las leyes.

Esto tiene fácil explicación. Nace de la creciente preocupación por cómo estamos creando Derecho hoy en día y de la conciencia de que, como ha escrito Santamaría Pastor "la segunda mitad del siglo XX ha alumbrado un actitud de notable falta de respeto hacia las normas jurídicas de todo orden a las que se trata con el des-apego característicos de los productos de usar y tirar, y en cuya



elaboración no parece necesario gastar esfuerzos porque su rectificación es fácil, rápida y barata”.

No voy a detenerme en la descripción detallada de la magnitud del drama. Lo he hecho recientemente en el Memento Práctico Francis Lefebvre sobre Técnica Normativa que he tenido el honor de dirigir y a él me remito. Pero lo cierto es que no puedo dejar de reseñar perplejidades como las que voy a enumerar aunque sea como pálido resumen:

- De la codificación hemos pasado a una absoluta fragmentación y dispersión del ordenamiento, cuajado de normas especiales y concretas. Controlar hoy cual es la norma vigente, solo es posible gracias a la existencia de las bases y las colecciones informáticas.
- Hay decenas de tipos de leyes: orgánicas y ordinarias, leyes de bases y legislación básica. Leyes marco, de transferencia, de delegación y de armonización. Leyes troncales o generales. Leyes de materia específica. Leyes de Presupuestos y leyes de acompañamiento de la Ley de Presupuestos. Leyes de Pleno, de Comisión o de lectura única. Están las reiteradas leyes modificativas, las leyes temporales, o las tremendas leyes “ómnibus”. Las leyes singulares o las leyes medida son auténticos actos, revestidos de ley, y se hacen con la misma fácil mentalidad con que se dictan los actos administrativos.
- Se habla hoy además de leyes principia- les, de objetivos, de directivas o recomen- daciones... De un soft law con un lenguaje jurídico de enunciados programáticos o promocionales, en los que los imperativos normativos se sustituyen por verbos como promover, pretender, instar o impulsar...
- Abundan lo que los italianos han llamado leggi manifestó (o sea aquéllas que no tienen posibilidad de ejecución).

- Las leyes son crecientemente voluminosas, con un tamaño poco asequible y un contenido poco conciso. Cada vez regulan más cosas y con más detalle.
- Contribuyen a ello, además, su falta de homogeneidad y el casuismo de su contenido. Son normas de varios objetos. Pero a la vez son normas parciales, que trocean la regulación de un objeto en normas diversas, luego destinatarias de numerosas modificaciones cruzadas. Las leyes se han vuelto así contingentes y coyunturales.
- El caso extremo son las ya mencionadas leyes ómnibus (y lo que es peor los decretos leyes ómnibus), que regulan multitud de materias y afectan, modifican o derogan decenas de normas anteriores. Por no hablar también de la práctica de los preceptos “intrusos”, artículos aislados ajenos al objeto de una norma que se introducen en la misma por puro oportunismo a pesar de su falta de conexión.
- El casuismo se está multiplicando también por influencia del modo de legislar anglosajón que usualmente regula hasta el último detalle, constituyéndose en modelo del Derecho Comunitario.
- Y falta previsibilidad. No hay programación o esta es escasa y frecuentemente incumplida.
- Como las normas se presentan cada vez más como respuestas urgentes a necesidades inaplazables, se hacen con más urgencia y, en consecuencia, con menos cuidado. La preparación y la solidez dejan su sitio a la improvisación, e incluso a la frivolidad. Como se ha dicho, “en este tiempo todo se nos va en rapidez”.
- Las normas son más oscuras, incompletas y frecuentemente confusas. Están cada vez más cargadas de ambigüedad, con abuso de fórmulas equívocas y de conceptos indeterminados.

Ello procede, en parte, de la primacía de los intereses y compromisos políticos sobre las preocupaciones técnicas. Pero también de un problema más general como es el creciente mal uso del idioma en las normas, al que tantas veces se ha referido Cazorla Prieto.

- A mayor abundamiento, hoy hay que legislar atendiendo a las exigencias particulares de la economía, la técnica y la ciencia. En estos ámbitos, el legislador ha de moverse demasiadas veces con el procedimiento de prueba y error. Se habla así de nuevas categorías como las “leyes a prueba”, o las leyes de vigencia limitada o normas sunset, tan contrastadas en el ámbito anglosajón.

Podría seguir pero no me parece necesario. Estos fenómenos responden a numerosas causas. Entre ellas la que aquí interesa ahora: las carencias del actual procedimiento legislativo. Y también su degradación progresiva, dado que, con la primacía legislativa del Gobierno a través de su mayoría, la tramitación parlamentaria de las leyes se ha ido trivializando, acortando trámites y turnos en el procedimiento ordinario y haciendo un uso cada vez mayor de los procedimientos especiales que, como la urgencia, la delegación en comisión o la lectura única en pleno, reducen el debate. Ello por no hablar del abuso inaceptable de los decretos-leyes.

Así pues hay necesidad perentoria de re- visar el procedimiento por el que el Parlamento legisla y hacerlo para que se elaboren leyes de buena calidad, evitando el desprestigio del principal producto institucional de nuestro Estado de Derecho. Y de las propias Cortes.

Ciertamente esto es sencillo de decir pero no es fácil de conseguir porque los cambios durante la tramitación de los proyectos normalmente vienen impulsados desde las exigencias de la política. Esto no necesariamente tendría que provocar un desarreglo técnico, pero en muchas ocasiones así sucede porque se improvisa demasiado, porque la dificultad de formar mayorías genera

previsiones que contienen una cosa y su contraria, porque se dejan hasta última hora las transacciones finales, sin margen para una posterior evaluación técnica, o sencillamente porque para conseguir el compromiso político se considera inevitable orillar el rigor técnico.

Esto obviamente no carece de lógica. El valor del Parlamento es debatir, hacerse eco del pluralismo de ideas e intereses y componer con ello textos que deben ser aptos para lograr unos objetivos, para lo cual se requiere que no exista un disenso político insuperable, así como la adhesión de la sociedad a la que van destinadas. Conseguir todo esto al mismo tiempo, y con rigor, no es sencillo.

Lo que hace falta es que haya voluntad política para que la reforma del Reglamento propicie la generalización de una cultura parlamentaria común sobre la necesidad de hacer compatibles las decisiones políticas con la corrección técnica.



A fin de contribuir a tan estimable propósito me animo a formular las reflexiones que siguen. Distinguiré a efectos expositivos entre el momento inicial, el desarrollo de los debates posteriores, la aprobación final, e incluso lo que debería seguir una vez aprobada la ley.

- a) Para empezar, es decisivo contar con un buen punto de partida, es decir, con un texto inicial correcto. En la medida en que la mayoría de las leyes proceden de la iniciativa gubernamental, ello nos remite a una serie de requisitos del procedimiento prelegislativo (sobre el que han incidido recientemente las reformas de la Ley de Gobierno y de la Ley de Procedimiento): reflexión previa, evaluación del cambio, solicitud de informes útiles, memorias razonadas y razonables,

audiencia de los destinatarios o interesados, e intervención de todas las administraciones afectadas,...

Lo que me interesa destacar ahora es que todo ese valioso trabajo a desarrollar por el Ejecutivo es también fundamental para el Legislativo y para la bondad del trabajo final. Por eso tiene razón Sainz Moreno al criticar la doctrina del Tribunal Constitucional por no reconocer la importancia debida a la remisión de los antecedentes necesarios para que el Congreso se pronuncie, reclamando que éstos se exijan de forma completa, y no sólo para uso de los parlamentarios sino también para conocimiento general de los ciudadanos y, en general, para la transparencia de la norma.

Lo cierto es que la MAIN y el expediente íntegro, si están hechos como es debido, contienen elementos de juicio fundamentales para que el Parlamento pueda forjarse opinión sobre principios tan básicos como la necesidad de la ley, su oportunidad, la proporcionalidad de sus medidas, los fines que se persiguen, la inexistencia de mejores alternativas para conseguirlos, o la opinión que genera en sus destinatarios.

En otras palabras, los requisitos exigibles a las normas no lo son solo para el Ejecutivo, sino que lo siguen siendo para el Legislativo y para ello es inexcusable que las Cortes puedan valorar los materiales preparlamentarios que se han ido acumulando.

b) Todo ello debe considerarse aplicable también a las proposiciones de ley, es decir a las iniciativas que no nacen del Gobierno. Con demasiada frecuencia estas son, desde la perspectiva de la calidad, extraordinariamente endebles, entre otras cosas porque se presentan buscando más una repercusión política que con el propósito real de llegar a convertirse en leyes.

Es probable que ello tenga que ver en gran parte con el hecho de que, en la práctica, han sido muy escasas las proposiciones que

salen adelante. Pero hace falta exigencia. La que deben tener los propios autores para presentar buenos proyectos. Y la que deben imponer las Mesas de las Cámaras a la hora de la admisión a trámite de las proposiciones. Otra cosa es reconocer que se usan para hacer oposición con pólvora del rey, sin ninguna intención de que lo prometido ahora se convierta luego en tarea de gobierno.

Todo aconseja además que, presentada una proposición de ley y una vez tomada en consideración, la Cámara pueda solicitar los informes y dictámenes que se habrían considerado preceptivos o aconsejables en el caso de tratarse de un proyecto de ley. Lo que se pierda en tiempo se ganará en capacidad de juicio y en calidad, contando con la opinión de los Consejos sectoriales concernidos. Y por supuesto, con las razones del Consejo de Estado.

En algunas leyes reguladoras de los Consejos Consultivos autonómicos, se ha incluido ya la posibilidad de que, facultativamente, los Parlamentos autonómicos puedan solicitarles dictamen sobre proposiciones de ley en tramitación en los mismos.

- c) Otra posibilidad de gran calado para una reforma del procedimiento legislativo sería que el Reglamento introdujese la posibilidad de establecer en el momento inicial límites a lo que es excepcional, tanto en lo que se refiere al procedimiento a seguir por la Cámara como al contenido de los proyectos.

Desde el punto de vista procedimental se trataría de reducir entonces el recurso a las urgencias, las lecturas únicas o las delegaciones plenas en Comisión, limitando y objetivando las causas que pueden justificarlas.

Desde el punto de vista material se trataría de propiciar que se respeten los contenidos propios de leyes que constitucionalmente deben tener un contenido preciso (pienso por ejemplo en las leyes orgánicas o en que la ley anual de presupuestos no puede incluir previsiones duraderas ni regular otras materias o modificar la Ley

General Presupuestaria). O procurar que se reduzcan determinadas leyes de naturaleza especial a la existencia de causas objetivamente tasadas y debidamente motivadas (pienso por ej. en las leyes singulares, las regulaciones incompletas de una materia, las leyes modificativas, las leyes temporales, y, por supuesto, en las leyes ómnibus).

Sé que sugiero con ello unas medidas complejas, porque sé que exigir rigor y poner límites es siempre más complejo que dejar hacer, tanto más en una institución con tan fuerte carga política como es el Congreso. Pero sé también que o intentamos rescatar con determinación principios básicos para poner coto al descontrol actual de nuestro ordenamiento o la ley va a acabar perdiendo su legitimación como técnica fundamental de ordenación social, convertida en puro voluntarismo político de ocasión.

Así que merece la pena reflexionar con cuidado sobre posibilidades como la inadmisión a trámite de leyes singulares sobre derechos fundamentales o que no sean proporcionadas; la partición en dos o más proyectos de leyes no homogéneas; la restricción de leyes modificativas al menos en unos plazos determinados o mediante exigencia de mayorías reforzadas; o la prohibición -o al menos la partición- de las malhadadas leyes "ómnibus".

No hace falta que añada que, si el Reglamento proporciona instrumentos para semejante control inicial de los textos por las Mesas, deberá también prever que ello no se desvirtúe durante la tramitación con la introducción de transacciones y modificaciones.

d) Ello nos lleva a otro de los grandes asuntos de una posible reforma, como es el de las enmiendas. En el marco del equilibrio entre las exigencias políticas y las exigencias técnicas, es particularmente necesario articular garantías para que, la introducción libre de enmiendas se haga en la medida de lo posible sin desvirtuar las garantías acordadas inicialmente para asegurar la buena factura del texto de partida.

Para ello es capital que los Reglamentos establezcan determinadas limitaciones y cautelas que luego los órganos rectores hagan respetar escrupulosamente. Cautelas como la limitación del derecho de enmienda respecto de aquellas que no tengan relación con el objeto regulado por el proyecto o proposición; la obligación de partición de los proyectos en los que transacciones durante la tramitación acumulen objetos diferentes; o la posibilidad de volver a la fase inicial de la tramitación si se aprueban tal número de enmiendas que cambia íntegramente el contenido del proyecto, como si propiamente se hubiese aprobado un texto alternativo.

En tal supuesto de que las enmiendas aprobadas vengán a conformar prácticamente una nueva iniciativa legislativa, cabría considerar también, como se dijo para las proposiciones de ley, que las Cámaras soliciten los informes y dictámenes procedentes, para evitar que se legisle por la vía de la enmienda, aprovechando las ventajas irresistibles del último minuto.

Alguna de estas limitaciones han entrado ya en Constituciones y Reglamentos y es lo cierto que en los propios Reglamentos del Congreso y del Senado -e incluso por vía de uso parlamentario- se establecen límites al derecho de enmienda, como ocurre con la ley de presupuestos, con los tratados internacionales, o con otros proyectos de ley que, por acuerdos de las Mesas, sólo pueden ser enmendados a la totalidad y no al articulado (como ha ocurrido con las leyes sobre el cupo vasco o navarro, o más recientemente, con la ley orgánica de abdicación de SM el Rey).

El propio Tribunal Constitucional, en ausencia actualmente de previsión reglamentaria sobre la congruencia de las enmiendas respecto del objeto de la iniciativa en tramitación, ha ido forjando poco a poco una doctrina cada vez más exigente sobre ello. Sobre todo a partir de la STC 119/2011, que ha reconocido que la Mesa tiene un amplio margen de valoración para determinar si una enmienda tiene conexión material o relación de homogeneidad con



la iniciativa de la que trae causa, pudiendo rechazarla motivadamente cuando sea evidente la ausencia de conexión.

Sin perjuicio de ello, también cabría prever un posible trámite de correcciones técnicas tras la aprobación de enmiendas y modificaciones en cada una de las fases de la tramitación. El ponente principal o jurista redactor al que luego me referiré podría proponerlas, con asistencia de los Letrados, y el órgano competente ratificarlos formalmente sin debate, en caso de acuerdo.

e) Desde el mismo siglo XVIII en el que se legisaba sin fotocopiadoras ni ordenadores, el procedimiento legislativo contiene una repetición de "lecturas", es decir de debates sobre el mismo proyecto, en diversos órganos (pleno, comisiones, ponencias,...). No hace tanto tiempo que las Cortes examinaban en cada una de esas lecturas los proyectos, desmenuzando el debate artículo por artículo y casi palabra por palabra. Eso ha sido sustituido por un debate político que se repite en todos los órganos y en todas las lecturas y que solo desciende al detalle del articulado respecto de los asuntos controvertidos que se quieren resaltar políticamente.

Pero es absurdo mantener siete, ocho o nueve lecturas de un mismo proyecto para hacer exclusivamente en todas ellas, una y otra vez, el mismo discurso político.

Frente a ello resultaría fundamental distinguir y compatibilizar momentos diferentes para el debate político o el técnico, para la negociación reservada o para la confrontación pública, para el protagonismo de los grupos o el de los enmendantes individuales.

En el procedimiento ordinario sería por ejemplo razonable diferenciar en todo caso pasos separados como los siguientes:

- un primer debate político de totalidad en pleno, no condicionado a la presentación de enmiendas,

- un periodo de reflexión y documentación, previo a la finalización del plazo de enmiendas, en el que se examinaría la preceptiva Nota técnica elaborada por los Letrados de la Cámara, y en el que podrían celebrarse las comparecencias de expertos o interesados,
  - la potenciación de las ponencias -hoy deterioradas- como instrumento de vigilancia de la calidad técnica y de negociación, dejando de hacer un mero trabajo de ordenación de enmiendas para realizar un análisis técnico y jurídico del proyecto, de su repercusión en el ordenamiento y de la incidencia de las enmiendas o las transacciones posibles con las mismas,
  - la continuidad durante todo el procedimiento de un ponente principal o coordinador del proyecto (BP), como vigilante de la calidad de la ley durante toda la tramitación, con el apoyo de los Letrados,
  - un detenido debate en Comisión que deje resuelto la generalidad de los detalles técnicos de la futura ley,
  - y la configuración del debate final en pleno de los dictámenes de comisión como un trámite más político que técnico, de fijación final pública de posición ante cada texto legislativo, tras haber celebrado un buen debate, detenido y técnico, en la comisión.
- f) Para desarrollar su tarea legislativa, los Diputados, además de poder recabar de las Secretarías Generales toda clase de documentación y de análisis, así como las mencionadas Notas de los Letrados, pueden acudir además a la información que proporcionen expertos o interesados. Nada impide que nuestras Cortes recaben informes a instituciones sociales. Nada impide tampoco que se elabore un calendario para

comparecencias de expertos o de representantes de los intereses afectados.

La creciente participación de los mismos tiene vertientes muy positivas, que van desde la participación democrática en la toma de decisiones, a la composición de intereses que evitan conflictos posteriores, pasando por el asesoramiento experto. Pero no cabe despreciar tampoco sus vertientes negativas, como la captura de los legisladores por los grupos de interés, o la influencia en el legislador a través del manejo de la opinión por parte de sectores poderosos (lo que Zagrebelsky llama el “mercado de las leyes”).

En cuanto a la concreta presencia de los lobbies en el procedimiento legislativo, más allá de la cuestión del registro de los mismos, hoy tan de actualidad, está la más incisiva posibilidad de elaborar una especie de ficha pública para cada proyecto de ley en la que conste quién intermedió o negoció durante todo el proceso, quien enmendó y quien votó, para dejar constancia real de los procesos de influencia sobre cada texto legislativo.

Por otra parte, el procedimiento ha de resultar accesible a los ciudadanos, que han de poder realizar el seguimiento de cualquier proyecto de ley y hacer llegar a las Cámaras sus opiniones y sugerencias. Para ello son muy valiosas hoy las páginas web.

g) Tras la votación final del texto en el Pleno del Congreso sería procedente que se revisase cómo ha quedado el mismo desde la perspectiva de su calidad. Era el trabajo de las viejas Comisiones de Estilo, hoy desaparecidas de nuestros Reglamentos.

En su ausencia, cabe que los ponentes y, en particular, el coordinador principal, revise las incidencias de cada cambio de última hora. Como esto plantea complejidades, porque lo aprobado en sesión no puede ser modificado, cabría introducir un trámite de ratificación formal por el Pleno si hay acuerdo y sin debate.

En su defecto, cabría hacer uso de algo en hoy en desuso, como es la previsión del artículo 119 del actual Reglamento, que faculta a la Mesa de la Cámara para enviar a la Comisión, por iniciativa propia o a petición de ésta, el texto aprobado por el Pleno, para que efectúe una redacción armónica que ha de ser ratificada por éste.

- h) En fin, en lo que se refiere al momento final, tras la intervención del Senado, su Mensaje Motivado propone con no escasa frecuencia cuestiones de importancia que no han sido debatidas en el Congreso y que éste ha de confirmar o no, sin posibilidad de deliberar con detalle sobre ellas, con una simple votación final de sí o no, que fija el texto de manera inalterable. Esto puede llegar a ser, si se hace con intención de obviar el debate, un auténtico fraude al procedimiento. Con el agravante de que, para poder introducir al menos algunos matices, el Congreso se ha reservado la más que discutible práctica de votar, literalmente, “trozos” de enmiendas del Senado (incluso palabras o comas).

Cabe además que el Congreso, al aprobar algunas enmiendas del Senado y otras no, rompa ya sin remedio la coherencia del articulado final, lo que tampoco es infrecuente.

Creo no equivocarme si concluyo que esta no es manera sensata de finalizar la tramitación de un texto legislativo. Para estos supuestos, ambos Reglamentos deberían prever soluciones a favor de la calidad normativa y también de la lógica más elemental.

- i) La generalidad de los trámites que se han ido reflejando ponen de relieve que se carece hoy de una línea rectora interna que guíe de inicio a fin la tramitación de un proyecto por las Cortes. Como hemos visto, la sucesión de lecturas en órganos diferentes no sirve para integrar armónicamente, lo que propicia errores incomprensibles que perjudican la corrección y el prestigio de las leyes y genera una imagen horrible de

dejadez de la institución ante la comunidad de juristas y, en general, ante los ciudadanos.

Ello nos sitúa ante la necesidad de que en las Cámaras existan órganos que asuman la dirección del conjunto del programa legislativo y figuras que centralicen el trabajo sobre cada proyecto. Para lo primero parecen adecuados los órganos de dirección de las Cámaras, la Mesa y la Junta de Portavoces, conforme luego diré.

Para lo segundo se requiere a su vez que algunas personas se responsabilicen de la correcta tramitación de cada proyecto hasta el final. En el Gobierno esa función la realiza el grupo de autoridades y funcionarios que hace su seguimiento con los impresionantes equipos de los Ministerios. Pero el trabajo en el Parlamento lo protagonizan los parlamentarios, lo cual hace indispensable que para cada ley exista el coordinador del proyecto al que ya he hecho referencia, que es quien debería responsabilizarse de velar para que se mantenga la corrección y la congruencia del proyecto y para dar la voz de alarma a Mesa y Junta cuando se produzca alguna alteración que cuestione alguno de los límites a los que ya me he referido.

Todo ello, con el apoyo y asesoramiento de juristas especialmente cualificados como son los Letrados de las Cortes, a lo largo de todo el proceso, desde su comienzo hasta su remisión al boletín.

- j) El procedimiento legislativo está necesitado en efecto de sosiego y de programación. Hoy, la sucesión de fases y la flexibilidad para manipular plazos y trámites provocan que la duración de la tramitación de una iniciativa por el Congreso sea imprevisible. Si ello sirviese para un mejor examen, cabría darlo por bueno, pero no es necesariamente -ni frecuentemente- el caso: los proyectos “duermen” muchas veces en el silencio y en el olvido y cuando las circunstancias políticas exigen, permiten o aconsejan que se continúe su tramitación, se ven afectados por un frenesí que liquida en pocos días lo que puede haber

estado congelado largos meses. Todo ello sin que los ciudadanos conozcan porqué se ha producido el parón o la posterior aceleración.

Ello fomenta el informalismo y, en cierto modo la arbitrariedad. No es razonable que haya leyes que entran en la Cámara y ven ampliarse el plazo de presentación de enmiendas hasta el infinito. Tampoco lo es que una vez finalizado el plazo de enmiendas no eche a andar el trabajo en ponencia y comisión por el sencillo mecanismo de no convocarlas, manteniendo meses una ley en un cajón y en algunos casos toda una legislatura entera.

Por el contrario tampoco es bueno ni para el parlamentarismo ni para la calidad legislativa tramitar leyes en brevísimos plazos. Aunque es cierto que las urgencias son inevitables, ni son tantas como en la actualidad parecen justificar que lo excepcional esté sustituyendo a lo normal en los procesos normativos, ni tienen porqué traducirse necesariamente en incorrección o incoherencia, si se multiplican las cautelas ante la excepcionalidad.

En cualquier caso, la necesidad de reglas tasadas que limiten el amplísimo margen de maniobra hoy existente, es evidente. La flexibilidad siempre será imprescindible para un procedimiento como el legislativo, pero no hasta el punto de que el mismo sea integral e ilimitadamente disponible.

- o) Y añadido finalmente una brevísima mención a una cuestión no por novedosa menos relevante. Nuestro parlamento debe plantearse la evaluación a posteriori de la incidencia real de sus leyes y del grado de ejecución de sus mandatos y previsiones. Dada la hora y la dimensión de la cuestión, me remito a lo que han escrito excelentemente sobre ello en el Memento sobre Técnica Normativa que antes mencioné, los profesores de la Universidad de Comillas Álvarez Vélez y Montalvo Jääskeläinen.

Por mi parte, me limito a señalar que esta evaluación ex post del éxito o el fracaso de lo legislado debe hacerse sistemáticamente y que, en el ámbito parlamentario, ese podría ser un trabajo típico de las Comisiones permanentes legislativas, debidamente auxiliadas por los funcionarios y servicios que resulten precisos de las respectivas Secretarías Generales del Congreso y del Senado.

\* \* \* \* \*

Para unos, las deficiencias actuales del parlamento no son sino el signo más visible de la declinación del sistema. Para otros, sin cuestionar la democracia representativa, no cabe más que la resignada aceptación de que los parlamentos cumplen todavía un papel de alta visibilidad política, pero de escasa efectividad, por lo que resultará suficiente seguir con las rutinas formales, sin preocuparse de las carencias, dado que el Ejecutivo, los partidos, los grupos sociales y los medios de comunicación son quienes acaparan el protagonismo del proceso político.

Existe sin embargo una tercera mejor opción, la opción reformadora, que plantea la necesidad de dejar de insistir en una descripción tópica y formal que no lleva sino a la inautenticidad y a la frustración, y persigue adaptar el parlamento y sus productos a las características de este tiempo histórico y a las perspectivas deseables de futuro de una democracia representativa fortalecida.

Hoy es menos concebible que nunca el Estado Democrático de Derecho sin una institución parlamentaria verdaderamente operativa. En este tiempo en el que los Gobiernos tienen tantos instrumentos de poder y en el que la influencia de potentes grupos sociales y su capacidad mediática de hacer llegar sus mensajes al público son tan extraordinarios, los valores que el parlamento representa son sencillamente imprescindibles. Rememoro:

limitación del poder y no concentración, escenario para la expresión del pluralismo, sistema de representación y participación popular, alternancia, integración de opiniones e intereses, foro común de diálogo y negociación, solución dialogada de las discrepancias y conflictos, deliberación pública de los asuntos comunes y de las reglas colectivas, libertad de crítica y de presentación de iniciativas, dación pública permanente de cuentas del poder; o elaboración pública y controvertida de la ley democrática...

El corolario es que al Parlamento le exijamos que haga lo que está en condiciones de hacer y no otra cosa y que lo que le corresponde hacer lo haga bien. Eso es lo que debe perseguir una reforma del Reglamento que se desee provechosa y duradera. Concebida no desde el arbitrio ni para componendas de corto recorrido, sino desde la solidez, el rigor y el consenso. Con objetivos como los de prestigiar la figura tan desvalorizada del Diputado individual, de adaptar todas las reglas de funcionamiento a lo que debe ser una organización moderna, de potenciar el mayor debate público de las alternativas existentes, y de establecer la mayor conexión del Parlamento con la sociedad, en el doble sentido de que se fomente la participación social en los trabajos de la institución y de que estos sean mejor conocidos y valorados por el conjunto de la sociedad.

También para potenciar la función principal de los parlamentos de este siglo, que no es otra que la de controlar al poder y la de arrojar publicidad completa y crítica sobre todos los actos del Gobierno y sobre las alternativas que plantea la oposición

Y por supuesto, para que la institución que tiene que hacer efectivo el sometimiento a Derecho de todo el ciclo político, sea la primera que se esfuerza por legitimar y dignificar el ordenamiento jurídico, haciendo las leyes como es debido a través de un procedimiento legislativo exigente y concienzudo que lo favorezca.



Para terminar, añado: no basta con poner un nuevo reglamento en un boletín. El cambio aquí planteado sólo será efectivo si proviene de una asunción auténtica por sus protagonistas de los valores y los objetivos que lo fundamentan. Se trata de servir sinceramente a la institución. Se trata también de asegurar un salto cualitativo en la regeneración del proceso de creación de nuestro Derecho. Hay quien ha calificado el empeño de “prácticamente imposible”. Será por tanto necesario no solo el acierto a la hora de reformar el Reglamento sino también una gran determinación, una gran constancia y un gran rigor en su ejecución. Ojalá contemos con todo esto en esta hora compleja de España y seamos capaces impulsar colectivamente el proyecto para un futuro mejor que el país anhela y merece. Nos jugamos mucho en ello.



**LEFEBVRE  
EL DERECHO**