

REIVINDICACIÓN DE LA LEY Y EXIGENCIAS CONSECUENTES PARA EL LEGISLADOR DE NUESTRO TIEMPO¹

A CLAIM TO THE LAW AND CONSEQUENT DEMANDS ON THE
LEGISLATOR OF OUR TIME

Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA
Académico de número de la
Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España
Letrado de las Cortes Generales

Fecha de recepción del artículo: marzo 2021

Fecha de aceptación y versión final: abril 2021

RESUMEN

El artículo examina las características que deben cumplir las leyes, de acuerdo con la Constitución, respetando los principios de generalidad y abstracción, la no arbitrariedad del legislador, los principios de buena regulación, y las garantías de la seguridad jurídica frente a las leyes de preceptos intrusos y las ómnibus, el abuso de las urgencias y los procedimientos especiales, las frecuentes leyes modificativas o las complejas especialidades que requiere la legislación en ámbitos técnicos o científicos.

En lugar de recrearnos en la literatura de la crisis de la ley se propone elaborar las leyes con rigor, haciendo realidad el respeto a esos principios y tras la reflexión y el debate plural debidos. Ello implica a todos los poderes, pero, muy especialmente, al Poder Legislativo porque si el Parlamento no asume la responsabilidad para que la ley pueda consolidarse como el gran instrumento

¹ En noviembre de 2003, los académicos Aurelio Menéndez y Antonio Pau Pedrón dirigieron en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España un Seminario pionero sobre el desafío que significa para el Estado de derecho la actual proliferación legislativa. En la introducción al estupendo libro que lo recogió, el profesor Menéndez, tras mostrar su preocupación por el proceso de producción de normas como tema más bien ignorado y silenciado y sobre el que los poderes públicos han mostrado un pobre interés, invitó a la comunidad jurídica a trabajar para superar el «ordenamiento desordenado» (Vol. Col. (Menéndez, A. y Pau, A. eds.): *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Madrid, 2004). Otro mes de noviembre, diecisiete años después, me propuse aportar mi propio grano de arena en ese empeño, con el discurso que pronuncié el 23 de noviembre del pasado año en el Salón de la Real Academia con motivo de mi ingreso en la misma como académico de número. El presente texto recoge sustancialmente lo allí dicho. Para un examen más completo puede verse el texto escrito del discurso, titulado «La vocación de este siglo XXI por la legislación y los retos para el legislador».

de la convivencia que debe ser en este siglo XXI, nadie lo sustituirá en esta tarea. Para ello, se considera indispensable la modificación integral del procedimiento legislativo mediante la reforma en profundidad de los Reglamentos Parlamentarios. En lo orgánico, potenciando el decisivo papel de las Mesas de las Cámaras, auxiliadas por los letrados, las Secretarías Generales en su conjunto y una novedosa Oficina de la Calidad Legislativa, e introduciendo la figura del Coordinador de cada proyecto de ley, que vigile su coherencia y calidad durante toda la tramitación. En lo procedimental, con numerosas medidas entre las que destacan nuevos requisitos para la admisión inicial, la introducción de una fase de instrucción o reflexión, una revisión amplia de las reglas de los debates, el establecimiento de límites precisos para las enmiendas y, en definitiva, una llamada general al sosiego, al orden de los trabajos y a la superación de las prisas y las improvisaciones.

Palabras clave: derecho parlamentario, procedimiento legislativo, técnica legislativa, calidad del texto, Reglamentos.

ABSTRACT

The article examines the characteristics that laws must fulfil, in accordance with the Constitution, observing the principles of generality and abstraction, the non-arbitrariness of the legislator, the principles of better regulation, and the guarantees that the rule of law will prevail in the face of laws with intrusive precepts and omnibus laws, the abuse of urgencies and special procedures, the frequent amending laws or the complex specialities required by legislation in technical or scientific fields.

Instead of indulging in the literature on the crisis of the law, it is proposed that laws should be drafted with rigour, respecting these principles and after due reflection and plural debate. This involves all the powers, but especially the Legislative Power, because if Parliament does not assume responsibility so that the law can consolidate itself as the great instrument of coexistence that it should be in this XXI century, no one will replace it in this task. To this end, a comprehensive modification of the legislative procedure by means of an in-depth reform of the Standing Orders of the Parliament is considered indispensable. Dealing with the bodies, by strengthening the decisive role of the Bureaux of the Chambers, assisted by the Clerks, the General Secretariats as a whole and a new Office of Legislative Quality, and by introducing the figure of the Coordinator of each bill, who will oversee its coherence and quality throughout the processing. Procedurally, with numerous measures, including new requirements for initial admission, the introduction of an instruction or reflection phase, a broad review of the rules for debates, the establishment of precise limits for amendments and, in short, a general call for calm, orderly work and to the overcoming of haste and improvisation.

Keywords: Parliamentary law, legislative procedure, legislative technique, quality of the text, Standing Orders.

El propósito que persigo con este texto no es otro que el de reivindicar la ley aprobada por el Parlamento como instrumento central de la convivencia, y destacar la trascendencia que para ello tiene que las leyes se hagan bien. Soy consciente de que lo planteo en un tiempo en que el discurso dominante es el de la crisis de la ley y no seré yo el que niegue que la ley y el conjunto del ordenamiento están en este tiempo cuajados de problemas. Al contrario, he puesto en el pasado por escrito una descripción especialmente severa de los problemas actuales del ordenamiento y de la calidad y el valor de las leyes. No la repetiré aquí, pero quiero dejar claro que comparto una gran preocupación por fenómenos como la proliferación extraordinaria de las normas, la creciente variedad de tipos legislativos, las urgencias y modificaciones constantes, con la consiguiente inestabilidad y fugacidad, la difusa delimitación entre las leyes y los reglamentos, la extensión de las leyes acto y el arrinconamiento de los códigos, la generalización de las leyes ómnibus, etc. Fenómenos que han llevado incluso a Santamaría Pastor (2016) a concluir que la producción normativa de nuestro país constituye un desastre sin paliativos:

«Con todas las excepciones que se quiera, es una evidencia que la producción normativa de nuestro país constituye un desastre sin paliativos de desorden, inestabilidad, incoherencia, improvisación, y de falta de claridad, de necesidad y de proporcionalidad, por no acumular más calificativos deshonrosos:...Y lo más grave es que dicha forma de actuar es una práctica secular, con raíces muy hondas en la cultura política y administrativa, que va a ser muy difícil, si no imposible, erradicar en plazo breve. Durante siglos, el poder normativo, manifestación primigenia del poder político, se ha ejercido –en España y en la mayoría de los países del mundo, por no decir en todos– bajo los exclusivos condicionantes de la impulsividad, el apresuramiento, la solución de problemas concretos juzgados urgentes, la indefinición de los objetivos, la imprevisión de los efectos, y el condicionamiento ideológico; todo ello revuelto con frecuentes dosis de arbitramiento. Abandonar todos estos parámetros para sujetarse a procesos reflexivos supone una revolución mental que no es fácil que pueda conseguirse en pocos años, si es que llega a hacerse efectiva alguna vez».

No obstante, me parece importante señalar brevemente que lo que está ocurriendo en nuestro ordenamiento por razón de las medidas

para combatir la pandemia, está multiplicando las alarmas. Por resumirlo al máximo, y sin poder detenerme en el asunto evidentemente no menor de la interpretación que se está haciendo del régimen jurídico del estado de alarma y del papel que debería corresponder a las Cortes en el mismo, mencionaré solo tres desdichas particularmente graves.

La primera, la aceptación de que normas y decisiones de rango ínfimo de los Ejecutivos estatal y autonómicos estén restringiendo derechos fundamentales.

La segunda, que el insufrible abuso gubernamental de los decretos-leyes, que denunció brillantemente el profesor Aragón Reyes, es ya la forma ordinaria de legislar, y basta ver los números. Hace ya más de treinta años que vengo insistiendo infructuosamente en que de todos los factores que están contribuyendo a deslegitimar al legislador, a la ley, y al Parlamento, probablemente el más grave de todos es que el Poder Ejecutivo haya interiorizado –y el Parlamento y el Tribunal Constitucional lo hayan permitido– que puede recurrir sin medida a esta norma supuestamente excepcional, sea para dirigir la economía, para afrontar una pandemia o para sacar ventaja en periodo electoral.

En fin, y en tercer lugar, se está comprometiendo hasta el extremo la calidad de las normas, afectadas por urgencias inevitables, por la acumulación de medidas variopintas, y por improvisaciones, rectificaciones y correcciones constantes. La tramitación parlamentaria de las leyes, o, por mejor decir, la conversión de los decretos-leyes en leyes, que es lo que hoy hacen principalmente las Cortes, está generando una situación difícilmente gobernable, al superponerse la conversión en leyes de decretos de hace ya meses, con decretos posteriores que a su vez también están siendo convertidos, con nuevos decretos leyes que cada día añaden medidas ante las nuevas necesidades. En estas condiciones, las leyes se están llenando de obsolescencias y contradicciones, generando una muy compleja inseguridad jurídica.

Ojalá superemos pronto esta situación tan crítica del ordenamiento. Entonces, despedida la excepcionalidad sanitaria y, con ella, la excepcionalidad jurídica que nos ha situado ante la quiebra de fundamentos muy básicos de nuestro Estado de derecho, no debemos desperdiciar la ocasión para resituarnos de una vez la ley y el Parlamento en el lugar que constitucionalmente les corresponde, y procurar, en lo posible, responder a los retos muy exigentes que se plantean en este

siglo a la tarea de legislar, sin por ello seguir deteriorando la calidad del ordenamiento y el reparto debido de potestades de los poderes del Estado.

Ya adelante que mis reflexiones finales girarán sobre las serias dificultades políticas que lo obstaculizan en esta democracia nuestra, electoral y partitocrática. No tengo ingenuidad alguna sobre este extremo. Pero lo que pretendo ahora es acreditar que se trata de un objetivo irrenunciable; que para ello son necesarias reformas de mucho calado; y que disponemos de instrumentos jurídicos para hacerlo posible.

Para empezar, diré que no comparto el planteamiento de quienes, ligando la llamada crisis de la ley a la supuesta pérdida de sus señas de identidad constitutivas en un pasado glorioso y a la pérdida también de su soberanía tras lo que Carlos de Cabo ha llamado la «hiperconstitucionalización del sistema», explican que la situación es irreparable y que las leyes no tienen ya otro destino que ser pura forma, en la que cabe cualquier contenido, modificadas constantemente por los Gobiernos de la mano de tecnocracias sofisticadas, como medio para adoptar innumerables decisiones que sustituyen la razón por lo concreto. Como tampoco comparto lo que suele acompañar a este juicio, en el sentido de que el Parlamento ya habría gozado de su momento de gloria, igualmente perdido.

He escrito largamente sobre los Parlamentos para acreditar que no es verdad que cualquier tiempo pasado fue mejor y que los siglos XIX y XX no han estado precisamente escasos en debilidades de la democracia representativa y el parlamentarismo, lo cual obliga a ser cuando menos prudente en el uso actual de la palabra crisis. Ahora repito idéntico juicio sobre la ley.

Parlamento y ley han evolucionado con el tiempo y, en la misma medida en que ha evolucionado el Estado constitucional, ha ido evolucionando la caracterización de la ley propia del Estado constitucional. Lo acreditó hace años Ignacio de Otto: la posición de la ley no tiene contenido igual en todo tiempo y lugar. Y repasar los juicios sobre las leyes del pasado, incluso de los respectivos contemporáneos, nos tendría un buen rato acumulando lamentaciones. Por mi parte añado que, frente a las visiones nostálgicas, no vivimos hoy precisamente el momento menos afortunado de esa evolución.

Como ha concluido Liborio Hierro, la ley siempre ha estado en crisis y resulta difícil encontrar algo nuevo en lo que hoy se ha puesto de moda como «crisis de la ley». Como abiertamente reconocía en su tiempo Condorcet, estamos ante una cuestión eternamente problemática, sobre la que ningún tiempo ha conocido el ideal. «Nada hay tan común –decía Condorcet– como las malas leyes». Aristóteles ensalzaba la magistratura de los tesmótetas o símbolos, que perseguían a los autores de las normas perjudiciales para la polis, y la sensación de desorden y precariedad brilla en el Canto VI del Purgatorio de Dante, cuando dice con amargura «pues que a noviembre los decretos que hiciste en octubre nunca llegan»².

No puedo profundizar aquí en la apasionante historia de la ley en el siglo XIX, pero siendo evidente que en ese tiempo se hicieron, en el seno del movimiento codificador, estupendos códigos y algunas valiosas leyes generales, modélicos en cuanto a los caracteres de la ley que ahora se añora, no es menos cierto también que no agotan, ni remotamente, lo relativo a la configuración de la ley en ese tiempo. Con un repaso detenido de la Gaceta de Madrid se puede comprobar que la gran mayoría de las leyes decimonónicas no fueron en España leyes generales sino leyes singulares e incluso leyes-acto: autorizaciones, concesiones, amnistías, rehabilitaciones de memoria, pensiones incontables, medidas sobre contratos y concesiones de ferrocarril o de líneas electro-telegráficas, planes de carreteras, etc. Y no cabe extrañarse de ello si tenemos en cuenta que la historia de la ley transcurre de lo particular a lo general, de los privilegios personales y los fueros territoriales a las previsiones generales y abstractas. Y en ese recorrido lo general ha coexistido siempre con lo singular.

En pocos ordenamientos se ve tan nítidamente esta coexistencia de leyes generales y particulares como en el Reino Unido, donde históricamente es constatable que la prioridad de la «legislación privada» promovida por los parlamentarios, con muchas pequeñas

² El mismo Montesquieu escribió, en *El Espíritu de las leyes*, que de los tres poderes el más peligroso parece ser el legislativo, capaz de «asolar al Estado con sus voluntades generales» y que el legislador tiene una fuerte «tendencia a la improvisación y a la innovación innecesaria, cuando no incurre en un pecado de ignorancia; por eso las leyes son a veces desproporcionadas, crueles, contrarias en la práctica a los fines que dicen perseguir, prolijas, reiterativas, oscuras, vagas, etc.»

leyes locales y efímeras, no empezó a cambiar hasta 1832, tal y como describió Sir Courtenay Ilbert. De hecho, todavía hoy los manuales británicos distinguen en su primera página entre dos formas tradicionales de legislar: los *Public General Acts versus* los *Private Acts*, definidos estos como “*particular benefit of some person or body of persons such and individual or Company or local people*”. Y conviene retener que estos *Private Acts* requieren un procedimiento propio, particularmente cuidadoso, en el que deben explicarse las razones que lo justifican (Zander: 2015).

Por otra parte, lo característico de la ley ha sido hasta bien entrado el siglo XX lo que Carré de Malberg denominó el «Estado de Derecho incompleto», es decir, que, aunque desde el momento fundacional del constitucionalismo moderno, la Constitución, estuvo protegida por mecanismos rígidos de reforma³, si finalmente se acabó identificando el siglo XIX con la superioridad de la ley fue por la inexistencia de controles suficientes para asegurar que las leyes se ajustasen a la Constitución. Como ha contrastado brillantemente Blanco Valdés, en Francia, la ingenua suposición de que, cómo expresó el artículo 4 de la Constitución de 1795, la ley no podía «ordenar más que lo que es justo y útil a la sociedad y prohibir más que lo que le es perjudicial», hizo innecesario asegurar nada, a diferencia del camino abierto en Norteamérica al control de constitucionalidad de las leyes a partir de la decisión del juez Marshall en 1803. El resultado de la opción francesa –o española–, no fue precisamente para que añoremos esa ley omnipotente que los modernos habríamos perdido. Al extremo de que, al consolidarse desde principios del siglo XX la democracia de partidos, Leibholz llegó a calificar al legislador como un peligro para la libertad.

Así que no cabe sino compartir la sorpresa que expresó elocuentemente Landelino Lavilla, ante el hecho de que los análisis no se hagan justamente en sentido contrario, es decir, destacando las mejoras en la configuración de la ley que estamos viviendo respecto al pasado. En España, a partir de la aprobación de la Constitución

³ Recuérdese además el tercer párrafo del Título I de la Constitución francesa de 1791, «el Poder Legislativo no podrá hacer ningún género de leyes que supongan atentados y planteen obstáculos al ejercicio de los derechos naturales y civiles consignados en este título y garantizados por la Constitución».

vigente, y la consolidación del carácter normativo de esta, que ha venido a rescatar, junto al legislador democrático, el valor superior de la ley, la primacía del principio de legalidad y, en definitiva, la cultura del imperio de la ley.

La Constitución es ciertamente la norma superior y esa superioridad no es ahora solo nominal, sino que está garantizada con instrumentos jurídicos efectivos⁴. En ese marco, la ley, subordinada material y formalmente a la Constitución, es reconocida a su vez como la norma suprema entre las fuentes producidas por los poderes constituidos, reforzada constitucionalmente por la primacía dada al principio de legalidad, el alcance amplio asegurado por la Constitución a la reserva de ley, y el consecuente carácter subordinado de los reglamentos. Todo ello como correlato del cambio operado por el constituyente en las estructuras del sistema político, que llevó al profesor Predieri a calificar el texto constitucional como ejemplar en su traducción a fórmulas jurídicas del sustrato político de nuestros días.

En palabras de García de Enterría,

por mucho que se resalte la crisis de la ley en las sociedades actuales, tal crisis no alcanza en modo alguno a destronar a la ley (en el ámbito de la Constitución, naturalmente, que no es sino la *lex superior*),

⁴ Como dejó escrito Aragón Reyes como Magistrado del Tribunal Constitucional, en un voto particular de importante doctrina: «Como hemos tenido ocasión de señalar “las Cortes Generales, como titulares de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esa potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución” (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4). Estos límites son tanto sustantivos como formales, de suerte que la ley no puede entrar en contradicción con normas materiales de la Constitución, ni tampoco con normas o principios estructurales expresos o deducibles de nuestro sistema constitucional parlamentario y democrático. Si se traspasan esos límites, este Tribunal está llamado a depurar y expulsar del ordenamiento jurídico la ley inconstitucional, tanto por motivos formales como materiales, garantizando la primacía de la Constitución (art. 27.1 CE), mediante los procesos de declaración de inconstitucionalidad de las leyes (arts. 161 a 164 CE y arts. 27 y ss. LOTC)».

En el mismo sentido, Fernández Rodríguez ha señalado al Estado constitucional, «como culminación del Estado de Derecho». Poniendo las garantías en primer plano, incluyendo la defensa de la Constitución por los Tribunales Constitucionales y los Jueces. Y citando a Bachof (*Jueces y Constitución*, 1959, Madrid 1985) que se refiere a la «enérgica pretensión de validez de las normas de la Constitución», en cuanto extensión de un orden de valores, los valores integrantes de la cultura occidental (en *De la arbitrariedad del Estado legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional*. Madrid, 1998).

de ese lugar central e insustituible (...) la democracia necesita justamente de la ley (...) es el instrumento necesario de la libertad, tanto por su origen en la voluntad general como por su efectividad, como pauta igual y común para todos los ciudadanos, a la que todos pueden invocar y en la que todos deben poder encontrar la justicia que la sociedad les debe.

Y en similares términos Garrarena Morales:

nuestra Constitución ha optado decididamente a favor de una comprensión avanzada e intensísima del imperio de la ley, entendida esta como condición o presupuesto de legalidad de la actuación de los demás poderes, en cuanto que ella es el único vehículo capaz –en su calidad de expresión parlamentaria de la voluntad popular– de realizar la intermediación de un respaldo de legitimidad para tales actuaciones (...) y el norte que lo justifica, no es otro que la definición para una comunidad social dada del más alto nivel posible de realización de la libertad a través de la ley y de paralela vinculación del poder al derecho.

Más aún, además de potenciar al legislador, la Constitución contribuye también a reforzar sus productos precisamente porque le impone límites razonables y a ellos debe ajustarse. Razonable es que el legislador deba respetar el contenido esencial de los derechos fundamentales. Razonable es que la Constitución impida las leyes de privilegios desiguales. Razonable es que el legislador tenga vetada la arbitrariedad. Razonable es, en fin, que en desarrollo e interpretación de las previsiones constitucionales se hayan ido concretando otros principios que ponen coto al legislador (como por ejemplo la necesidad, o la proporcionalidad...). Dicho nuevamente con Landelino Lavilla, que hoy la ley valga en tanto respeta los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución «podrá propiciar jeremíacos lamentos sobre la limitación de las potestades del Parlamento, pero es, en sí mismo, un progreso de muy especial calado en la construcción del Estado de Derecho y en la realización de un buen orden constitucional».

Ahora bien, para que todo lo que acaba de decirse tenga traducción efectiva, es preciso que los límites se respeten y no seamos negligentes con la ley. Por el contrario, tenemos que ser bien exigentes con la ley –y con el legislador–, para que se cumplan

realmente las condiciones por las que la Constitución ha otorgado a la misma la primacía en el cuadro de las fuentes, como norma por excelencia, insustituible como instrumento central de la convivencia y de ordenación de todas las relaciones jurídicas. Como ha resumido Garrarena Morales, «cuando un ordenamiento opta por semejante concepción de la ley, es aconsejable que en ningún momento ni por nadie se desconozca a cuanto obliga y compromete dicha opción...».

Lo cierto es que, más de cuarenta años después, no solo no hemos consolidado todas las consecuencias de esta configuración exigente de la ley, sino que se ha ido deteriorando su valor y su prestigio. Ante ello, como puede suponerse no propongo que nos instalemos en la apenada pero confortable literatura de la inevitabilidad de la crisis de la ley. Cuando vemos extenderse en la práctica la sustitución de lo ordinario por el abuso de lo extraordinario o la renuncia a los requisitos que deben conformar la ley, con claro perjuicio para la racionalidad, la seguridad, la calidad, e incluso la legitimidad de la ley, no es que estemos asistiendo al nacimiento de un nuevo concepto de ley o a una ingeniosa mutación de los fundamentos del Estado de derecho. Es que no estamos respetando reglas muy básicas que constituyen el corazón del sistema. Sabemos lo que es debido, pero no ponemos los medios para que se cumpla.

Hay pues que trabajar en serio para hacer realidad la configuración exigente de la ley, coherente con el alto papel y misión que se le asigna. Solo desde esta exigencia será posible además afrontar los muchos y graves problemas y vicios que la ley y el ordenamiento tienen y que ya quedaron reseñados. No recreándonos por tanto en la literatura de la crisis, sino esforzándonos colectivamente en afianzar debidamente los requisitos y límites de la ley de este siglo XXI y en hacer que los mismos se respeten, así como que la ley se elabore, no solo con el cuidado preciso para asegurar su corrección jurídica, sino también fortaleciendo el procedimiento parlamentario de deliberación y participación que legitima su superioridad.

En palabras de Peter Haberle, ha de postularse el retorno a la ley, a su autoridad y su normatividad. Al punto de que, como llegó a considerar Rubio Llorente, la reconstrucción de una teoría de la ley es el mayor reto dirigido a los juristas españoles a efectos de volver

a una categoría básica del Estado de derecho, cuya sustancia es precisamente la garantía de la libertad.

Hay signos de que se está generando un clima propicio para afrontar esta tarea. Por una parte, ya es copiosa la literatura sobre la exigencia de trabajar en ello, y corrientes jurídicas hoy significativas como el neoconstitucionalismo, la «legisprudencia», o las teorías que conectan la argumentación jurídica con una pretensión de corrección moral, reconocen que hemos venido siendo poco diligentes con la ley. Como ha escrito Mercado Pacheco,

durante mucho tiempo nuestra cultura jurídica he desdeñado el estudio y el cultivo de una auténtica ciencia de la legislación que vaya más allá del estudio de los tradicionales problemas de técnica legislativa, para explorar las condiciones y posibilidades de la argumentación racional en el ámbito legislativo.

De otra parte, los ordenamientos van dando algunos pasos como, en nuestro derecho, con las reformas introducidas por las Leyes 39 y 40 de 2015, sobre los principios y el procedimiento que debe seguir el Gobierno en la redacción de sus anteproyectos. O las Directrices sobre calidad de las normas, hoy en la versión vigente desde 2005. Pasos que, sin embargo, han implicado hasta ahora al Ejecutivo pero escasamente y solo indirectamente al Legislativo.

Tomás Ramón Fernández, tras coincidir en que debemos situarnos ante el «comienzo de la inaplazable renovación de una teoría general de la ley, que en su estado actual es rigurosamente insostenible», ha trazado impecablemente la agenda. Por una parte, al explicar que «alguna rectificación hay que introducir en la teoría de la ley que pueda devolver a esta un mínimo de cualidades sustantivas susceptible de generar la confianza en ella de los ciudadanos». Y por otra parte, al proponer «reforzar el rigor en la observancia del procedimiento y exigir al legislador una justificación expresa y verificable de sus decisiones».

Coherentemente con ello, las propuestas que se están haciendo incluyen una vertiente material, que se ocupa de los principios y de las exigencias de la racionalidad, que en modelos tan sugerentes como el del profesor Atienza comprende las dimensiones lingüística, lógico-formal, pragmática, teleológica y axiológica. Y una vertiente

formal, que suscita las cuestiones relativas al procedimiento parlamentario de deliberación y participación que legitima su superioridad. Sin olvidar también los avances en lo que Bentham llamó la «nomo-grafia» y hoy se cobija bajo nombres como la técnica legislativa, o, en la Unión Europea, la *better* o la *smart regulation*. Todo lo cual conforma un extenso programa sobre el que aquí me ceñiré algunas consideraciones especialmente esenciales.

Como punto de partida, destaco que las valiosas aportaciones de la doctrina, apoyadas en algunos aspectos en la jurisprudencia e incluso en algunas leyes, permiten hoy enunciar un nutrido cuerpo de principios para una conformación exigente de la ley adaptada al tiempo presente. Principios que proporcionan una claridad razonable sobre lo que tienen que salvaguardar tanto el Parlamento, como los demás actores que intervienen en el proceso de legislar, y que a su vez constituyen parámetros valiosos para que el juzgador desarrolle luego su tarea de control de la corrección de las leyes.

En primer lugar, lo clásicos principios de generalidad y abstracción, que, desmintiendo lo que se cree con frecuencia, la gran mayoría de nuestra doctrina estima que deben conformar la vocación o carácter normal de la ley. Con la subsiguiente excepcionalidad con que deben producirse las leyes singulares, leyes de destinatario concreto o leyes acto, que no pueden considerarse, como ha dicho el propio Tribunal Constitucional, un ejercicio normal de la potestad legislativa (STC 203/2013).

Como es evidente que padecemos una formidable invasión de leyes medida, va siendo hora de que, como ha escrito De Cabo, vayamos rescatando ámbitos a la generalidad. Y ello ha de traducirse en que las leyes no generen discriminaciones irrazonables, ni afecten derechos fundamentales, pero también en que no invadan el espacio de los otros poderes, adoptando «decisiones típicamente ejecutivas» o «asuntos típicamente reglamentarios» (en palabras de la STC 129/2013), debiendo reducirse entonces a casos que por su extraordinaria naturaleza no son remediables por los instrumentos normales de la Administración. En realidad, solo deberían tramitarse leyes-acto, es decir actos a los que por motivos diversos se reviste con el rango de la ley, en los casos en que la Constitución lo ha previsto o sea razonable que alguna ley lo haga, en atención a la especial

naturaleza del asunto. Casos entre los que obviamente no se incluye el fraude de que se use la ley para aprovechar la falta de legitimación de los particulares para recurrir leyes, en flagrante colisión con el artículo 24 de la Constitución.

En segundo lugar, tras la aprobación de la Constitución el tema de la arbitrariedad ha tomado protagonismo a todos los niveles: el legislador no puede ser arbitrario, y además también está obligado a cerrar el paso a la arbitrariedad. El profesor Fernández Rodríguez, en reiterados trabajos, ha puesto en primer plano que el legislador no puede comportarse ni irracional, ni irrazonablemente, que debe justificar que tiene en cuenta y valora todos los elementos determinantes de su decisión, que debe acreditar la necesidad de la ley, que la respuesta legislativa debe ser proporcionada para los objetivos perseguidos, o que ha de efectuarse una ponderación razonable de los intereses en juego que justifique prioridades entre argumentos legislativos en conflicto, evitando restricciones innecesarias o desproporcionadas de derechos.

Y todo ello debe hacerse explicando públicamente, también de forma suficiente, tanto las razones de la elección final, cómo el proceso de debate y decisión. Haciendo, como añade la profesora Marcilla, que trasciendan al público todos los intereses que han comparecido. O lo que es lo mismo, con una transparencia que contribuya a evitar la captura del legislador por intereses particulares. Es un hecho —y bien relevante— que el control judicial se está extendiendo ya a la deliberación legislativa, usándose la calidad del método legislativo y lo que Oliver-Lalana (2019) ha denominado «estándares de debido proceso legislativo», como parámetro de control:

«En sistemas constitucionales decentes los legisladores deberían ofrecer públicamente argumentos para sustentar las leyes que aprueban a fin de que la razonabilidad de sus decisiones pueda ser valorada por la ciudadanía y en su caso también por los tribunales».

Son ya habituales, como ha mostrado Saiz Arnaiz, las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que evalúan los debates, desde que la de 6 de diciembre de 2005 (*Hirst vs UK*), considerase deficitario el proceso legislativo porque el Parlamento «no había buscado ponderar los intereses en conflicto», ni había generado «ningún debate sustancial entre sus miembros». Otras han

valorado aspectos como los datos utilizados y su grado de detalle, el rango y rigor de las cuestiones consideradas, las consultas a afectados desarrolladas, o el interés puesto en llegar a compromisos.

A todo lo dicho se han venido a sumar los llamados «principios de buena regulación», formulados en el seno de la política de la Unión Europea para una *better regulation*, y que nuestro ordenamiento ha incorporado estos últimos años en una serie de leyes. Coincido con Betancor Rodríguez en que esa incorporación formal en las leyes ha venido a establecer nuevos límites verdaderamente operativos para la elaboración de las normas. Hoy, en los términos del artículo 129 de la Ley 39/2015, LPACAP, que impone al Ejecutivo los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. Lo cual añade, entre otras cosas, el punto de vista económico, que exige medir la incidencia de las leyes, tanto en la economía general, como en los presupuestos públicos, o las consecuencias sobre los sectores afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad.

A su vez, Ponce Solé ha sugerido aplicar también a las mejoras en la regulación los principios para el buen gobierno. Y cada vez proliferan más las leyes sectoriales que exigen tomar en cuenta parámetros que se considera valioso preservar como los efectos sobre la salud, la seguridad, la redistribución, o la inclusión. Como también la evaluación del «riesgo regulatorio» que generan circunstancias de la realidad económica o tecnológica, lo que está extendiendo la importancia del llamado principio de precaución.

Finalmente, la seguridad jurídica impone exigencias varias y todas de gran relevancia. Por una parte, obliga al legislador a preocuparse por la corrección de la ley y su inserción correcta en el ordenamiento, su redacción comprensible y precisa, su coherencia interna y externa, y la homogeneidad de sus disposiciones. En definitiva, por el respeto a los elementos nucleares de la calidad normativa. La jurisprudencia, muy restrictiva, está generando la demanda de lo que Piedad García-Escudero ha llamado «ir abriendo el portón del control constitucional de la calidad de las leyes», y ha llevado incluso al expresidente del Tribunal Constitucional, Cruz Villalón, a proponer un tipo autónomo de inconstitucionalidad, basado en la

categoría del umbral de calidad, para evitar que la ley sea el último reducto de impunidad.

En otro orden de cosas, no tengo palabras suficientes para subrayar lo decisivo que va a ser para el futuro de la seguridad jurídica que pongamos coto a la introducción en las leyes de preceptos intrusos y, especialmente, a las leyes ómnibus. Estas, cada vez más recurrentes, son sencillamente la negación de la seguridad jurídica, están destrozando el ordenamiento y cuestionan los elementos más básicos de lo que debe ser un debate legislativo democrático. Como evidenció nítidamente el magistrado Aragón Reyes, lamentando la ocasión perdida para eliminarlas en su imprescindible voto particular a la STC 136/2011, aquí se ponen en cuestión los fundamentos que explican la superioridad de la ley y el principio de legalidad, dado que para el Parlamento resulta imposible debatir democráticamente en condiciones una ley que contiene innumerables disposiciones heterogéneas y frecuentemente sofisticadas y modifica de una tacada decenas de otras leyes. Hablar de tramitación parlamentaria informada, debates profundos o enmiendas sólidas en estas condiciones, es una broma. Y añadido que en el caso de decretos-leyes ómnibus hablar de su convalidación parlamentaria dentro del breve plazo de treinta días, se trata de una broma demasiado pesada.

Por ello, en el derecho comparado ya se está extendiendo su limitación o prohibición, incluso en el nivel constitucional. Nosotros hasta hoy mismo no hemos emprendido ese camino, como testimonia la reciente STC 161/2019, comentada extensamente por Ripollés Serrano (2020), a pesar de que en el Tribunal Constitucional algunos de sus magistrados han formulado diversos votos particulares, como hizo Aragón, o como hicieron Jiménez de Parga y Mendizábal. Pero como lo que sí hizo la STC 5/1982 fue reconocer que el legislador está facultado para cambiar la situación, hagámoslo cuanto antes, incorporando en los Reglamentos parlamentarios los límites pertinentes, tal y como ha hecho ya el Reglamento del Parlamento de Cataluña al establecer (art. 112) que «los proyectos y proposiciones de ley deben tener un objeto material determinado y homogéneo» y las enmiendas deben «ser congruente con el objeto material de la iniciativa legislativa» (art. 118).

Finalmente y siendo que el art. 129.4. LPACAP ha vinculado seguridad y estabilidad, ello nos obliga a poner atención además en tres cuestiones particularmente espinosas. En primer lugar, la necesidad de reducir a lo imprescindible el abusivo recurso a las urgencias, tan letales para corrección de las leyes, que ni remotamente son tantas como se aducen, y en cualquier caso no deben reducir en lo posible los cuidados sobre el respeto a los principios.

En segundo lugar, se impone limitar la profusión de leyes modificativas y la variedad de leyes temporales, efímeras, a prueba, *sunset* o propagandísticas, que es otro de los factores que más incidencia está teniendo en el desorden del ordenamiento y en la depreciación de las leyes, que parecen simples decisiones políticas de ocasión. Las modificaciones, que tanto afectan a la certeza del derecho, deben reducirse a los casos verdaderamente justificados, y además extremando el cuidado también sobre su articulación formal, dada la frecuencia con que generan una maraña de disposiciones que convierten el ordenamiento en un rompecabezas.

En fin, en tercer término, es especialmente complejo en nuestros días tener que afrontar las incertidumbres que generan los avances científicos y tecnológicos y los cambios constantes para afrontar las novedades. Como ha explicado Esteve Pardo el legislador debe retener su capacidad ordenadora en este terreno movedido, aunque introduciendo un espacio previo de evaluación especializado y un diálogo permanente entre expertos y políticos. Así como previendo cautelas añadidas ante una movilidad normativa especialmente intensa, sin llegar, a mi juicio, a soluciones como la de leyes a prueba y error, o de vigencia limitada, frecuentes en el ámbito anglosajón.

Estos son los principios básicos a proteger. Pero para hacer efectivo este programa de configuración exigente de la ley para el siglo XXI, tienen que darse por interpelados todos los poderes públicos. Y lo cierto es que respecto de todos queda mucho por avanzar. Hay muchas administraciones que dictan normas, estando exentas de directrices y procedimientos rigurosos de tramitación, empezando por las locales y terminando por los reguladores independientes. El Poder Ejecutivo abusa de las urgencias y prescinde con frecuencia de dis-

criminar entre lo ordinario y lo extraordinario, obviando los límites⁵. Y en cuanto al control judicial hay abierto un amplio debate sobre si se está autolimitando excesivamente a la hora de exigir los límites materiales y formales de las leyes, habiendo concluido una parte importante de la doctrina que el Tribunal Constitucional, temeroso de que se le tache de tercera Cámara, habría aceptado que «la sombra del viejo mito de la soberanía parlamentaria siga proyectándose sobre la teoría de la ley».

Con todo, el caso es aún peor respecto del Poder Legislativo, siendo el proceso de producción de normas un tema más bien ignorado y silenciado y sobre el que los poderes públicos han mostrado un pobre interés (Menéndez). Es así una paradoja insuperable que el procedimiento que ha de seguir el máximo responsable de la ley sea el de mayor despreocupación. Lo es doctrinal y académicamente, a pesar del esfuerzo meritorio de los letrados de los parlamentos y de algunos profesores de Derecho Constitucional, lo que explica que se trate de un gran desconocido tanto para la gran mayoría de los profesionales del derecho, como para los propios estudiantes de la carrera, que estudian profusamente como se aplica el derecho pero no como se hace.

Pero más relevante aún es el desinterés del propio Parlamento por revitalizar un procedimiento legislativo que se ha ido degradando y que hoy no contribuye a prestigiar la ley y menos aún a impulsar una renovada caracterización exigente de la misma. Desinterés que ha sido y es de todos: de las mayorías, porque su prioridad ha sido que sus textos se aprueben cuanto antes y con los menores obstáculos posibles; y para las oposiciones, porque se han preocupado más por

⁵ Aunque, al menos, para el Ejecutivo se han aprobado normas para avanzar algo respecto del panorama anterior. Ya en 2009, el Decreto 1083/2009, de 3 de julio, introdujo en España la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), unificando el conjunto de informes exigidos por la Ley de Gobierno (sobre necesidad y oportunidad, memoria económica y memoria sobre impacto por razón de género), y ampliando considerablemente su contenido. Desde ese mismo 2009, en conexión con los procesos sobre *better regulation* y simplificación de ordenamientos, diversas leyes han avanzado en un programa de mayor exigencia sobre las normas, y ello ha sido culminado hasta hoy por las nuevas leyes administrativas 39 y 40/2015, de 1 de octubre (arts. 127 a 133 LPACAP y disposición final 3.12 LRJSP en cuanto modifica los artículos 22 a 28 de la Ley del Gobierno de 1997).

el posible rédito político de su discurso sobre las leyes que del rigor en el contenido de las mismas.

En el pasado ya me he ocupado más de una vez de los problemas principales del procedimiento legislativo: la primacía de los procedimientos abreviados, la reiteración de lecturas puramente repetitivas del mismo discurso político, la carencia de programación, la imposibilidad de prever calendarios ante la libre disponibilidad de los plazos, la flexibilidad general que obvia los límites reglamentarios, la hegemonía de la grupocracia que esteriliza el debate, la improvisación de los cambios durante el procedimiento, etc.

Otros autores que se han preocupado por ellos han ido generando un cuerpo de posibles reformas para mitigar al menos las deficiencias más hirientes. Pero, llegados a este punto, lo que se plantea es la inevitabilidad de dar un paso más y afrontar una reforma del procedimiento legislativo de profundo calado, no solo para solventar carencias de detalle, sino para propiciar que el Parlamento se sitúe como principal responsable de hacer efectiva la caracterización exigente de la ley.

Sencillamente: no tiene lógica ninguna que la doctrina esté impulsando una renovación de la ley, que se regule que los anteproyectos del Ejecutivo vayan adecuándose a esa demanda y que se solicite al Juzgador que empeñe un mayor compromiso en el control material y formal de las leyes, y que el Parlamento permanezca ajeno a todo ello, exento de reflexionar sobre límites y requisitos y de ajustarse a ellos en la tramitación de las leyes. No debería ser así, aunque solo fuera por pura autoestima, porque, como exclamó Bentham, hace casi doscientos años: «¡Cuánto más grande es la estupidez de un Parlamento al abandonar en manos de jurados, de jueces y escribanos la facultad de frustrar sus propias decisiones!».

Digo con rotundidad que, o el Parlamento asume la responsabilidad para que la ley pueda consolidarse como el gran instrumento de la convivencia que debe ser en este siglo XXI, ajustada a los nuevos retos muy exigentes que se plantean a la tarea de legislar, o nadie lo sustituirá en esta tarea. Si las Cortes no cambian la dinámica actual, la ley se irá devaluando como un instrumento pobre, deslegitimado y secundario, con lo que ello puede significar para el Estado de derecho, para las Cortes como institución y para la democracia parlamentaria.

Señalé al inicio que esa reforma es jurídicamente posible y ahora concreto que se dispone de un copioso arsenal de ideas para edificar un procedimiento legislativo de nueva planta y de un instrumento normativo muy valioso para articularla, como es la reforma de los Reglamentos parlamentarios.

No me parece difícil coincidir en las que considero las grandes líneas rectoras que deben guiar el empeño. Enumero: empezar la tramitación solo con textos técnicamente correctos, trabajar con reflexión y sosiego, escuchar a expertos e interesados, hacer compatibles los propósitos políticos con la bondad técnica de los proyectos y mantener esa preocupación por la corrección durante todo el proceso, culminar el procedimiento con una revisión final que evite errores en la ley, o dejar pública justificación de la razonabilidad de lo acordado y noticia suficiente de los intereses que han concurrido y de cuáles han sido los tenidos en cuenta para la decisión final. Y, por supuesto, celebrar unos debates más profundos, con garantías para contrastar todas las opciones.

Traducir este programa requiere un cambio integral del actual procedimiento, implicando decenas de medidas concretas que he reflejado con detalle en otro lugar, y que incluyen también las reformas organizativas consecuentemente necesarias. Me detengo en las que considero particularmente incisivas, para dar idea del alcance de lo que tenemos por delante.

Que la tramitación deba iniciarse sobre iniciativas que sean técnicamente solventes, obliga a las Cortes a contrastar que el Gobierno ha cumplido los principios de exigencia que le impone su ley reguladora, lo que debe acreditar remitiendo todos los antecedentes (según tanto han insistido Sainz Moreno o Álvarez Vélez). Pero también afecta a las proposiciones de ley, aunque respecto de las mismas, dado su no infrecuente debilidad técnica, cabe además un apoyo institucional que facilite su corrección, y establecer de una vez que puedan reclamarse los informes de instituciones o consejos que hubiesen sido preceptivos de tratarse de un proyecto de ley.

Ello obliga a que las Mesas de las Cámaras, apoyadas por las Secretarías Generales, y una novedosa Oficina de la Calidad Legislativa, jueguen un importante papel, con las debidas cautelas para que se trate de una decisión institucional objetiva y motivada y

no una decisión de oportunidad política. Ello es posible, según ha ido evolucionando la jurisprudencia constitucional sobre las facultades de las Mesas, pero delicado en los casos de las leyes singulares o modificativas, en los que hay que comprobar la razonabilidad de excepcionar los requisitos generales y asegurar la igualdad o la proporcionalidad. O para la restricción de las leyes ómnibus, que puede afrontarse no solo con su inadmisión, sino también mediante la división de los distintos objetos en proyectos separados, como examinó ampliamente el recordado Fernando Santaolalla. En cuanto a las leyes medida o leyes acto, cuando sean inevitables, no estaría de más articular un procedimiento propio y separado, como ocurre, según ya dije, con los *private acts* británicos.

Por su parte, reflexión y sosiego imponen reducir el actual protagonismo de los procedimientos abreviados, para los que debe exigirse una justificación razonable y la conformidad de una mayoría reforzada, al tiempo de revisar su régimen jurídico eliminando la presunción actual de delegación en comisión, estableciendo mayores límites materiales y procedimentales para la lectura única o restringiendo el procedimiento de urgencia a casos debidamente motivados o que susciten acuerdo general.

Además, parece razonable introducir, antes de la fase de deliberación, una fase previa de preparación, que cabe denominar, acogiendo la propuesta del también recordado Fernández Carnicero, fase de instrucción. Un tiempo previo a la presentación de las enmiendas, para reflexionar sobre la información remitida con los proyectos, solicitar otra, recibir los materiales e informes de la Secretaría General, y escuchar a expertos e implicados. En relación con esto último, tal y como está ocurriendo ya a nivel autonómico, la participación en los procesos legislativos en las Cámaras puede convertirse en regla general, articulándose principalmente a través de su comparecencia en la comisión correspondiente. Tanto para abrir un cauce a la democracia participativa, como para elaborar la ley con más posibilidades de resultar eficaz y cumplida.

A su vez, restablecer la misión primordial de la deliberación, como fundamento de la superioridad democrática de la ley, impone potenciar debates más detenidos, más profundos, más ágiles y más abiertos, con otro formato que permita un diálogo más fluido y poner

de manifiesto el contraste de todas las razones y también de todos los intereses. Permitiendo la participación de enmendantes individuales junto a los grupos, especialmente en el debate en las comisiones, en las que debería recuperarse asimismo el examen de los detalles de cada artículo, dedicando el tiempo que sea necesario.

Para propiciar el equilibrio entre lo político y lo técnico, parece más que útil potenciar las ponencias, como propusieron hace años García Trevijano o López Garrido, en cuanto ámbito oportuno para preocuparse por la corrección técnica. Con una composición colegiada que permita la negociación. Pero también diferenciando en su seno un ponente coordinador sobre el que con tanto acierto ha insistido Pendás García. Coordinador que habrá de cuidar la corrección jurídica y técnica y el respeto de los requisitos y límites de la ley durante las sesiones públicas en comisión y Pleno, vigilando por ejemplo que las enmiendas transaccionales o *in voce* que se pretendan introducir no desvirtúen técnicamente el texto, impulsando que la tramitación avance y evolucione ordenadamente con una línea de continuidad, cuidando la corrección final del texto o responsabilizándose del Documento de Justificación al que inmediatamente me referiré. Obviamente, contando para ello con el apoyo de los letrados y de las Secretarías Generales en su conjunto.

Sumado a ello, resulta inevitable modificar el régimen jurídico de las enmiendas, estableciendo limitaciones que no tuerzan la coherencia de los textos con preceptos intrusos, tal y como ya solicitaron hace años con buena intuición Merino y De la Peña y ha venido finalmente a exigir el Tribunal Constitucional. Y también asegurar el respeto en sede parlamentaria, de las Directrices sobre calidad legislativa, hoy solo previstas paradójicamente para el Ejecutivo, aprobando, como ha propuesto Cazorla Prieto la correspondiente normativa interna de las Cámaras, que ha de servir también para implicar todavía más a los letrados en el cuidado del respeto a los requisitos materiales de las leyes.

Por otra parte, las decisiones de última hora no pueden desvirtuar, con una improvisación final que dañe irreparablemente el texto sin posible corrección, todos los cuidados previos. Esto impone que en el último momento existan posibilidades de subsanación técnica de errores o incorrecciones, de revisión de concordancias y de ade-

cuación del preámbulo al texto definitivo. Aunque no sea ya mediante el recurso tradicional a las comisiones de estilo, estudiadas en trabajo clásico por el maestro Pérez Serrano y hoy en desuso como ha mostrado Senén Hernández. En todo caso, hay que afrontar, porque está mal resuelto, el trámite final entre Congreso y Senado, sustanciado en una votación final del primero que no admite margen de maniobra para actuar con matices, lo que ha obligado en el pasado a soluciones «originales», por no decir patológicas, de toda índole, como la votación de las enmiendas del Senado por palabras o la partición in extremis de textos a los que hay que improvisar incluso título.

Finalmente, como novedad especialmente importante, el procedimiento legislativo debe proporcionar justificación verificable de las razones de lo decidido. Ello explica el Documento de Justificación y Tramitación que mencioné, a iniciar por el Coordinador y que debe continuarse durante toda la tramitación hasta su final, bajo su responsabilidad. Documento que deberá publicarse como parte del expediente legislativo, reflejando los principios de política legislativa que han inspirado la ley, las razones de las decisiones que se han tomado, incluidas por cierto las que se negocian fuera de las sesiones públicas, y las alternativas barajadas. Así como la explicación trasparente de lo acontecido durante la tramitación. La transparencia, tantas veces reclamada por Arce Janáriz, impone, además, que se pongan de manifiesto los intereses políticos, económicos y sociales que concurren en la formación de cada ley. A tal fin, debe resolverse ciertamente la regulación de los lobbies en sede parlamentaria, pero, a mi juicio, el más útil instrumento de publicidad sobre los intereses que han concurrido, sería la inclusión en este Documento de Justificación de una ficha de la llamada huella legislativa de cada proyecto, en la que se señale quién intermedió o negoció, quien enmendó y quien voto.

Cabe, en fin, completar el tratamiento del proceso legislativo como un ciclo, asumiendo al modo de la UE la evaluación *ex post* de las mismas. Montalvo Jääskeläinen ha estudiado a fondo las posibilidades existentes para ello. Yo me inclino porque las Cortes regulen su propio proceso de evaluación, trabajo que podrían realizar perfectamente las comisiones legislativas, con el apoyo de las Secretarías Generales y la mencionada Oficina de Calidad. O, alternativamente,

creando una oficina específica, como muy recientemente ha propuesto Sieira Mucientes⁶.

Ya adelanté que, para consumir una reforma del procedimiento como la propuesta, será preciso además revisar la organización de las Cámaras. Por una parte, modificando las facultades de órganos ya existentes como las Mesas de Congreso y Senado o las ponencias. Por otra, estableciendo de nueva planta el régimen de órganos como el Coordinador del proyecto o la Oficina de Calidad Legislativa, que puede agrupar letrados y expertos sobre la materia de cada proyecto, renovando la vieja idea de un comité legislador que ya anticiparon Bentham y John Stuart Mill. Y que puede complementarse a su vez con una oficina de asesoramiento científico y tecnológico como las que ya existen en otros parlamentos.

Una última cuestión. El instrumento que considero decisivo para una reforma del procedimiento legislativo que tiene que hacer efectiva la caracterización exigente de la ley es la reforma de los Reglamentos parlamentarios.

Es bien sabido que la Constitución ha encomendado a los mismos la regulación de los aspectos relacionados con la elaboración parlamentaria de las leyes, salvo algunos detalles muy concretos que el constituyente ha regulado directamente. De este modo, el actual procedimiento legislativo es de diseño reglamentario, igual que lo será el que, en su caso, venga a reformarlo. Reforma que deberá incluir no solo los cambios procedimentales y organizativos mencionados, sino también el objetivo principal que justifica los mismos, que no es otro que la precisión normativa de los principios configuradores de la ley. Delimitándolos en lo posible y haciéndolos respetar, no solo las Cortes cumplirán como es debido su tarea, sino que los Reglamentos estarán sirviendo para consolidar el respeto general de los mismos, al obligar a esmerarse a los titulares de la iniciativa legislativa, con el

⁶ Como modelos posibles de derecho comparado, Sieira ha destacado, en primer término, comisiones parlamentarias como la Comisión de control de aplicación de las leyes del Senado francés, las comisiones permanentes del Senado de Australia “*for the scrutiny of bills*” y “*on regulation*”, el *Joint Committee for the Scrutiny of Regulations* de Canadá o la italiana Comisión para el examen de la legislación de la Cámara de los Diputados. Como alternativa, órganos más técnicos como la Dirección para la evaluación del impacto del Parlamento Europeo o el *Congressional Research Service* de Estados Unidos.

Gobierno en primer término, y al proporcionar al juzgador elementos objetivos valiosos para formar juicio a la hora de ejercer su control.

Obviamente, delimitar normativamente los principios constitutivos de la ley, de manera que hagan posible tomar decisiones como la inadmisión de iniciativas o enmiendas, es complejo. Exigirá fijar el contenido de una serie de parámetros que midan la razonabilidad, la necesidad o la proporcionalidad y las correspondientes reglas de ponderación. A lo largo de este texto he puesto en evidencia algunos criterios como, por ejemplo, la relación de conexidad causal o teleológica, con el objeto dominante de la ley, para no cuestionar leyes ómnibus, o la exigencia de generalidad cuando se pretenda restringir un derecho fundamental, o la excepcionalidad de normas no modificativas con preceptos modificativos... Otros criterios están siendo también perfilados por la doctrina, como los formulados por ejemplo por Montoro Chiner para evaluar las decisiones sobre ciencia y tecnología.

En cualquier caso, con independencia del grado de precisión que sean capaces de incorporar los Reglamentos, solo con el tiempo será posible asentar indicadores de medición cada vez más precisos, contrastados además por los jueces y por el conjunto de la comunidad jurídica. Lo importante es que el Reglamento contribuya a poner todo ello en marcha.

Y lo cierto es que ninguna otra norma de nuestro ordenamiento puede cumplir esa función como pueden cumplirla los Reglamentos parlamentarios. Primero, por estar reservada constitucionalmente a los mismos la regulación del procedimiento legislativo. Y además, porque, por la naturaleza de los Reglamentos, pueden proporcionar estabilidad a unas reglas que, de establecerse en una ley, resultarían más fácilmente obviadas por leyes posteriores. No puedo detenerme aquí en la cuestión de la «especialísima naturaleza» (Longi) de los Reglamentos parlamentarios. Solo recordaré que no pueden modificarse por una ley, ni orgánica, ni ordinaria; que forman parte del bloque de constitucionalidad y que son el parámetro fundamental para decidir sobre la inconstitucionalidad de las leyes por vicio en el procedimiento en su elaboración. Recientemente, la STC 110/2019 ha remachado que el procedimiento tiene su cobertura normativa en la autonomía de las respectivas asambleas, contando con una amplia

libertad de configuración. Y de hecho, ya muchas comunidades autónomas han hecho uso de esa autonomía, modificando sus Reglamentos para introducir en los procedimientos legislativos no pocas de las novedades que ahora planteo para las Cortes.

Todo lo anterior no quiere decir que la reforma de los Reglamentos de Congreso y Senado sea suficiente. Habría medidas que deberían incluirse en una eventual reforma constitucional (por ejemplo, para asegurar la restricción incuestionable de los decretos-leyes). Otras escapan a los Reglamentos, como por ejemplo la posibilidad de abrir un cauce de amparo de los ciudadanos ante las leyes singulares. También cabría regular por ley orgánica un eventual recurso de amparo particularmente ágil contra las decisiones de inadmisión de iniciativas por las Mesas. Otras, en fin, requieren un acuerdo entre ambas Cámaras, para mitigar las perplejidades sobre el reenvío de textos entre Congreso y Senado, a falta de una reforma del artículo 90 CE. O para que, en su caso, la Oficina de Calidad Legislativa sea bicameral. En cuanto a la eventual inclusión en los Reglamentos de un capítulo sobre los vicios y sanciones por incumplimiento del procedimiento, planteada por autores como Sanz Pérez, ello merece un tratamiento detenido que aquí no puedo acometer.

La anunciada pregunta final es si esta reivindicación de la ley, a partir del sosiego, la reflexión, el orden y el compromiso del legislador con la corrección y la calidad de la legislación, es hacedero en esta época de urgencias y en el marco de una democracia partitocrática.

Ya adelanté que no cabe ingenuidad sobre las muchas dificultades a afrontar. Por una parte, la dificultad de legislar hoy sobre determinadas materias extraordinariamente sofisticadas, o cuajadas de incertidumbres, que obligan incluso a afrontar dilemas morales desconocidos, derivados del progreso tecnológico. También por las urgencias para dar respuesta a necesidades sociales perentorias y porque legislar exige en este tiempo coordinar numerosas elecciones interdependientes de manera acelerada y en coyunturas que cambian rápidamente. Incluso, por las propias inercias del Parlamento, apegado a usos de larga tradición, o por las notables carencias de sus medios. Pero todo ello admite medidas procedimentales más o menos eficaces para afrontar esas circunstancias cuidando en lo posible la calidad del producto y limitando la mala legislación.

Más complejos resultan los obstáculos políticos. Primero, porque en la casa de la política, donde obviamente el pluralismo hace deseables las negociaciones, estas se culminan, sin embargo, a menudo, atendiendo solo a las exigencias de la oportunidad política, improvisadamente y a despecho de la corrección de la norma. Pero, sobre todo, porque un procedimiento como el aquí descrito demanda una voluntad –y no meramente puntual– de pausa, deliberación y compromiso que no están entre las prioridades de nuestro legislador, que no acostumbra a reparar en límites ni calendarios cuando confluyen las urgencias políticas o los intereses partidistas. De hecho, cada vez es más agudo el impulso desde la política a reducir la ley a mero producto de la voluntad de la mayoría, a sustituir la ley por el decreto, obviando legislar mediante deliberación, y a que, en el Parlamento, el esfuerzo se ponga en cómo conseguir la mayoría y cuanto antes, obviando formalismos, o en ejercer la mayoría lograda orillando las palabras enarboladas en la oposición, como reflexión, debate, participación democrática o transparencia. Todo ello en detrimento de la cultura de la ley.

Una cultura, conviene no olvidarlo, obviada demasiadas veces en nuestro agitado pasado, en contraste con la conquista no menor de que en estos últimos cuarenta años han sido la ley y el principio de legalidad los que han permitido articular un Estado democrático de nueva planta y un ordenamiento totalmente renovado, incorporarnos a ese club de Estados de derecho que es la Unión Europea y afrontar con plena legitimidad los ataques más graves que ha sufrido la democracia española, como han sido un golpe militar, el largo terrorismo de ETA (que acabó precisamente cuando se aplicó solo la ley pero con toda la fuerza de la ley), y el desafío secesionista en Cataluña. Recordarlo, hace innecesario que me detenga a enfatizar la importancia de no ser negligente con los fundamentos, en este tiempo en que algunos presentan además la ley como un obstáculo para los planes políticos.

No cabe asistir en silencio al desguace de la ley. Porque, como dejó dicho Rubio Llorente, «toda la arquitectura del Estado de Derecho bajo la cual seguimos o pretendemos seguir cobijados, está construida con unos materiales de los que no podemos prescindir sin arruinarla». Y porque, como ha escrito Laporta San Miguel, este conjunto de exigencias éticas, políticas y jurídicas atañe a los fun-

damentos mismos de la cultura jurídica en que estamos inmersos y constituye nuestra razón de ser.

No cabe entonces sino apelar a que desde la comunidad jurídica no deje de reclamarse que se haga efectiva la configuración exigente de la ley, y que se impulse con firmeza que a la lógica de los juristas se sume la voluntad de los políticos. Como hizo el profesor Menéndez en el libro que referí al inicio, yo también termino apelando al reclamo de Ihering: «el Derecho no es solamente el trabajo de los poderes públicos, sino también el de todo el pueblo (...) la lucha es el trabajo eterno del Derecho (...) Desde el momento en que el Derecho no esta, dispuesto a luchar, se sacrifica». Creo que esa lucha es la que ahora nos corresponde; cuando menos a los que creemos sinceramente en el imperio de la ley.

BIBLIOGRAFÍA DE AUTORES CITADOS

- ÁLVAREZ VÉLEZ, M. (2015). Aplicación y evaluación de las normas. En I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA (dir.), *Memento de Técnica Normativa* (pp. 367-419). Francis Lefebvre.
- ARAGÓN REYES, M. (2016). Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional. Iustel.
- ARCE JANÁNARIZ, A. (2013). La transparencia de la Ley. *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5, pp. 59-68.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (1985). Teoría y práctica del decreto-ley en el ordenamiento español. *Revista de Administración Pública*, 106, pp. 97-170.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2017). El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio. Ediciones El Cronista.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2017). Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, pp. 415-430.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, M. (1997). Contribución a una teoría de la legislación. Editorial Civitas.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, M., MENÉNDEZ, A. y PAU, A. (2004). Argumentación y legislación. En A. MENÉNDEZ y A. PAU (eds.), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Editorial Aranzadi.
- BENTHAM, J. (2000). Nomografía o el arte de redactar leyes. BOE / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- BETANCOR RODRÍGUEZ, A. (2009). *Mejorar la regulación. Una guía de razones y medios*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- BLANCO VALDÉS, R. (1994). *El valor de la Constitución*. Alianza Editorial.
- CARRÉ DE MALBERG, R. (2011). *La Ley, expresión de la voluntad general*. Marcial Pons.
- CAZORLA PRIETO, L. M. (1999). *Codificación contemporánea y técnica legislativa*, Aranzadi Thomson Reuters.
- CAZORLA PRIETO, L. M. (2018). Reflexiones sobre la oscilante centralidad del Congreso de los Diputados bajo la Constitución de 1978. *Revista de las Cortes Generales*, 104, pp. 19-41.
- CRUZ VILLALÓN, P. (1987). *La formación del sistema europeo de control de la constitucionalidad*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CRUZ VILLALÓN, P. (2004). Control de la calidad de la ley y calidad del control de la ley. En A. MENÉNDEZ y A. PAU (eds.), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Civitas.
- DE CABO MARTÍN, C. (2000). *Sobre el concepto de ley*. Trotta.
- DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F. (2016). Potestad legislativa y evaluación ex post de las normas: hacia un mejor Parlamento a través de la regulación inteligente. En *Revista de las Cortes Generales*, 97-99.
- DE OTTO y PARDO, I. (1987). *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Editorial Ariel.
- ESTEVE PARDO, J. (2009). *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- ESTEVE PARDO, J. (2015). Decidir y regular en la incertidumbre. Respuestas y estrategias del Derecho público. En M. M. DARNACULLETA I GARDELLA, J., ESTEVE PARDO e I. SPIECKER GEN. DOHMANN (eds.), *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- FERNÁNDEZ CARNICERO, C. (2010). La evaluación normativa. En P. GARCÍA MEXÍA y J. RODRÍGUEZ-ARANA (eds.), *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. Fundación Universitaria San Pablo CEU.
- FERNÁNDEZ CARNICERO, C. (2006). La evaluación legislativa en España: posibilidades de articulación y límites constitucionales o estatutarios. En J. PARDO FALCÓN y F. PAU I VALL (eds.), *La evaluación de las leyes*. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (1998). *De la arbitrariedad del Estado legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional*. Civitas.

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (2016). Arbitrario, arbitraire, arbitrary. Iustel Publicaciones.
- GARCÍA DE ENTERRIA, E. (1979). La Constitución como norma jurídica. *Anuario de derecho civil*, 2-3 (32), pp. 291-342.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (2011). Manual de técnica legislativa. Editorial Civitas.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (2013). De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?. En *Teoría y realidad constitucional*, 31, pp. 199-236.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (2016). Iniciativa legislativa del gobierno y técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (leyes 39 y 40/2015). En *Teoría y realidad constitucional*, 38, pp. 433-452.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (2019). La imprecisión en las leyes, vulneradora de la seguridad jurídica. El Tribunal Constitucional no puede asumir la función de legislador positivo. Comentario a la Sentencia 135/2018, de 13 de diciembre. En *Revista de las Cortes Generales*, 106, pp. 571-581.
- GARRIDO FALLA, F. (1978). Las fuentes del derecho y la reserva de reglamento en el proyecto de Constitución. En VV.AA., *Estudios sobre el proyecto de Constitución*.
- GARRORENA MORALES, A. (1980). El lugar de la Ley en la Constitución española.
- GONZÁLEZ TREVIJANO, P. (1987). Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo. *Revista de las Cortes Generales*, 12, pp. 243-272.
- HÄBERLE, P. (1994). Contenidos significativos y funciones de la ley parlamentaria. En A. LÓPEZ PINA (ed.), *Democracia representativa y parlamentarismo*.
- HIERRO SÁNCHEZ-PESCADOR, L. (1996). El imperio de la ley y la crisis de la ley. *DOXA*, 19.
- HIERRO SÁNCHEZ-PESCADOR, L. (2003). Igualdad, generalidad, razonabilidad y crisis de la ley. *DOXA*, 26.
- Sir COURTENAY ILBERT (1926). El Parlamento británico.
- LAPORTA SAN MIGUEL, F. (2004). Teoría y realidad de la legislación: una introducción general. En A. MENÉNDEZ y A. PAU (eds.), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Civitas.
- LAPORTA SAN MIGUEL, F. (2007). *El imperio de la ley. Una visión actual*. Editorial Trotta.
- LAVILLA ALSINA, L. (1994). Potestad normativa, acción del Ejecutivo y Ley. En A. LÓPEZ PINA (ed.), *Democracia representativa y parlamentarismo*.
- LONGI, V. (1982). Elementi di Diritto e procedura parlamentare. Giuffrè.

- LÓPEZ GARRIDO, D. (1991). Los debates parlamentarios. En J. C. DA SILVA OCHOA (ed.), *Parlamento y derecho*.
- MARCILLA CÓRDOBA, G. (2005). Racionalidad Legislativa. Crisis de la Ley y nueva Ciencia de la Legislación. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. M° de la Presidencia.
- MARCILLA CÓRDOBA, G. (2019). La importancia de la proporcionalidad en la legislación: un intento de fundamentación desde una concepción constitucionalista y no positivista del Derecho. En A. D., OLIVER-LALANA (ed.), *La legislación en serio*.
- MERCADO PACHECO, P. (2015). Análisis económico del Derecho y teoría de la legislación, coste del Derecho y Mejora regulatoria. En E. ARANA (ed.), *Algunos problemas actuales de técnica legislativa*. Thomson Reuters Aranzadi.
- MERINO MERCHAN, J. y DE LA PEÑA, L.F. (1991). Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras. *Revista de las Cortes Generales*, 23.
- MONTORO CHINER, M.J. (2017). La sociedad requiere normas útiles. El esfuerzo por mejorar la legislación tras la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 182, pp. 27-57.
- OLIVER-LALANA, A.D. (2019). Deliberación legislativa y control judicial de las leyes: entre el respeto y la desconsideración por los legisladores electos. En A.D. OLIVER-LALANA, (ed.), *La legislación en serio*. Tirant Lo Blanch.
- PENDÁS GARCÍA, B. (1989). Función de los parlamentos en materia de técnica legislativa. *La calidad de las leyes*.
- PENDÁS GARCÍA, B. (1990). Procedimiento legislativo y calidad de las leyes. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28, pp. 75-110.
- PENDÁS GARCÍA, B. (2010). La calidad de las leyes, propuestas de reforma del procedimiento parlamentario., En P., GARCÍA MEXÍA y J., RODRÍGUEZ ARANA (dirs.), *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. Fundación Universitaria San Pablo CEU.
- PÉREZ SERRANO, N. (1957). Las erratas en las leyes. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, 2 (1), pp. 293-317.
- PONCE SOLÉ, J. (2019). *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa*. Tirant lo Blanch.
- PREDIERI, A. (1980). Las fuentes del Derecho en la Constitución española. En A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA (eds.), *La Constitución española de 1978*. Editorial Civitas.

- RIPOLLÉS SERRANO, M. R. (2020). Las leyes ómnibus no quiebran per se el principio de seguridad jurídica. Inconstitucionalidad indirecta por contravención de normativa estatal básica. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2019, de 12 de diciembre de 2019. *Revista de las Cortes Generales*, 108, pp. pp. 377-396.
- RUBIO LLORENTE, F. (1993). El principio de legalidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 39, pp. 9-42.
- RUBIO LLORENTE, F. (1998). Función legislativa, poder legislativo y garantía del procedimiento legislativo. En *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados.
- SAINZ MORENO, F. (1989). Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley. En J. C., DA SILVA OCHOA (ed.), *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco.
- SAIZ ARNAIZ, A. (2018). El impacto del tribunal Europeo de Derechos Humanos en los procesos políticos nacionales: democracia convencional y margen de apreciación. *Teoría y realidad constitucional*, 42, pp. 221-245.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2016). Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 175, pp. 31-55.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2011). ¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas?. *Revista de las Cortes Generales*, 83, pp. 135-176.
- SANZ PÉREZ, A. L. (2001). La forma en los Parlamentos autonómicos: procedimiento legislativo y técnica legislativa. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 3, pp. 1799-1848.
- SENEN HERNÁNDEZ, M. (1998). El asesoramiento jurídico en el procedimiento legislativo. En *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados.
- SIEIRA MUCIENTES, S. (2019). La necesaria objetividad en la evaluación ex ante de la calidad de las normas. Estudio de la memoria de análisis del impacto normativo en la familia. *Revista de las Cortes Generales*, 107, pp. 137-194.
- ZANDER, M. (2015). *The Law-Making Process*. Hart Publishing.