

PARLAMENTO Y LEY

Francisco Rubio Llorente
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Complutense

SUMARIO:I. INTRODUCCION. II. LEY, POTESTAD LEGISLATIVA Y FUNCION LEGISLATIVA EN LA TEORIA POLITICA CLASICA. III. LEY, POTESTAD LEGISLATIVA Y FUNCION LEGISLATIVA EN ESTADO LIBERAL. IV. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO TIPICO DEL ESTADO LIBERAL. V. POTESTAD LEGISLATIVA Y FUNCION LEGISLATIVA EN EL ESTADO SOCIAL DE PARTIDOS. VI. CRITICA DE LA SITUACION PRESENTE Y PROPUESTAS DE REFORMA.

I. INTRODUCCION

Antes de comenzar la lección para la que he sido invitado, debo expresar mi agradecimiento a la Diputación General y a la Universidad de La Rioja, de una parte, y a los organizadores de estas Jornadas, de la otra, por el hecho mismo de la invitación. Gracias a ellos he tenido la oportunidad de hacer un grato viaje, de conocer esta nueva Universidad y de gozar por unas horas de la hospitalidad de una ciudad bella y sosegada.

El tema propuesto para mi lección permite, por supuesto, casi cualquier contenido. No voy sin embargo a aprovechar esta libertad. Entendiendo la rúbrica de mi conferencia de la manera más estricta posible, voy a intentar un esbozo de las relaciones entre Parlamento y ley desde el origen del constitucionalismo hasta el presente,

para derivar de ahí las características esenciales del procedimiento legislativo, es decir, del procedimiento que utiliza en su actuación el Parlamento como autor de la ley. Intentaré deducir, a partir de ahí, el origen de las deficiencias que todos percibimos y concluiré formulando unas sugerencias para remediarlas.

De hecho, ya me he ocupado no hace mucho tiempo de este mismo tema en unas Jornadas organizadas en las Cortes Generales, en las que formulé las mismas sugerencias que hoy expodré al concluir. Los destinatarios reales de esas sugerencias, razonadas a partir de un análisis de la situación y a las que por tanto no se puede desechar como puro arbitristismo, son sin embargo más bien los Parlamentos autonómicos, que entre otras funciones útiles podrían desempeñar quizás también la de ensayar cambios que adecuaran la estructura y el procedimiento parlamentarios a las necesidades de nuestro tiempo.

De acuerdo con el contenido que acabo de sintetizar, he dividido la conferencia en cinco apartados: 1. Ley, potestad legislativa y función legislativa en la teoría política clásica.- 2. Ley, potestad legislativa y función legislativa en el Estado liberal.- 3. El procedimiento legislativo típico del Estado liberal.- 4. Potestad legislativa y función legislativa en el Estado social de partidos.- 5. Crítica de la situación presente y propuestas de reforma.

II. LEY, POTESTAD LEGISLATIVA Y FUNCION LEGISLATIVA EN LA TEORIA POLITICA CLASICA

La noción de teoría clásica que voy a utilizar en esta conferencia es seguramente una barbaridad teórica, pues pretendo incluir dentro de ella toda la teoría política ilustrada de la que surge el Estado constitucional. Meto dentro del mismo saco a Montesquieu y a Rousseau, a Locke y a James Mill. En cierto sentido, también incluso a los teóricos británicos del *constitutional Government* y a los teóricos alemanes de la Monarquía Constitucional. Dicho se está, por eso, que probablemente no será difícil encontrar textos u opiniones que no encajen dentro del cuadro general que les propongo. Creo, sin embargo, que reducido como está a unas pocas grandes líneas, este cuadro refleja razonablemente la realidad. En todo caso confío que Dios y ustedes sabrán perdonar mi osadía, que creo justificada por los límites temporales a los que una conferencia ha de ajustarse.

En esa “teoría clásica” poder legislativo y función legislativa son términos que se implican recíprocamente; dicho en otros términos, hay entre ambos una correspondencia perfecta, siendo la función la variable independiente y el poder la dependiente. *Potestad legislativa es la que lleva a cabo la función legislativa.*

El poder legislativo, como los demás de la célebre tripartición, se define por la función a realizar, el establecimiento de normas generales que el Ejecutivo ha de aplicar y el judicial utilizar como fundamento de sus decisiones, que no son ni pueden ser otra cosa que concreciones de la voluntad general expresada en la ley. Esta es una norma jurídica definida por una estructura determinada, por “su generalidad y su duración indefinida” como dice el célebre artículo de la Constitución jacobina. Unos caracteres que quizás no se dan siempre en la realidad, pero que son teóricamente necesarios porque de ellos depende nada menos que la legitimidad del poder. Sólo la norma general e indefinida, dada para todos y *sub specie aeternitatis* asegura la libertad y la igualdad; sólo de ese modo se garantiza que el poder, que ha de actuar siempre sujeto a la ley, no se ejerce a favor de unos y en contra de otros, o al servicio de intereses particulares. El interés de la comunidad es siempre uno, el interés común, porque la comunidad está constituida por un conjunto de individuos que son, en cuanto miembros de la comunidad, en cuanto ciudadanos, no como hombres concretos, rigurosamente iguales.

Porque de la generalidad de su ámbito deriva también la ley la generalidad de su origen. La ley es general porque se aplica por igual a todos, pero también porque expresa la voluntad de todos, o más exactamente, la voluntad de la comunidad. En su versión democrática, rousseauiana, la voluntad de la que emana la ley es *volonté générale* y no *volonte de tous* precisamente por su estructura, pero todos han sido llamados a su elaboración y aprobación. Todavía en el siglo XIX predominan sin embargo las versiones no democráticas del viejo principio medieval “*Quod omnes tangit, ab omnibus approbetur esse*” y la expresión de la voluntad de la comunidad no requiere la participación de todos. La representación se justifica, de modo más bien implícito en Montesquieu y absolutamente explícito en Sieyès, por las exigencias propias del principio de división del trabajo, pero la relación de representación no siempre deriva de la elección y cuando deriva no son electores todos los ciudadanos, sino sólo la *melior et fortior pars* etc.

Como es evidente no es posible en el marco de esta conferencia ni siquiera aludir a todas las implicaciones de estas ideas y de su evo-

lución. Sólo me interesa subrayar, para enlazar con alguna de las observaciones que al final pretendo hacer, que esta fundamentación de la representación en el principio de división del trabajo, que naturalmente implica una *especialización* del representante, introduce una cierta contradicción en la teoría de la representación política, puesto que como es obvio, el representante es tanto menos representativo cuanto mayor es su grado de especialización.

III. LEY, POTESTAD LEGISLATIVA Y FUNCION LEGISLATIVA EN EL ESTADO LIBERAL

La doctrina jurídica del Estado liberal es una acomodación de esa teoría a las exigencias de la práctica.

Parte de la existencia de un interés general, un bien común que se identificaría sustancialmente con el bien individual si los individuos fueran lo bastante ilustrados (y también, por supuesto, lo bastante holgados como para recibir esa ilustración y hacer uso de ella, pero este es el supuesto implícito del que obstinadamente se prescinde) para percibir cuál es su verdadero interés. Por eso niega o deliberadamente ignora la existencia de intereses particulares, sectoriales.

El individualismo liberal se construye sobre la abstracción y la nítida separación de sociedad y Estado y a partir de esos supuestos, la ley no tiene ni puede tener como propósito modificar la situación concreta del individuo en la sociedad. Su destinatario no es el hombre, sino el ciudadano; asegurar la justicia en las relaciones que resultan del ejercicio de la autonomía de la voluntad y organizar el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, mediante el que este protege la vida, la libertad y la propiedad de los individuos.

Desde muy pronto se hizo evidente sin embargo que ni la ley es la única fuente del Derecho, ni la función del Estado se reduce a hacer leyes y ejecutarlas; que el Gobierno, aunque sea “el Ejecutivo”, no puede reducirse a la simple tarea de ejecutar las normas legales, aunque haya de respetarlas en su acción e incluso requiera habilitación legal para actuar; también ha de tomar iniciativas, organizar y mantener servicios y sobre todo, en la perspectiva que aquí interesa, hace también normas incluso participa en la elaboración de la ley.

En el continente se consagra desde muy pronto la potestad reglamentaria del Ejecutivo (Carta Otorgada de Luis XVIII; en el mundo germánico lo que requería consagración era más bien la ley).

El problema que plantea la relación entre ley y reglamento, entre potestad legislativa y potestad reglamentaria, evoluciona según dos vías distintas. De una parte, en Francia, más próxima a la doctrina británica de la legislación delegada, el reglamento requiere siempre habilitación legal (principio de legalidad). En el mundo germánico, el Ejecutivo tiene una potestad reglamentaria autónoma, pero sólo la ley puede dictar normas que incidan sobre la libertad y la propiedad de los súbditos.

La diferencia, mayor en el plano de la teoría que en el de la práctica, aunque también en éste sea perceptible, termina por desaparecer pues, como se sabe, ya en nuestro siglo ambas corrientes confluyen. El principio de legalidad, la vinculación positiva de la Administración, se convierte en doctrina universal en el Continente, aunque se mantiene también la noción de reserva de ley, que cambia de sentido, convirtiéndose en una obligación del legislador (Cf. también Böckenforde, *müssen*, no *dürfen*).

En todo caso, lo que aquí interesa es que la ley es la única fuente *primaria* del derecho. Sólo la ley puede crear derechos y obligaciones *innovando* el ordenamiento. La Ley lo puede todo y sólo por otra ley puede ser modificada o derogada. La *fuerza de ley* es la cualidad propia de esa fuente primaria, que sólo puede brotar de la propia Comunidad política, es decir, de su representación, del Parlamento. La ley tiene en sí misma el fundamento de su validez.

El Reglamento es una fuente subordinada, derivada, cuyo ámbito ha de reducirse al mínimo indispensable porque el Ejecutivo, el Gobierno, es siempre el enemigo potencial de la libertad.

En la segunda mitad del siglo XIX, esta desconfianza frente al Ejecutivo se debe ya sin embargo más a su estructura propia, o a sus procedimientos, que a su origen, pues primero en la Gran Bretaña, y poco después en Francia, ya con la Tercera República, desaparece todo vestigio de dualismo y se impone lo que Redslob llamaba el *parlamentarismo monista*, que en Alemania no triunfaría hasta Weimar.

La absoluta subordinación del Gobierno al Parlamento va acompa-

ñada de la absoluta *formalización* del concepto de ley. La ley ya no se define en razón de su estructura, sino exclusivamente en función de su origen. Esta formalización (que en cierto sentido amplía las posibilidades del Reglamento, pues como es evidente la formalización del concepto de ley implica sin embargo consecuencias importantes para la praxis política del Estado liberal, en la que la unidad del sistema está asegurada por la coherencia básica de intereses entre los grupos que se disputan el poder y la rígida separación entre sociedad y Estado hacen inimaginable el recurso a la ley como instrumento para alterar situaciones sociales no generales o generalizables.

Naturalmente, con la formalización del concepto de ley, se invierte, en cierto sentido, la relación entre potestad y función. Como es ley toda decisión que el Parlamento adopta con ese nombre, la función legislativa no puede definirse más que como la que el Parlamento desempeña al hacer leyes y el procedimiento legislativo no puede entenderse ya determinado por los rasgos propios de su producto, sino por otras consideraciones.

IV. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO TÍPICO DEL ESTADO LIBERAL

En términos muy generales, procedimiento es, para el jurista, una sucesión jurídicamente predeterminada de actos emanados de voluntades diversas y orientados a la producción de un acto nuevo, a veces llamado acto total. La unidad de los actos parciales que integran el procedimiento resulta de su común conexión teleológica con ese acto final, cuya naturaleza determina las características propias del procedimiento, es decir, la legitimación de los actores, la forma de su participación y el sistema de relaciones entre los actos parciales.

Sobre la naturaleza procedimental de la secuencia de actos que conducen a la promulgación y entrada en vigor de la ley no hay, como es lógico, discusión alguna. Sí la hay, y muy abundante, sobre sus límites. Para unos forman parte del procedimiento legislativo todos los actos que contribuyen a fijar el contenido de la ley y a determinar su eficacia; para otros no estos últimos, sólo los primeros y sólo en cuanto se realizan dentro del Parlamento, de manera que quedan fuera de tal procedimiento (como parte de otro procedimiento distinto, llamado a veces procedimiento previo o prelegislativo) el con-

junto de actos que conducen a la presentación del proyecto de ley. Algunos autores, por último, como por ejemplo Adolf Merkl, resuelven la cuestión por el socorrido método de distinguir dos conceptos del procedimiento legislativo, el estricto y el amplio; aquel está integrado sólo por los actos realizados en el seno del Parlamento, éste, el amplio, incluye también los que se producen antes y después, los que integran el procedimiento previo y los que forman el tramo que la doctrina italiana, y siguiéndola, algunos autores españoles, llaman “integrativa de la eficacia”.

Yo tengo algunas dudas sobre el interés de esta disputa. La construcción dogmática es una parte muy importante de la ciencia jurídica, cuando determina o contribuye a determinar la praxis, pero no veo con claridad cuáles pueden ser las consecuencias prácticas de una u otra posición. En todo caso esta discusión no es relevante para mi propósito porque para éste, como es obvio, el procedimiento legislativo sólo interesa en cuanto es también procedimiento parlamentario .

Por esta misma razón tampoco voy a entrar en el análisis de la distintas fases que componen el procedimiento, una cuestión que sí es relevante, pero que exigiría mucho más tiempo del que disponemos. De hecho sólo me interesan las actuaciones que integran lo que en el *Diccionario* de Gil-Robles y Pérez- Serrano se llama fase de “desarrollo” (*sub voce* Procedimiento parlamentario).

Todas las características del procedimiento legislativo como de cualquier procedimiento jurídico están en función de su *telos*. El del procedimiento legislativo es naturalmente la ley, pero el término ley, como todos los términos que designan nociones jurídicas no estrictamente formales, no puramente teóricas, el de ley designa una realidad histórica y por eso cambiante. Por eso el concepto construido en un momento dado y ajustado a la realidad entonces existente, puede apartarse de ella a lo largo del tiempo y subsistir como un concepto puramente ideológico, destinado a justificar la realidad, no a explicarla. Lo malo es que, con el concepto se perpetúan muchas veces estructuras y procedimientos que eran perfectamente adecuados a la realidad originaria, pero que han dejado de serlo al cambiar ésta.

Tenemos, como bien se sabe, una definición constitucional de la ley, a la que el Preámbulo califica de “expresión de la voluntad popular”. Se trata, sin embargo, de una definición puramente políti-

ca, de la que difícilmente puede extraerse un concepto jurídico concreto. Tampoco ofrece muchas posibilidades la norma que atribuye a un órgano determinado la potestad legislativa, como hace el artículo 66 de la Constitución para las Cortes Generales, o el artículo 17 del Estatuto de Autonomía de La Rioja para el Parlamento de la Comunidad, pues como es obvio esta atribución da por supuesta la existencia de una noción de ley. Ni todo lo que las Cortes o el Parlamento hacen son leyes, ni son estos órganos los únicos que participan en la elaboración de las leyes; con un poco de cinismo quizás podría decirse que ni siquiera los importantes.

Como es evidente que no cabe detraer las características de la ley del procedimiento que la produce, pues es la ley la que determina las características del procedimiento y no al revés, la búsqueda ha de hacerse por otro camino, un camino directo, por así decir. A continuación trataré por eso de explicar cómo las características del procedimiento legislativo se adecúan a la noción de ley propia del Estado liberal.

La razón por la que, pese al cambio en la concepción de la ley, el procedimiento legislativo se mantiene en lo esencial sin cambios durante toda la larga vida del Estado liberal, es en sustancia la misma por las que se mantuvo constante su praxis política: la homogeneidad social de la representación parlamentaria.

Aun liberada de la exigencia de una estructura determinada, la ley sigue siendo considerada como producto de la razón, de una razón objetiva que se encarna en el Parlamento (frecuentemente definido como “organización de la razón”) y que, a la hora de legislar, no tiene necesidad de apelar a ideas y conocimientos que no sean las ideas filosóficas y políticas y los conocimientos jurídicos que los propios miembros del Parlamento poseen.

Los miembros del Parlamento, que no representan a sectores determinados de la sociedad, sino a la sociedad entera, mantienen sin duda opiniones distintas acerca del bien común, pero son ante todo personas ilustradas y razonables, gentes que buscan sinceramente la verdad y el bien y que están en consecuencia abiertos a la persuasión. La luz sale de la discusión, y ésta ha de estar abierta a todos y tan libre como sea posible de cuantas interferencias puedan perturbarla.

El Parlamento es, pues, un órgano cerrado sobre sí mismo,

cuyas sesiones plenarias, no necesariamente públicas (recuérdese que la publicidad de las sesiones parlamentarias, que es tardía en los países anglosajones, fué considerada durante mucho tiempo como muy perjudicial para el trabajo parlamentario) puede ser preparado, pero en modo alguno sustituido, por formaciones auxiliares (Secciones o Comisiones) a las que se encomienda el análisis de las enmiendas presentadas frente al texto original. Tanto el pleno como, en su caso, las Secciones o Comisiones (que, a diferencia del pleno, trabajan siempre sin publicidad) deliberan sobre el texto original (proyecto o proposición) y sobre las enmiendas que frente a él, antes de que se iniciase la deliberación, se presentaron. En nuestra tradición, cuando la Comisión las acoge, es la propia Comisión la que las defiende ante el Pleno, delante del cual han de sostener las suyas (ya como “votos particulares”) quiénes no consiguieron imponerlas allí. El Pleno ha de conocer en todo caso de todas las enmiendas.

Naturalmente, la imagen del Parlamento y de los parlamentarios a partir de la que se construye este modelo de procedimiento legislativo es una imagen crecientemente ideológica. En el mejor de los casos, ideológica en el sentido que Mannheim da a este concepto, es decir, una imagen del presente que refleja el pasado. En el peor, ideológica en un sentido más tosco y primitivo, como visión imaginaria, alejada de la realidad. En la práctica, ni los parlamentarios eran tan independientes los unos de los otros que pudieran atenerse realmente a los dictados de su propia conciencia, ni las distintas opiniones sobre el bien común estaban del todo disociadas del deseo de asegurar bienes particulares, ni la disposición al convencimiento mutuo mediante argumentos racionales era la que se daba por supuesta.

En todo caso, pese a su carácter ideológico, esta concepción de la potestad legislativa era todavía mayoritariamente aceptada hasta la Primera Guerra Mundial, por dar alguna fecha de referencia, y es esta concepción la que sirve de base a un procedimiento legislativo en el que, tras la presentación de la iniciativa legislativa, se abre un trámite de enmiendas, acerca de las cuales, y de una manera u otra, han de pronunciarse sucesivamente la Comisión y el pleno. Un procedimiento que, como es obvio, arranca del supuesto implícito de que los parlamentarios tienen criterio propio sobre la propuesta que se les hace, frente a la que por lo tanto están en condiciones de ofrecer alternativas, cuyos méritos y deméritos serán lealmente debatidos, como los de la propuesta misma.

Lo sorprendente es que sea sustancialmente este mismo procedimiento el que hoy tenemos. Ciertamente se han introducido algunos cambios, orientados, en general, por el deseo de hacerlo más rápido, pero la estructura general sigue siendo la misma. En España se han introducido además modificaciones destinadas a asegurar el sometimiento de los parlamentarios individuales a la disciplina de partido, y probablemente más por miedo a la prensa que por ninguna otra razón, se han abierto también a la prensa las sesiones de las Comisiones. La estructura general sigue siendo sin embargo la misma, pese al cambio profundo en el Estado, en la sociedad y en la relación entre ambos; un cambio probablemente destinado a mantenerse por grande y deseable que sea el retorno de la sociedad civil. Por conveniencia expositiva, podemos sintetizar estos cambios en los que resultan de la instauración del Estado de partidos y en el afianzamiento del Estado social, cuyos rasgos básicos, hartos conocidos, me limito a recordar de forma telegráfica.

V. POTESTAD LEGISLATIVA Y FUNCION LEGISLATIVA EN EL ESTADO SOCIAL DE PARTIDOS.

El Estado de partidos no es producto de teoría alguna, sino de la práctica sin teoría, consecuencia del monopolio de la vida política por partidos fuertemente organizados y disciplinados. Las elecciones *plebiscitarias* (Leibholz). El debate no sirve ya para la persuasión recíproca, sino sólo para definirse frente al electorado, es una mediación para el control de los electores. Hegemonía del Gobierno, integrado por las cúpulas dirigentes de los partidos.

Sí cabe hablar de una teoría del Estado social, pero esta teoría se refiere sólo a los fines del Estado, no a la legitimación del poder, los cambios producidos en la estructura y funcionamiento del Estado son consecuencia de la actividad desarrollada para la consecución de estos fines. La legitimidad del poder depende más de las prestaciones que asegura que del mantenimiento de bienes ideales.- La ley es frecuentemente “medida”. No está orientada primariamente hacia la justicia, sino hacia la conveniencia, hacia la eficacia (costo de la ley etc.). No es vista como resultado de la razón, sino del equilibrio de intereses; ahora no se desconfía sólo del Gobierno, también del legislador: “destronamiento” de la ley (Cf. Böckenförde)

Tanto los cambios inducidos por el Estado de partidos, como

los que resultan del Estado social colocan al Gobierno muy por encima del Parlamento. A la situación de superioridad que resulta de las relaciones de partido se une la que resulta del carácter crecientemente técnico de las leyes, pues el Gobierno dispone de la Administración del Estado como “intelectual orgánico” (una disposición que tan frecuentemente suscita en los titulares de los Departamentos ministeriales la ilusión de su propia genialidad).

Hemos visto antes que a lo largo del desarrollo del Estado liberal, al desaparecer la consistencia “material” de la ley, la función legislativa pierde su autonomía y se convierte sólo en la denominación de la actividad de la potestad legislativa, cuya sustantividad viene de su carácter representativo. Ahora también esta sustantividad se difumina porque también el Gobierno es representativo (incluso más representativo) (Cf. I. de Otto). Lo que define a la potestad legislativa no es ya su función, ni su origen, sino su método, su procedimiento. El debate público. La publicidad, que es un rasgo tardío y accidental del procedimiento legislativo se convierte en su esencia.

De ahí la paradójica situación en la que nos encontramos: políticamente, el momento culminante del procedimiento legislativo sigue siendo el del debate público en el pleno, que no sirve para la elaboración de la ley; técnicamente, los estadios decisivos son los anteriores (entre nosotros, fundamentalmente el trámite de esas singulares Ponencias colegiadas, no el de Comisión, cuya problemática utilidad para la preparación del debate en pleno ha sido cuando menos muy disminuida al admitir la presencia de la prensa en las Comisiones), que sin embargo se mantienen incambiados, como si realmente se tratara sólo de preparar un elenco de soluciones entre las que el pleno habrá de optar. La presentación de enmiendas define ya al comienzo la postura de los distintos grupos y hace poco menos que imposible la discusión sobre el mérito de las distintas propuestas. Sólo, si acaso, la negociación, y aún esto sólo realmente en el seno de la Ponencia, pues es muy difícil negociar ante los periodistas, los micrófonos y las cámaras.

VI. CRITICA DE LA SITUACION PRESENTE Y PROPUESTAS DE REFORMA

Como antes he señalado, la inversión real de la relación “normativa” entre Gobierno y Parlamento tiene causas muy profundas y

sería ilusorio pensar que puede cambiarla la modernización del procedimiento legislativo. Algo sí podría quizás mejorarla, eliminando cuando menos algunos de los factores que hoy contribuyen a agravarla e incrementando la eficacia legislativa del Parlamento.

Naturalmente no estoy en condiciones de ofrecer fórmulas salvadoras para conseguir esa modernización y mi propósito es sólo el de abrir un debate. Como no quiero quedarme únicamente en la crítica, propongo, a título de simple hipótesis de trabajo, las pocas ideas que se me ocurren.

En primer lugar, y en lo concerniente a la necesidad de acelerar el procedimiento legislativo para que el Parlamento pueda hacer frente a la enorme cantidad de leyes que en cada período se le proponen, creo que el único remedio eficaz es el de reducir el *input*, pues en último término, la obsesión por la celeridad puede reducir el Parlamento a una simple máquina para ratificar automáticamente los proyectos gubernamentales.

Para explicar la práctica seguida por la Corte Suprema de los Estados Unidos de rechazar *a limine* y sin explicación alguna la mayor parte de los recursos que se le dirigen, se ha dicho que el único criterio que de verdad utiliza es el de que en ningún caso deben admitirse más recursos que aquéllos que nueve hombre laboriosos e ilustrados pueden estudiar y resolver seriamente en el curso del año. Es evidente que el Parlamento no puede utilizar un criterio semejante mientras la relación entre ley y reglamento siga siendo concebida en la forma actual y que el cambio de esa concepción es una tarea doctrinal compleja y quizás imposible sin reforma constitucional. Lo único que al Parlamento le cabe es alentar el cambio y quizás estimular el recurso a las leyes de bases y a las remisiones al reglamento, que el Tribunal Constitucional ha admitido en términos muy amplios. Un estímulo que tal vez se vería facilitado si se utilizaran realmente los medios de control que la propia Constitución ofrece y que en la actualidad están a mi juicio infrautilizados, por decir lo menos.

Pero este no es, dicho sea con todos los respetos para quienes piensan otra cosa (Cf. Santaolalla, pg. 216), el problema mayor. El gran problema es en mi opinión, como queda señalado, el de la inadecuación del procedimiento actual.

Esta inadecuación, de la que resulta el descrédito del debate

parlamentario, que es en la opinión una especie de representación teatral en la que los mismos actores repiten los mismos argumentos y cuyo resultado final es conocido de antemano, viene de causas que antes he intentado exponer y que de nuevo resumo. De una parte, la complejidad de las sociedades actuales hace imposible, en la mayor parte de las materias, una regulación eficaz sin contar con los sectores más directamente afectados, cuyo conocimiento de la realidad es insustituible y cuyos intereses han de ser equilibrados entre sí y con los generales si no se quiere que la obra legislativa quede en el papel. Creo no exagerar al decir que esta función indispensable se lleva a cabo fundamentalmente en el procedimiento previo, en la preparación de los proyectos que están en la generalidad de los casos en el origen de las leyes.

De la otra, la disciplina de partido convierte el debate, en el que no existe posibilidad real de persuasión recíproca, en una simple sucesión de explicaciones del voto que sin embargo todavía no se ha producido.

Por último, la obligación de tomar partido ante el proyecto mediante la presentación de enmiendas antes de que se ofrezca la posibilidad de discutir y negociar, reduce, y quizás en muchos casos anula, toda posibilidad de hacer lo uno o lo otro.

Con la sincera modestia de quien tiene la experiencia de haber errado muchas veces y el no menos sincero convencimiento de que la humanidad no hubiera avanzado mucho si nadie se hubiera arriesgado nunca a errar me atrevo a proponer, para remediar esta situación, dar al procedimiento legislativo un giro copernicano que devuelva al Parlamento la vocación que su nombre indica de ser un lugar de diálogo, no una tribuna en donde pronunciar discursos.

¿En que habría de consistir este giro? Pues simplemente en invertir todas las secuencias actuales. Comenzar por el estudio de los proyectos en Comisión, omitiendo toda propuesta de cambio y oyendo a cuantas voces del exterior se juzguen relevantes. Pasar después el proyecto a una subcomisión (es decir, a una Ponencia colegiada) que pueda proponer cambios razonados y abrir sólo después el trámite de enmiendas. El debate de estas Comisión, que terminaría con la aprobación del texto, sería sin duda más útil si no hubiera de tener lugar ante los representantes de los medios de comunicación social, pero probablemente pretender que entre nosotros se hagan las cosas como se hacen en democracias tan firmes

como por ejemplo la suiza, sea caer en la utopía.

Por último, naturalmente, el trámite de pleno, al que no debe sustraerse la decisión final. ¿Por que no comenzar, sin embargo, por adoptarla? ¿Por que mantener la ficción de que se está defendiendo lo que se sabe de antemano que no requiere de defensa alguna porque está ya decidido o que no la merece porque ha sido ya desechado? A mi juicio, una cosa es la tensión entre realidad y norma y otra, bien distinta, que la norma construya una realidad imaginaria que todo el mundo sabe que es pura ficción. Un procedimiento en el que se comenzase por votar el texto aprobado en Comisión para explicar después el sentido del voto sería por lo menos tan eficaz como el actual, más rápido y sobre todo más respetable por menos ficticio.

Quizas sea una propuesta absurda, pero al menos pone en cuestión la rutina y esto es lo más que en una conferencia soy capaz de hacer.