

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Por un nuevo procedimiento legislativo*. Ed. Dykinson S.L. 2015, 114 págs.

CLARO JOSÉ FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ*

(*) Letrado de las Cortes Generales. Ex vocal del Consejo General del Poder Judicial.

El pensamiento jurídico se consolida cuando responde a necesidades sociales reales, no cuando especula sobre arbitrios imaginativos.

La monografía que comentamos hace honor a la condición de jurista sustantivo de su autor, Fernando Santaolalla, reconocido cultivador del Derecho Parlamentario. Así, la necesaria renovación del procedimiento legislativo, objeto de la obra que pasamos a reseñar, parece más que oportuna, ante la circunstancia del distanciamiento, y aún aislamiento, del Parlamento respecto del pueblo representado. El “nuevo procedimiento” viene a tratar de resolver un problema de debilidad de la representación política, que acaba minando a la ley misma como primera fuente del Derecho.

Nos encontramos, por tanto, ante una obra que no por breve es menor en su utilidad y rigor, además de constituir un análisis digno de suscitarse en el tránsito de una a otra legislatura. El ensayo, al vincular principios y funcionalidad del procedimiento, hace especial gala de pragmatismo, como corresponde a la experiencia profesional del autor.

Entre los principios democráticos considerados merece destacarse, a mi juicio, el de participación efectiva de los miembros de las Cámaras, garantía última de los mandatos contenidos en las normas. Una participación que debe coherer con el alcance del postulado de transparencia y con las premisas funcionales de rigor y agilidad.

El autor no se limita a enunciar el deber ser y fija su atención en el ser, en la realidad del procedimiento legislativo, ateniéndose a su trans-

curso en el Congreso de los Diputados, en atención a la centralidad y primacía de esta Cámara. Lo primero que, acertadamente, destaca es el hecho de la pluralidad de procedimientos y especialidades procedimentales; algo que inevitablemente afecta a la transparencia y a la lógica interna del quehacer parlamentario.

Especial atención merece la generalización de la delegación del voto sustantivo en las Comisiones (art.75.2 CE), hurtándose al Pleno, escenario mayor que resulta, en consecuencia, claramente debilitado.

Por otra parte, la primacía y protagonismo de los grupos parlamentarios se traduce, a juicio de Santaolalla, en la casi marginación, yo añadiría desvalimiento, de los diputados individuales, que quedan reducidos a la condición de quídam en silencio y necesitados de habilitación por el portavoz correspondiente.

Interés singular tiene la denuncia que el autor hace de la falta de participación social en el transcurso del procedimiento legislativo. Ello conduce inevitablemente al alejamiento, y aún extrañamiento, de la institución parlamentaria de la sociedad, que se limita a acusar pasivamente el impacto de las decisiones de aquélla. Una pasividad que se ve también alimentada por la dispersión y formalismo del debate, así en la consideración y voto de las enmiendas.

El autor, en su detallado análisis de las disfunciones del procedimiento de elaboración de las leyes, objetivo de la mayor relevancia constitucional, pone justificadamente el acento en una circunstancia o hecho capital: la crisis de la Ponencia y, como principal consecuencia, la carencia de sentido del informe formalmente emitido por la misma.

La entidad de la materia abordada hace ineludible la consideración de la perspectiva comparatista, que el ensayo incluye. Destacaremos sumariamente la atención al procedimiento legislativo en el Bundestag alemán, en el que recupera contenido y presencia el informe (Bericht); en la Asamblea Nacional francesa, en la que luce la claridad y sinceridad del debate; en las Cámaras italianas, con un detallado informe; y, "last but not least", en el Parlamento británico, con su tradicional sistema de tres lecturas.

La monografía culmina con la que es, quizás, su más valiosa aportación: la propuesta de medidas para renovar y mejorar nuestro procedimiento legislativo. Con este compromiso reformador, en el que se suman voluntad de servicio y legítima crítica de los defectos constatados y vividos, el autor supera doctrinalmente a quienes han descrito de modo plano la normativa vigente, sin atreverse a denunciar abiertamente sus defectos y carencias institucionales. Es evidente que tratar de mejorar la calidad del iter institucional apunta, como reconoce el propio Santaolalla, a mejorar la ley como “producto final”.

Con ese afán de mejora se postulan la racionalización del tiempo, la mayor participación de los diputados individuales, la asunción por el Presidente de la Cámara de la calificación de las iniciativas legislativas, la clarificación del papel de las Comisiones, las lecturas en el Pleno y el papel que debiera corresponder a este órgano.

Finalmente, una detallada bibliografía completa el ensayo.