

## LA ELABORACIÓN DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL: ASPECTOS PARLAMENTARIOS.

ALBERTO DORREGO DE CARLOS (\*)

SUMARIO: I. LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO. 1. La aprobación del proyecto de ley y su remisión a las Cortes Generales. 2. Antecedentes legislativos aportados por el Gobierno. 3. Idoneidad del tipo normativo elegido: la opción de la ley de bases. 4. La discutible necesidad de una ley orgánica de acompañamiento. 5. Recepción del proyecto de ley en el Congreso: primeras decisiones sobre el procedimiento parlamentario.— II. EL DEBATE POLÍTICO Y SOCIAL SOBRE LA NUEVA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL. 1. La controversia en torno al proyecto de ley. 2. El debate de totalidad en el Congreso. 3. Hearings parlamentarios: los sectores afectados ante el proyecto de ley.— III. LA FASE CRÍTICA: EL INFORME DE LA PONENCIA, DICTAMEN DE LA COMISIÓN Y EL DEBATE EN PLENO. 1. Constitución de la Ponencia. 2. La conclusión del informe y el debate en Comisión. 3. Las enmiendas aprobadas. 4. La crisis final: el debate en pleno.— IV. LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE LEY EN EL SENADO. 1. Consideraciones generales: la intervención del Senado en el proceso legislativo. 2. Las enmiendas del Senado: la reconstrucción del sistema de recursos.— V. APROBACIÓN DEFINITIVA POR EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: LA ÚLTIMA BATALLA PROCEDIMENTAL.

---

(\*) Letrado de las Cortes Generales.

Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados.

## I. LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO

### 1. *La aprobación del proyecto de ley y su remisión a las Cortes Generales*

En otro lugar (1) hemos explicado que la remisión de un proyecto de ley a las Cortes Generales, necesariamente al Congreso de los Diputados, según el artículo 88 de la Constitución, constituye una decisión de notable trascendencia política, pues marca un *punto sin retorno* en el proceso legislativo (2). A partir de este momento el Gobierno en su conjunto —y no un Ministerio aislado o algún sector del partido político que lo apoya— hace suyo el proyecto legislativo y, además, con un texto cierto y relativamente cerrado. Esto es, despojado de la incertidumbre que forzosamente acompaña a todo documento normativo de la Administración en su fase preliminar. El Gobierno, más que a los Diputados (o tanto como a ellos) presenta su proyecto de ley a los ciudadanos y a las organizaciones representativas de sus intereses. En suma, a la *opinión pública*. Y ha quedado demostrado, una vez más, en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley de Enjuiciamiento Civil que el acierto en el momento de plantear una medida legislativa, el cál-

---

(1) A. DORREGO DE CARLOS, «La iniciativa legislativa gubernamental» (artículo 88 C.E.), en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución Española*, dirigidos por O. ALZAGA VILLAAMIL, Edersa, Madrid, 1998, Tomo VII, págs. 306 y 307.

(2) Naturalmente el Gobierno puede, una vez iniciado el procedimiento parlamentario, retirar los proyectos de ley sea cual fuere la fase en que se encuentre su tramitación. Así lo disponen el artículo 128 del reglamento del Congreso de los Diputados y el artículo 127 del Reglamento del Senado, aunque la Constitución nada dispone al respecto. Con todo, la facultad de retirada de las iniciativas legislativas resulta muy problemática políticamente y buena prueba de ello es que se ha ejercido en contadas ocasiones por el Gobierno. En concreto, una sola vez en las Legislaturas IV, V y VI.

culo correcto de la *oportunidad política* (o a la menor inoportunidad) llegan a ser tan decisivas para el gobernante como la medida en sí. Por esta razón es consustancial al sistema parlamentario la facultad del gabinete de manejar con total discrecionalidad su propio calendario legislativo.

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, distingue con todo rigor —al menos en el terreno conceptual— el momento de la aprobación y el de la remisión al Congreso de los Diputados de los proyectos de ley. Así, el artículo 5.1 al enumerar las distintas funciones del Consejo de Ministros, afirma en su apartado a) que corresponde a éste «...aprobar los proyectos de ley...» y también «... su remisión al Congreso de los Diputados...». Por su parte, el artículo 22.3, al regular la llamada segunda lectura de las iniciativas, tras ser evacuados los informes, preceptivos o no, que solicite el Gobierno, dispone que el anteproyecto será sometido de nuevo a la deliberación del Consejo de Ministros «... para su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Congreso de los Diputados...». De acuerdo con ello no existiría, en principio, impedimento jurídico alguno para que un proyecto de ley formalmente aprobado, fuera retenido por el Gobierno a la espera, por ejemplo, de un momento políticamente más propicio, de la conclusión de una tramitación parlamentaria en curso que no se desea interferir o de cualquier otra circunstancia política imaginable.

En nuestro caso, tras valorar los informes emitidos por el Consejo General del Poder Judicial y el Consejo de Estado, a los que más adelante nos referiremos, el Gobierno remitió formalmente al Congreso de los Diputados el proyecto de ley de Enjuiciamiento Civil el 30 de octubre de 1998.

El texto, certificado como es habitual por el Ministro de la Presidencia, se presentó acompañado de un conjunto documental compuesto por una Memoria, desdoblada a su vez en dos estudios, el Informe aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial y dictamen del Consejo de Estado. Precisamente interesa ahora reflexionar con algún detenimiento sobre la suficiencia de los antecedentes aportados por el Gobierno a las Cortes Generales para la tramitación de esta histórica ley, sobre la adecuación del *tipo legislativo elegido* y —ante todo— sobre la necesidad (y oportunidad política) de remitir *acompañando* a esta iniciativa un proyecto de ley de modificación parcial de la Ley Orgánica del Poder Judicial (una más de las tres reformas que ha experimentado esta ley orgánica en la Legislatura 1996-2000).

## 2. *Antecedentes legislativos aportados por el Gobierno*

La obligación del Gobierno de aportar a las Cortes Generales los antecedentes necesarios sobre los proyectos de ley aparece impuesta en el artículo 88 de la Constitución (3).

Por su parte el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982 reproduce prácticamente en su artículo 109 el tenor literal de la Constitución sin entrar a regular ningún aspecto adicional relativo al tratamiento de estos documentos en la Cámara. Únicamente se ocupa de extender a las proposiciones de ley (esto es, a las iniciativas legislativas no-gubernamentales) el mismo régimen, de tal suerte que éstas habrán de presentarse por los Grupos Parlamentarios, conforme a lo dispuesto en el artículo 124 del RCD, acompañadas también de una exposición de motivos y los «antecedentes necesarios». En el Reglamento del Senado, el artículo 104 se refiere a la «documentación complementaria» de los proyectos de ley, de la cual escuetamente se afirma que «...si la hubiera podrá ser consultada en la Secretaría de la Cámara». Sin embargo, es mucho más exigente este Reglamento parlamentario en cuanto a las iniciativas legislativas de la propia Cámara, al requerir que las proposiciones de ley presenten acompañando al texto «...una exposición justificativa, y, en su caso, una memoria en la que se evalúe su coste económico», si bien este requisito nunca ha sido exigido con verdadero rigor por los órganos de gobierno de la Cámara Alta. Es significativo también que las sucesivas propuestas de reforma del Reglamento del Congreso habidas desde entonces hayan eludido abordar los problemas jurídicos, teóricos y prácticos, que plantean los antecedentes legislativos, habiéndose limitado a incorporar la obligación de publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, junto al proyecto de ley y su exposición de motivos, la relación detallada de los antecedentes remitidos por el Gobierno.

Si consideramos que el Gobierno puede remitir a las Cámaras en todo momento cualquier información o documento que considere conveniente, tanto para su tramitación legislativa como con ocasión de cualquier otro procedimiento en curso, y que el Congreso de los Diputados y cada uno de sus miembros individualmente, tienen la facultad de «... recabar de la Administraciones Públicas, los datos, informes o documentos que obren en po-

---

(3) Sobre la cuestión, además de nuestro trabajo anteriormente citado (nota 1) y la bibliografía allí referida, véase la reciente monografía de P. GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2000.

der de éstas...» (art. 7 RCD) el problema se reduce a determinar en qué consisten esos antecedentes *necesarios* que el Gobierno está obligado a remitir a las Cámaras acompañando a los proyectos de ley y cual es el verdadero sentido político y jurídico de dicha exigencia constitucional.

Una primera respuesta al interrogante planteado pudiera ser, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, expresada en la *STC 108/1986*, que no existe un *concepto objetivo*, es decir, definido o definible a priori por el intérprete de la Constitución, de los antecedentes necesarios de los proyectos de ley, pues dicha necesidad es algo que solo corresponde apreciar subjetivamente a las propias Cámaras (en realidad a los Diputados y a los Grupos Parlamentarios) mediante la formulación de la correspondiente denuncia en el transcurso del procedimiento legislativo. Si bien las consecuencias jurídicas de esta doctrina jurisprudencial son claras —y así lo han puesto de relieve unánimemente los autores al comentar esta sentencia— no puede ignorarse un argumento que relativiza en cierto modo sus efectos: la denuncia desde dentro de las Cámaras de la ausencia de cualquier documento, dato o informe que se considere útil para la tramitación parlamentaria de un texto legislativo o para cualquiera de sus *finalidades complementarias* (principalmente, el control del Gobierno) no puede convertir inmediatamente a éstos en un *antecedente necesario* a efectos del artículo 88, esto es, en un requisito inexcusable y *potencialmente invalidante* de la tramitación legislativa. Ello sería tanto como dejar en manos de la oposición parlamentaria unas posibilidades obstructionistas del proceso legislativo que con toda seguridad nunca estuvieron en el ánimo del constituyente ni resultan mínimamente razonables. Lo que puede denunciar cualquier Diputado o Grupo Parlamentario durante la tramitación en la Cámara es precisamente la omisión por el Gobierno del deber de remitir los antecedentes legislativos que reúnan *objetivamente* carácter necesario. Solo así la vulneración del deber constitucional podría tener efectos invalidantes sobre la ley aprobada.

Por *antecedentes legislativos* se entiende convencionalmente el conjunto de *estudios* (jurídicos, económicos, sociológicos, técnicos, científicos, estadísticos, lingüísticos...etc.) realizados por los órganos dependientes del Gobierno y de los distintos Departamentos Ministeriales durante el proceso de preparación de los anteproyectos de ley, así como *los informes y dictámenes* emitidos en relación con dichos anteproyectos por cualesquiera instituciones públicas, órganos consultivos, corporaciones u organizaciones representativas de intereses privados. Dentro de este acervo documental, que ha ido creciendo exponencialmente durante los últimos años de forma

paralela a la descentralización de múltiples competencias administrativas y al desarrollo de las llamadas *Administraciones independientes* en múltiples sectores (monetario, energético, telecomunicaciones, enseñanza universitaria...), cabe distinguir dos grandes categorías: por un lado, aquellos estudios e informes que se desenvuelven en el plano estrictamente interno del departamento ministerial que prepara el proyecto de ley y que, por consiguiente, no tienen carácter preceptivo ni su emisión se encuentra reglada en normas con rango de ley. Por otro, aquellos informes o dictámenes que el *Ministerio motor* del proyecto legislativo o el propio Consejo de Ministros, después de la primera lectura del anteproyecto que regula el artículo 22.3 de la Ley del Gobierno, solicitan a los Organos Constitucionales del Estado, a las Comunidades Autónomas o sus órganos estatutarios, a los órganos consultivos del Gobierno y de la Administración, y a cualesquiera instituciones o corporaciones públicas u organizaciones privadas ajenas a la estructura burocrático-ministerial directamente dependiente de los miembros del Gobierno. Dichos informes pueden ser voluntariamente demandados por los Ministros o por el Gobierno cuando así esté previsto en las normas reguladoras de dichos órganos, instituciones o corporaciones, o bien, como de ordinario sucede, solicitadas en cumplimiento de una obligación constitucional o legal, o emitidos en ejercicio de un derecho de audiencia de dichos órganos o instituciones en el procedimiento legislativo. Este segundo tipo de informes, especialmente cuando revisten carácter preceptivo, son los que merecen mayor consideración por nuestra parte, pues en ellos se encuentra, en nuestra opinión, la *clave conceptual* de los llamados *antecedentes necesarios* a los que se refiere el artículo 88 de la Constitución.

Por lo que se refiere al proyecto de ley de Enjuiciamiento Civil encontramos en primer lugar el Informe del *Consejo General del Poder Judicial*. Este debe evacuarse en los supuestos enumerados en el artículo 108.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (L.O.P.J.), que —básicamente— son los siguientes: leyes procesales, las relativas al estatuto jurídico de los Jueces, Magistrados y demás funcionarios al servicio de la Administración de Justicia y la modificación de la demarcación y planta judicial.

Según establece claramente este precepto, el Informe versará sobre el *anteproyecto* de ley, lo que indica que es el Gobierno a quien incumbe la obligación de solicitarlo al Consejo General del Poder Judicial antes de su aprobación definitiva en segunda lectura, pues a partir de este momento el texto se transforma constitucionalmente en proyecto de ley. No obstante una reciente reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial ha añadido la

posibilidad de solicitar este Informe a las propias Cámaras con ocasión de la tramitación de proposiciones de ley que afecten a materias incluidas en el artículo 108.1. La verdadera *ratio* de este nuevo artículo se encuentra en procurar evitar el *pseudo-fraude* de ley que se produce cuando el Gobierno utiliza su mayoría parlamentaria para presentar, en forma de proposición de ley, un proyecto legislativo sobre estas materias eludiendo el trámite (en ocasiones enojoso) de la consulta al Consejo General del Poder Judicial. No obstante, en este caso la LOPJ no configura la solicitud parlamentaria como trámite preceptivo sino como una facultad que las Cámaras pueden ejercer en la forma y condiciones que determinen sus Reglamentos, previsión que por el momento ninguno de los dos códigos parlamentarios actualmente vigentes ha incorporado.

En cambio, el Informe sobre los anteproyectos si es obligatorio para el Gobierno, aunque el Tribunal Constitucional en la citada STC 108/1986 parece haber minimizado los efectos del incumplimiento de este requisito de la iniciativa gubernamental, afirmando que se trataría, en todo caso, de un vicio cometido «...en el procedimiento administrativo previo al envío del proyecto al Congreso y no en el procedimiento legislativo, es decir, en el relativo a la elaboración de la Ley, que se desenvuelve en las Cortes Generales...».

En nuestra opinión, la doctrina contenida en esta sentencia, sobre la que no existe acuerdo unánime entre los autores, no puede considerarse definitivamente consolidada. En primer lugar, por su manifiesta contradicción con la posterior STC 181/1988 —también antes citada—, en la cual el Tribunal Constitucional no tiene inconveniente en declarar inconstitucional un precepto legal por un vicio de procedimiento residenciado en la iniciativa legislativa del Gobierno (*¿En el procedimiento administrativo previo?*), conceptualmente muy similar al supuesto que ahora nos ocupa. En segundo término porque en esta segunda sentencia (181/1988) el Tribunal Constitucional justifica su declaración de inconstitucionalidad no tanto en el rango estatutario (y, por tanto, semi-constitucional) de la norma de procedimiento vulnerada sino en la gravedad material (política o constitucional) de la infracción cometida (vid. F.J. 7,i.f.). Por estas razones, no es descartable que en un futuro el Tribunal Constitucional pueda considerar que la omisión de una determinada consulta al CGPJ por el Gobierno afecta gravemente al principio de lealtad institucional que inspira las relaciones entre Organos Constitucionales del Estado y declarar que —en este punto— la LOPJ constituye también un parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de

otras Leyes, como ya ha afirmado, por ejemplo, respecto de las normas que regulan el procedimiento legislativo en los Reglamentos parlamentarios.

Otro informe que requiere la Ley con carácter preceptivo en ciertos supuestos, aunque no en el que aquí nos ocupa, es el que corresponde emitir al *Consejo de Estado*, en los términos establecidos en la Ley Orgánica 3/1980, de 3 de abril, reguladora de dicho órgano consultivo.

Conforme a lo dispuesto en su Ley Orgánica, el Consejo de Estado en Pleno deberá ser consultado —por el Gobierno, en todo caso— respecto de los anteproyectos de ley que «...hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales», o que afecten a la competencia del propio Consejo de Estado. Asimismo, la Comisión Permanente deberá ser oída respecto a los anteproyectos de leyes orgánicas de transferencia o delegación de competencias a las Comunidades Autónomas. Igualmente deberá ser oído en cualesquiera otros supuestos establecidos en la ley.

En este punto, aunque algún comentarista ha sostenido la equiparación de los efectos de la omisión de la consulta al CGPJ con la del Consejo de Estado, parece razonable hacer una distinción en la naturaleza de ambas instituciones y establecer los diferentes efectos jurídicos de la infracción de uno y otro trámite. Los dictámenes del Consejo de Estado, cuya calidad técnico-jurídica nunca ha sido superada por los informes de ningún otro Órgano del Estado, reflejan sin embargo únicamente la opinión fundada en derecho de un órgano consultivo (*supremo*, según el artículo 107 de la Constitución) del Gobierno y de la Administración General del Estado. Su posición institucional no es la de un órgano constitucional representativo de uno de los poderes nucleares del Estado. Por consiguiente la infracción de este requisito procedimental no podría tener, cabalmente, el mismo alcance constitucional que la omisión de la consulta al CGPJ.

De la anterior afirmación no se infiere, en modo alguno, que el incumplimiento de la Ley Orgánica del Consejo de Estado resulte irrelevante jurídicamente. En nuestra opinión, la falta del dictamen preceptivo del Consejo de Estado invalida la iniciativa legislativa gubernamental, pues el Consejo de Ministros no habrá formado su voluntad con todos los elementos de juicio que el legislador ha querido imponer obligatoriamente al Gobierno en la ley (en la Ley Orgánica del Consejo de Estado). A partir de aquí solo cabe especular sobre los efectos que este vicio en la *iniciativa legisla-*

*tiva* proyecta sobre el resto del procedimiento y sobre la posición que al respecto podría mantener en su momento el Tribunal Constitucional (probablemente contraria a una declaración de inconstitucionalidad por este motivo). Si bien parece lógico pensar que estos efectos habrían de ser los mismos que los que se deriven de la infracción de los requisitos legales o reglamentarios establecidos para otras formas de iniciativa legislativa (parlamentaria, autonómica o popular).

Al margen de la distinta intensidad obligatoria de las *consultas previas* a la formulación de la iniciativa legislativa por el Gobierno o a la aprobación de las Leyes que imponen la Constitución y las demás Leyes y de las consecuencias jurídicas que puedan derivarse del incumplimiento de estas disposiciones, parece evidente que todo este enorme *acervo documental* que acompaña a los proyectos legislativos, y en el cual en buena medida se expresa institucionalmente la opinión de los principales sectores sociales afectados, guarda una estrecha relación con los *antecedentes necesarios* a los que alude el artículo 88 de la Constitución.

F. SAINZ MORENO, al analizar el alcance de la obligación constitucional de aportar los *antecedentes necesarios* acompañando los proyectos de ley gubernamentales, ha señalado la necesidad de distinguir aquellos supuestos en que «...la omisión de la exposición de motivos y de los antecedentes es total, siendo entonces clara la inadmisibilidad del proyecto, por no ajustarse la iniciativa legislativa a lo dispuesto en la Constitución y en los Reglamentos de las Cámaras, y aquellos otros en los que los antecedentes son suficientes o, incluso, una mera apariencia para cubrir el mandato constitucional o reglamentario. Cuando esto sucede, la Mesa deberá examinar si la Memoria o los antecedentes que acompañen al proyecto tienen el *contenido mínimo* que permite considerar cumplidos los requisitos impuestos a la iniciativa legislativa...» (4). A lo cual habría que añadir un criterio objetivo para delimitar dicho *contenido mínimo* de los antecedentes: es obligatorio para el Gobierno aportar al Congreso de los Diputados, junto al proyecto de ley todas aquellas consultas, informes o dictámenes emitidos sobre el anteproyecto de ley, en cumplimiento de un precepto constitucional o legal. En estos casos, el propio legislador ha querido abrir el proceso de elaboración de la Ley, desde una fase pre-parlamentaria, a la participación de los poderes públicos, entidades territoriales y sectores sociales afec-

---

(4) F. SAINZ MORENO, «Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley» en *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria 1989, págs 15-50.

tados por la nueva regulación, así como a la crítica de órganos consultivos funcionalmente independientes del Gobierno y de la *Administración gestora*, cuyas opiniones lógicamente exige conocer para poder desarrollar con plenitud su función legislativa, rechazando o enmendando el texto gubernamental, y las demás *funciones constitucionales complementarias* a ésta.

Como hemos analizado anteriormente, el Gobierno remitió junto a los proyectos de ley de Enjuiciamiento Civil y de reforma parcial de la ley orgánica del Poder Judicial el Informe del Consejo General del Poder Judicial, aprobado por el Pleno de dicho órgano constitucional el 11 de mayo de 1998, cuya emisión resultaba sin duda preceptiva de conformidad con lo dispuesto en el art. 108.1 de la LOPJ, y el dictamen del Consejo de Estado, solicitado en este caso con carácter potestativo con arreglo a lo establecido en el art. 24 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril. También se enviaron al Congreso de los Diputados, acompañando a ambos proyectos de Ley, la *memoria general* (denominada *memoria justificativa*) de las mismas y la *memoria económica*.

La *memoria general* es un documento en el que se describe pormenorizadamente el contenido del proyecto de ley y, con desigual fortuna, se justifica la necesidad y oportunidad de la acción legislativa, el instrumento técnico elegido y la competencia del Estado para su aprobación, tanto desde el punto de vista del Derecho interno, como del Derecho de la Unión Europea. En suma, viene a ser como una exposición de motivos ampliada en la cual se echan en falta principalmente datos concretos sobre la materia regulada (por ejemplo, series estadísticas sistemáticamente tratadas con los datos obtenidos de los órganos jurisdiccionales, análisis comparado con los Estados de la Unión Europea...etc.) que permitan hacerse una idea de las *necesidades reales* que subyacen en tal innovación procesal.

La *memoria económica*, como su propio nombre indica, es un informe prospectivo sobre los efectos económicos de una decisión legislativa. Es decir, una valoración de su previsible impacto en los sectores afectados, en la actividad económica general y —sobre todo— en la *hacienda pública*. Este último es el enfoque que normalmente predomina en los análisis que remite el Gobierno al Congreso de los Diputados, que suelen limitarse a una exposición de las consecuencias que se prevén en la evolución de los ingresos públicos y los equilibrios y ajustes presupuestarios derivados de la misma (5). Al

---

(5) Así se desprende del examen de las normas administrativas que han regulado hasta la fecha el contenido de la memoria económica. Entre éstas, la primera fue la Disposición

igual que sucede con la *memoria general* se hecha de menos en este documento más información sobre la previsible incidencia de la medida en la *economía real* y sus diferentes sectores (comercio, sectores financiero o inmobiliario, profesionales liberales, etc.). Asimismo es forzoso reconocer que la información que se suministra al Parlamento sobre el *impacto presupuestario* de la ley (que solo pueden realizar de modo fiable los técnicos del Ministerio de Hacienda) es bastante limitada y fragmentaria, circunstancia que se encuentra en la base de la permanente demanda de la oposición política de establecer una eficaz *Oficina Presupuestaria* en el seno de las Cámaras bajo su directo control y dependencia.

En relación con este último documento, el propio Consejo de Estado se manifiesta en términos muy críticos al advertir que la memoria económica sobre el proyecto de ley de Enjuiciamiento Civil «... se limita a afirmar que no conllevará gasto alguno, lo que si puede ser cierto en lo que se refiere a la estricta puesta formal en vigor de la proyectada regulación, no lo es, en cambio, en lo que concierne a la efectiva aplicación de algunas de las más novedosas y ambiciosas previsiones en ella contenidas (como son los casos de la constancia de determinadas actuaciones procesales...)». El Consejo de Estado recrimina al Gobierno su escasa previsión señalando que «... estimamos necesario destacar la importancia capital que tiene una adecuada planificación y afectación de los recursos para conseguir los objetivos que se propone una reforma legislativa procesal tan relevante como la que ahora se examina. *Sin los correspondientes recursos, proporcionados al tipo y entidad de la reforma proyectada, esta última no será sencillamente viable.* Por ello mismo hubiese sido preferible contar con algún pronunciamiento inicial acerca del modo con que esta proyectando asegurar la rápida y eficaz puesta en marcha de tales novedades y de los recursos personales y materiales para ello...».

---

Adicional Primera de la Ley 44/1982, de 26 de diciembre, por la que (declarando la vigencia ilimitada del art. 30.8 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1981) disponía lo siguiente: «Todo anteproyecto de ley... cuya aplicación pueda suponer un incremento de gastos o disminución de ingresos públicos, en el ejercicio del año corriente o cualquier otro posterior, deberá incluir entre los antecedentes y estudios previos una *memoria económica* en la que se pongan de manifiesto debidamente evaluados cuantos datos resulten precisos para conocer las *posibles repercusiones presupuestarias* de su ejecución». La Ley del Gobierno de 1997, en su artículo 22.2, dispone que todo anteproyecto de ley «irá acompañado por la memoria (general) y los estudios o informes sobre la necesidad, oportunidad del mismo, así como una *memoria económica*, que contenga la *estimación del coste a que dará lugar*». Es decir, nuevamente un concepto esencialmente presupuestario. Sobre la cuestión vid. F. SAINZ MORENO, «Antecedentes necesarios...», *op. cit.* págs. 39 y sigs.

Curiosamente, el informe del Consejo General del Poder Judicial, centrado principalmente en los aspectos técnico-procesales de la iniciativa legislativa, no desliza críticas tan severas en este punto.

Más allá de los informes preceptivos exigidos por la Constitución y las leyes el Gobierno no suele enviar a las Cortes Generales ni los informes técnicos elaborados por funcionarios o expertos externos antes de la redacción del anteproyecto de ley ni los emitidos con posterioridad a este momento por los órganos incardinados en el aparato burocrático del Departamento proponente, como, por ejemplo, los informes de las *Secretarías Generales Técnicas*. Tampoco es costumbre remitir el *cuestionario de evaluación* que supuestamente debe realizarse en la preparación de todos los anteproyectos de ley y cuyo contenido regula minuciosamente el *Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990* (6). No obstante pudiera pensarse (con cierto optimismo) que los resultados del análisis de este check-list constituyen la base de la *memoria general* y de la *memoria económica* del proyecto de ley, como sucede en la práctica alemana a nivel federal, donde los documentos equivalentes a este cuestionario no se envían en su integridad al Bundestag, aunque sirven de base para redactar la fundamentación que acompaña a los proyectos legislativos que se remite a la Cámara.

Las razones por las cuales el Gobierno envía al Congreso de los Diputados una información tan fragmentaria, en la cual abunda el análisis de tipo técnico-jurídico (Informe del CGPJ y del Consejo de Estado) y escasea el de *orden material* (económico, sociológico, estadístico, científico, técnico...etc.) no resultan fáciles de explicar. La más simple (y posiblemente la más cierta) es que el Gobierno no desea ofrecer bazas políticas a la oposición parlamentaria para su crítica al Gobierno a través del procedimiento legislativo; pues en estos debates, como es de sobra conocido, todo Gobierno trata de compensar dialécticamente las *tendencias demagógicas* de la oposición (no sometida a condicionamientos presupuestarios ni administrativos) con su mejor conocimiento de las necesidades y de la materia objeto de regulación. Junto a ello, no faltan quienes sostienen (escépticamente) que el Gobierno tampoco dispone de mucha más información (estadística,

---

(6) Este Acuerdo del Consejo de Ministros aparece recogido en una publicación del Ministerio de la Presidencia, titulada *Tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno*, M.P. Madrid, 1996. Según este Acuerdo, el *cuestionario de evaluación* de los anteproyectos de ley se elaborará (parece que obligatoriamente) por el Departamento proponente y se enviará al Consejo de Ministros.

económica o sociológica) que la que remite a las Cámaras cuando elabora los proyectos de ley y que, en el supuesto de contar con ella, tampoco sería de gran interés para los parlamentarios, cuya función real en el procedimiento legislativo consiste más que nada en simplificar políticamente los problemas suscitados en el proyecto de ley para hacerlos accesibles a los ciudadanos y tratar de alcanzar compromisos entre los distintos intereses sociales que cada uno representan.

### 3. *Idoneidad del tipo normativo elegido: la opción de la ley de bases*

Uno de los principales debates teóricos abiertos con ocasión de la preparación de la iniciativa legislativa del Gobierno fue la elección del tipo normativo. Esto es, la opción entre la presentación de un proyecto de ley ordinario que contuviera en un texto articulado cerrado la totalidad del nuevo *código procesal civil* y la utilización de la técnica de la *legislación de bases*, al tratarse de una materia —en principio— constitucionalmente delegable de conformidad con lo establecido en los artículos 82.1 y 81.1 de la C.E.

En pro de la utilización de la delegación legislativa se esgrimieron varios argumentos nada desdeñables. Por un lado el precedente histórico de la anterior Ley de Enjuiciamiento Civil, cuyo texto articulado fue promulgado mediante Real Decreto de 3 de febrero de 1881 (la entrada en vigor se produjo el 1 de abril del mismo año) con arreglo a la autorización conferida por las Cortes mediante la Ley de Bases de 21 de junio de 1880 (7). Por otro, la indudable adecuación de esta *fórmula legislativa* a las leyes procesales, cuya natural complejidad sistemática y sus inevitables remisiones e *interacciones* internas, así como su acusada propensión hacia el reglamentismo rituario hacen de ella un *producto normativo* escasamente compatible con la acelerada tramitación parlamentaria, en general poco amiga de tecnicis-

---

(7) El recurso a la legislación delegada fue muy frecuente en el siglo XIX, especialmente en relación con las grandes obras legislativas que se alumbran al hilo del movimiento codificador. Nos referimos tanto al vigente *Código Civil* (Ley de Bases de 11 de mayo de 1888, que da paso al Real Decreto refrendado por Alonso Martínez el 6 de octubre de 1888), como al *Código Penal* (los de 1848, 1870, 1928, 1932 y 1944; aunque sin embargo no el primero, aprobado, artículo por artículo, en las Cortes del trienio liberal en 1822, ni tampoco el vigente Código Penal de 1995, por obvios motivos constitucionales), así como a la codificación mercantil y a la codificación procesal penal (la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal fue aprobada mediante un Real Decreto promulgado el 14 de septiembre de 1882, de acuerdo con la autorización conferida por la Ley de 11 de febrero de 1881). En todo caso, esta técnica no se limitaba a las piezas maestras del ordenamiento jurídico sino a casi todas las leyes de cierta complejidad técnica o extensión.

mos y de regulaciones burocráticas. Por el contrario, resulta un campo especialmente apto para la labor de los técnicos procesalistas del Ministerio de Justicia, menos presionados por las circunstancias ambientales y supuestamente más cualificados y rigurosos en su tarea codificadora. Finalmente (*last but not least*) no faltaron quienes advirtieron sobre las dificultades de acometer un proceso legislativo de características tan monumentales (repárese en que se trata del proyecto legislativo más extenso de cuantos se han tramitado en la historia de las Cortes Generales) (8) en una situación política dominada por la debilidad numérica del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, con la consiguiente necesidad de alcanzar acuerdos con otras formaciones parlamentarias; no sólo sobre los grandes principios del proyecto de ley sino sobre todos y cada uno de los artículos. Una empresa siempre ardua, como se ha podido comprobar a lo largo de los últimos años con ocasión de otros procesos legislativos, pero casi *titánica* en el momento de acercarse el fin de la VI Legislatura de las Cortes Generales. Y también (ocioso es recordar su importancia) la Legislatura del Parlamento de Cataluña (9).

El propio Consejo de Estado reconocía en su dictamen sobre el anteproyecto de ley la idoneidad de la delegación legislativa en este caso concreto. «...Además del precedente histórico —afirma el Alto Cuerpo consultivo— la *complejidad*, la *extensión* y *diversidad* de aspectos que debe afrontar una ley rituaría civil suscitan la duda de si no hubiese sido preferible acudir, de nuevo, a una delegación legislativa, de modo que las Cortes Generales centrasen su intervención en la definición de los *caracteres*, *objetivos* y *restantes rasgos generales* de nuestra jurisdicción civil, dejando su articulación detallada a las instancias técnicas propias de la legislación delegada...»

---

(8) Como veremos más adelante el único texto legislativo de dimensiones (físicas) comparables ha sido la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Esta Ley consta de 639 artículos, cifra sensiblemente menor que los 827 artículos de la Ley 1/2000.

(9) Las elecciones al Parlamento de Cataluña se celebraron finalmente, después de no pocas incertidumbres sobre la fecha de la disolución, el 17 de octubre de 1999. Si tenemos en cuenta que el proceso electoral (y la pre-campaña *de hecho*) prácticamente abarca dos meses se puede observar su coincidencia con los momentos cruciales de la tramitación parlamentaria de la LEC. Más adelante insistiremos en estas cuestiones, pero recordemos también que el 13 de junio de 1999, durante los trabajos de la Ponencia encargada de informar sobre las enmiendas presentadas al proyecto de ley, se celebraron las elecciones al Parlamento Europeo, a las Asambleas Legislativas de las CC.AA de estatuto ordinario y las elecciones locales.

Siendo ciertamente razonables estos argumentos, junto a otros en la misma dirección esgrimidos durante la tramitación parlamentaria, no podemos coincidir con ellos por varios motivos: en primer lugar por cuanto estos planteamientos evidencian de desconfianza hacia las Cortes Generales y sus procedimientos, trasunto a su vez de un *trasnochado antiparlamentarismo* que ignora el verdadero valor constitucional de la función legislativa. Como afirman E. GARCÍA DE ENTERRÍA Y T.R. FERNÁNDEZ, con conocidas palabras, «... la ley arranca de la incondicionalidad de su contenido y la irresistibilidad de su eficacia por su legitimación en la voluntad de la comunidad (...); la Administración (por el contrario) no es representante de la comunidad, es una organización servicial de la misma, lo cual resulta algo en esencia distinto. El Reglamento (y —porqué no— el resto de las normas emanadas del poder ejecutivo, aunque estén revestidas del rango formal de ley) no expresa una auténtica voluntad general, sino ... una *simple regla técnica, ocurrencia de los funcionarios*, a la que órganos simplemente administrativos han dado expresión definitiva. La ley es la norma originaria por excelencia: dispone desde sí misma, *rompe el Derecho* o las relaciones existentes, puede (dentro de la Constitución) hacerlo todo...» (10).

Desde este punto de vista, no podemos sino elogiar el firme criterio del Gobierno y del Ministerio de Justicia al remitir un texto articulado completo al Congreso de los Diputados y no hurtar ningún debate a las Cámaras, ni siquiera de los aspectos más técnicos, entre los que con frecuencia se esconden (entre líneas) decisiones político-legislativas de hondo calado y notables repercusiones sobre la praxis procesal.

Por otro lado, la desconfianza hacia la solvencia técnico-jurídica de las Cámaras parlamentarias y su capacidad para acometer la tramitación (esto es, el examen, enmienda y aprobación) de un texto de estas características resulta a todas luces injustificada si atendemos a la obra legislativa realizada en los últimos tiempos por las Cortes Generales. Resulta ciertamente discutible —además— que la Administración General, que dirige el Gobierno, disponga de mucha más información (sociológica, estadística o técnica) que la que tiene, o podría tener, el Parlamento, ni que cuente necesariamente con técnicos más cualificados para la labor de redacción normativa. Buena prueba de ello son las numerosas ocasiones en que para la redacción de los proyectos de ley se acude a asesoramientos externos de

---

(10) *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, Madrid, Civitas, 1995, pág. 166.

toda índole, que llegan muchas veces a hacer imposible identificar a sus autores reales (11).

Pero el argumento determinante en este debate fue otro: el intento de dotar de la máxima seguridad jurídica y fijeza a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, destinada a pervivir quizá tanto como la que ahora se deroga. Dicha estabilidad quedaría en entredicho en el supuesto de ser utilizada la técnica de la legislación delegada, tras haberse consolidado definitivamente la doctrina jurisprudencial, tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo, sobre el control por la jurisdicción ordinaria de los denominados *excesos de delegación o de la degradación de rango* de los Decretos-legislativos dictados ultra vires, lo cual convierte a las Leyes de Bases en parámetros permanentes para contrastar la validez de los textos articulados. El *leading case* en este punto fue la STC 51/1982, de 18 de julio (en relación con la ley de Procedimiento Laboral de 13 de junio de 1980) y a ella han seguido, entre otras el ATC 69/1983, de 17 de febrero y la STC 47/1984, de 4 de abril. Esta última resolución dice textualmente lo siguiente:

*«El control de los excesos de la delegación legislativa corresponde no sólo al Tribunal Constitucional sino también a la jurisdicción ordinaria. La competencia de los Tribunales ordinarios para enjuiciar la adecuación de los decretos legislativos a las leyes de delegación se deduce del artículo 82.6 de la Constitución...»*

A partir de aquí sólo cabe afirmar que la decisión de someter a las Cortes Generales un texto articulado completo de la LEC para su examen y enmienda no sólo ha sido una decisión políticamente acertada, como antes señalábamos, sino también, desde la perspectiva de la estabilidad del ordenamiento procesal, una opción fundamentada en el más elemental *sentido común*.

#### 4. *La discutible necesidad de una Ley Orgánica de acompañamiento*

Probablemente menos acertada, sobre todo desde un punto de vista político, fue la decisión de remitir a las Cortes Generales un proyecto de Ley de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial para su tramitación

---

(11) Sobre la cuestión véase nuestro comentario *La iniciativa legislativa...*, *op. cit.*, (Cap. I, B.2 El enfoque político: ¿quién redacta las leyes?), págs. 302 y sigs.

«...acompañada...» (según la terminología eufemística utilizada en el Congreso de los Diputados) con el proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil.

En términos técnico-jurídicos la presentación de una *reforma paralela* de la Ley Orgánica del Poder Judicial se justificaba por dos motivos principales:

- a) En primer lugar, por la necesidad de atribuir el conocimiento del llamado *recurso extraordinario por infracción procesal* contra las resoluciones dictadas por las Audiencias Provinciales, una de las novedades medulares del proyecto de ley y también uno de sus flancos más criticados, a las Salas de lo Civil y lo Penal de los Tribunales de Justicia de la CC.AA. (artículo 1º del proyecto de ley, modificativo del art.73.1 de la LOPJ).

Según el Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el anteproyecto de Ley «... (dado) que el precepto comentado constituye una norma orgánica atributiva de competencias, *necesariamente complementaria* de los artículos 474 y siguientes del Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil (ahora artículos 468 y ss.), ... *nada habría que objetar a la misma*». Opinión constitucional con la que coincidimos (insisto, en términos técnico-jurídicos) al margen de la posición que se mantenga sobre el fondo de la cuestión: esto es, la configuración jurídica de este instrumento impugnatorio y el *desdoblamiento* de hecho que implica de la casación civil a través de dos cauces incompatibles entre sí.

- b) En segundo término la reforma de la LOPJ pretendía, mediante una compleja disposición derogatoria, excluir de esta norma un conjunto de materias de contenido supuestamente *no-orgánico* (tales como la abstención y recusación, la regulación de las actuaciones, lenguas oficiales, nulidad de actos, forma de las resoluciones judiciales, ... etc.), reintegrándolas a su ámbito legislativo *natural*, esto es: la Ley de Enjuiciamiento Civil como *ley procesal común*.

En este punto —sin embargo— discrepamos de la motivación técnica del Gobierno al formular su iniciativa, coincidiendo plenamente con la severa crítica que al respecto emite en su Dictamen del Consejo de Estado. Dice, en efecto, el Alto Cuerpo consultivo:

«...En este caso, el antecedente histórico es la existencia de una legislación «orgánica» de los tribunales, que tenía un sentido bien distinto del previsto por el artículo 122 de la Constitución. En efecto, la Legislación de 1870 tenía un contenido puramente de organización de los Juzgados y Tribunales y dejó a la Ley de Enjuiciamiento Civil la regulación de algunos aspectos generales del proceso, integrando la regulación común de los procesos y del funcionamiento de los órganos judiciales, criterio que no ha seguido la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial, que ha incorporado en su seno materias tales como el tiempo hábil para las actuaciones judiciales (Capítulo II del Título I de su Libro III) el modo de constituirse los Juzgados y Tribunales, el Magistrado ponente, las sustituciones y la abstención y recusación (Título II de su Libro III), la oralidad, publicidad y lengua oficial de las actuaciones judiciales; las resoluciones judiciales; la vista, votación y fallo de los asuntos el lugar en que deben practicarse las actuaciones judiciales y su notificación. (Título III de su Libro III).

*El Anteproyecto no sigue este criterio, puesto que uno de sus objetivos es convertir la Ley Orgánica del Poder Judicial en una norma de contenido exclusivamente «orgánico», para lo que se propone desgajar esas normas que en ella se insertaron, considerándolas como «procesales» y trasladándolas a la nueva Ley procesal civil en su condición de ley procesal común.*

*Esa opción del anteproyecto se justifica invocando la aspiración de volver al sistema existente bajo la vigencia de la Ley Provisional sobre Organización del Poder Judicial, de 15 de septiembre de 1870. Ese motivo no es especialmente relevante, puesto que los actuales condicionantes constitucionales, dados los términos en que se expresa el artículo 122 de la Constitución, no existían en la época en que se aprobó la Ley de 1870. Pero es que, además, la evolución de nuestro ordenamiento jurídico y su proceso de descodificación implican que ni el Código Civil ni el proceso civil tienen hoy en día la centralidad que tenían en 1870.*

*Aparte de ello, un cambio tan radical en el desarrollo legal de un precepto constitucional, interpretado ahora con un alcance mucho más restrictivo que aquel con que pacíficamente se había venido entendiendo, debería haber respondido a expresas razones, de ín-*

*dole constitucional o de otro tipo, más sólidas que la mera vuelta a un pasado construido en un momento ya muy lejano y en una situación sumamente alterada. El problema no es sólo si, dados sus términos, el artículo 122 de la Constitución permite este nuevo enfoque, sino, además, si existen razones de fondo que justifiquen la concreta solución por la que opta el Anteproyecto.»*

*«... El Consejo General del Poder Judicial ha formulado dudas acerca del desplazamiento del lugar de regulación de determinadas reglas hasta ahora incluidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial como propias de la reserva prevista en el artículo 122 de la Constitución o que en ella deben encontrar su «natural ubicación». El propio Tribunal Constitucional ha destacado que no existe en la doctrina una construcción acabada y pacíficamente aceptada sobre las materias incluidas en la reserva de Ley Orgánica del referido artículo 122 y ha sugerido que es posible un contenido mínimo de esa reserva junto a un margen de colaboración entre la Ley Orgánica y la legislación procesal ordinaria (Sentencia 224/93). Algunos de los contenidos de esa reserva no suscitan cuestión alguna tampoco en relación con el contenido del Anteproyecto y de las relaciones entre la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley Orgánica del Poder Judicial, como la «constitución y gobierno de los Juzgados y Tribunales» y el «estatuto jurídico de los Jueces y magistrados de carrera», ya que la primera pudiera incluir los extremos necesarios de la actuación de los Juzgados y tribunales, y la segunda las facetas caracterizadoras del especial régimen a que han de ajustarse en el desarrollo de sus atribuciones públicas. No cabe excluir que una ley ordinaria complete y precise el marco orgánico, pero es menos claro que, como se propone el Anteproyecto, se excluya por completo de ese marco orgánico los principios generales y comunes de temas tales como el tiempo y la lengua de las actuaciones judiciales, las causas de recusación y abstención, las clases de resoluciones judiciales, etc.*

*Pero, aún aceptando la constitucionalidad de la solución proyectada ante los términos tan abiertos del artículo 122 de la Constitución, razones de conveniencia permiten también cuestionar que el Anteproyecto no sólo contenga reglas específicas sobre esas materias y que las mismas sean «derecho procesal común», al aplicarse con carácter subsidiario a los procesos en los demás órdenes*

*jurisdiccionales, sino que sustituya, además, aunque con notables mejoras, la regulación contenida hasta ahora en la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial, pues parece más razonable que las normas relativas a la organización, gobierno y desenvolvimiento de las actuaciones jurisdiccionales estén recogidas en un único texto —lo que garantiza que estarán reguladas de un modo unitario, sistemático y coherente— y también en un texto legal que haya obtenido un amplio consenso político.*

*Por todo ello, el Consejo de Estado se permite llamar la atención sobre la necesidad de sopesar las ventajas e inconvenientes de la solución proyectada...».*

Al margen de consideraciones constitucionales o de técnica normativa, confluían en este punto importantes razones políticas que desaconsejaban una aventura como la emprendida por el Gobierno. La primera y principal es la singularidad procedimental de las leyes orgánicas frente a las ordinarias en su tramitación parlamentaria. En el procedimiento legislativo ordinario, una vez superado el debate de totalidad inicial sobre la iniciativa (si se formulan enmiendas de totalidad, como normalmente acontece en proyectos de tanto calado político) solo cabe ya (al menos hasta la deliberación en el Senado) formular enmiendas de contenido parcial. La mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno puede decidir apoyarlas, buscar una redacción transaccional de las mismas más ajustada a sus deseos mediante la negociación política con su autor, o bien intentar derrotarlas buscando cualquier apoyo en la Cámara (permanente o circunstancial) para alcanzar la mayoría simple de votos en contra (tanto en Pleno como en Comisión). En resumen: el Gobierno no se ve obligado a someter de nuevo el proyecto legislativo en el momento de su salida de la Cámara a una votación de conjunto, sino a múltiples votaciones (una para cada enmienda parcial, de las miles presentadas) recabando apoyos circunstanciales, con mayoría simple, para obtener el resultado apetecido.

Con las leyes orgánicas la Constitución impone un procedimiento mucho más gravoso para el Gobierno y la mayoría del Congreso, que llega a convertirse en una *empresa diabólica* en el supuesto de no contar con un número de diputados suficiente. Además de quedar sometido el texto a idénticas pruebas en cuanto al debate de totalidad y enmiendas parciales, ha de someterse (artículo 81 C.E.) a una votación final de conjunto (una nueva votación de totalidad) a la salida del texto del Congreso, esto es, después de

haber sido ya debatidas y votadas las enmiendas parciales. En dicha votación ha de obtener el apoyo (votos a favor) de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. En otras palabras; resulta indiferente que un Diputado vote en contra o se abstenga, pues ambas posiciones políticas pretenden igualmente la no-aprobación del texto.

Como es sobradamente conocido (más adelante tendremos ocasión de insistir en ello) el Gobierno no logró superar este escollo procedimental. La reforma de la LOPJ obtuvo más votos a favor que en contra, pero no la llamada *mayoría orgánica*. Esta derrota parlamentaria supuso una tensa situación política en la que sin duda estuvo en peligro la propia Ley de Enjuiciamiento Civil, cuya retirada por el Gobierno se reclamó con insistencia desde múltiples sectores.

En segundo lugar, enviar una reforma de LOPJ con el contenido señalado en relación con el *recurso extraordinario por infracción procesal* y los TSJ de las CC.AA. suponía (obviamente) abrir la *caja de pandora* con las pretensiones de los Grupos Parlamentarios sobre la LOPJ. Entre ellas destacan cuestiones tales como la atribución de competencias casacionales ordinarias a las Salas de lo Civil y Penal de los TSJ o la progresión en la asunción de competencias gestoras sobre la oficina judicial por las CCAA con la reducción de cuerpos nacionales de funcionarios de la Administración de Justicia y otras medidas de similar naturaleza. Al no obtener satisfacción muchas de estas pretensiones algunos de estos grupos parlamentarios (señaladamente Convergencia i Unió) se vieron obligados a la abstención en la votación final sobre el conjunto de la reforma de la LOPJ provocando la crisis política antes mencionada.

##### 5. *Recepción del proyecto de ley en el Congreso: primeras decisiones sobre el procedimiento parlamentario*

El proyecto de ley de Enjuiciamiento Civil, acompañado del proyecto de ley de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se presentó formalmente en el Registro General del Congreso de los Diputados, el día 30 de octubre de 1998. Tan sólo un mes antes (17 de septiembre) la Comisión Permanente del Consejo de Estado había emitido su Dictamen no preceptivo sobre el anteproyecto, formulando numerosas y sustanciales «...observaciones...» al Gobierno, a las cuales ya hemos tenido ocasión de referirnos anteriormente.

El volumen del texto, convertido ya formalmente en proyecto de ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución y en la Ley del Gobierno, era verdaderamente notable: ochocientos veinticinco artículos, más un amplio conjunto de disposiciones complementarias —adicionales, transitorias y finales—, por cierto, no excesivamente bien perfiladas en su diferente funcionalidad, más una completa disposición derogatoria, que tantas veces se echa en falta en nuestras normas legales en detrimento de la seguridad jurídica y una larga (si bien rigurosa y no excesivamente laudatoria) exposición de motivos. Menos de la mitad de artículos que la ley vigente durante el siglo XX, si bien no menos extensa materialmente que aquella, dada la mayor amplitud de los preceptos y la existencia de ciertos ámbitos normativos (señaladamente, el derecho concursal, la jurisdicción voluntaria y la cooperación judicial internacional) en los que se mantiene la vigencia de la regulación anterior a la espera de las tres leyes complementarias sobre estas materias que el Gobierno deberá promover en el plazo de 6 meses (1 año en el caso del proyecto de ley concursal) con arreglo a lo establecido en las disposiciones finales decimoctava, decimovena y vigésima de la Ley 1/2000.

Recibido el proyecto de ley junto a los «...antecedentes necesarios...» para pronunciarse sobre el mismo (a cuya insuficiencia efectiva ya hemos aludido), la Mesa de la Cámara adoptó pocos días después las primeras disposiciones relativas a su tramitación. Es necesario significar desde ahora el extraordinario peso que han tenido en el turbulento y accidentado proceso de elaboración parlamentaria de esta ley las cuestiones procedimentales. Hasta el punto de que buena parte de la *partida* jugada por la oposición frente al Gobierno en relación con la nueva ley se ha desenvuelto en este tablero, tan enigmático siempre para los *no iniciados*.

El órgano de gobierno del Congreso, en su habitual reunión de los martes, celebrada el 10 de noviembre de 1998, admitió a trámite la iniciativa, dando por suficientes los antecedentes enviados, y dispuso —como exige el Reglamento de la Cámara— su inmediata publicación en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, su remisión a la Comisión legislativa permanente competente por razón de la materia, la Comisión de Justicia e Interior (decisión que en este caso no planteaba problema alguno) y la apertura de un plazo para la presentación de enmiendas por los Diputados y los Grupos Parlamentarios. La publicación oficial de la iniciativa legislativa se produjo tres días después, el 13 de noviembre, siendo el

primer momento en el que el gran público pudo tener acceso al proyecto gubernamental (12).

La fijación del plazo de presentación de enmiendas resultó, en el marco de la *batalla procedimental* antes mencionada, mucho más dificultosa. Las razones, son fácilmente comprensibles: por un lado, es de sobra conocido que una parte relevante de la *comunidad jurídica*, por unos u otros motivos, se manifestaba en contra del proyecto de ley, existiendo algunos sectores, verdaderamente beligerantes, que propugnaron (durante toda la tramitación) la retirada del mismo o, en su defecto, su derrota parlamentaria. Hipótesis perfectamente verosímil en aquellos días dada la limitada mayoría en el Congreso del grupo parlamentario que apoyaba al Gobierno. Resulta obvio que una *forma dulcificada* de obtener el mismo resultado práctico, esto es, la no aprobación de la nueva ley, sería conseguir su caducidad, hecho que inexorablemente se produce, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207 del Reglamento del Congreso y la Disposición Adicional Primera del Reglamento del Senado, si el mandato de las Cámaras expira durante la tramitación del proyecto de ley, en cualquier fase que se encuentre, o éstas son disueltas anticipadamente. Y, el límite máximo de duración de la VI Legislatura se situaba constitucionalmente en la primavera del 2000.

Por otro lado, la prolongación indefinida de la duración del procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados (no así en el Senado, donde impera el estricto límite temporal del artículo 90 de la Constitución) puede obtenerse mediante diversas *técnicas* procedimentales que resultan formalmente compatibles con la Constitución y con el Reglamento de la Cámara y —en todo caso— avaladas por numerosos precedentes parlamentarios. Entre todas ellas la primera utilizable en la secuencia procedimental

---

(12) Con esta finalidad (resulta también anecdótico el dato) se imprimió un número de ejemplares muy superior al habitual, conscientes de la incesante demanda de copias que se produciría por muchos ciudadanos interesados en el texto. La publicación tuvo lugar en el BOCG, de 13 de noviembre de 1998, Sección Congreso, Serie A, nº 147-1. Este boletín oficial, así como todos los restantes en los que pormenorizadamente se documenta la tramitación, así como los Diarios de Sesiones, en los que se recogen íntegramente las deliberaciones parlamentarias realizadas en reuniones públicas, resultan accesibles en la página de Internet del Congreso de los Diputados ([www.congreso.es](http://www.congreso.es)) y en la del Senado ([www.senado.es](http://www.senado.es)). A efectos de realizar más fácilmente cualquier consulta resulta conveniente tener en cuenta el número de expediente parlamentario de la iniciativa: (121/147), así como el del proyecto de ley orgánica de reforma de la LOPJ: (121/148).

que estamos analizando es la ampliación sucesiva de los plazos para formular enmiendas.

En puridad, el plazo establecido en el Reglamento del Congreso a estos efectos es de quince días (art. 110.1 R.C.), tanto para las enmiendas al articulado como para las denominadas de totalidad (texto alternativo o devolución). Sin embargo, el artículo 91 del Reglamento faculta a la Mesa de la Cámara para «...acordar la prórroga o reducción de los plazos establecidos en este Reglamento...». El apartado 2 del mismo precepto fija el único límite a tan amplia discrecionalidad : «...salvo casos excepcionales, las prórrogas no serán superiores a otro tanto del plazo ni las reducciones a su mitad...». Y bien: ¿Acaso el proyecto de ley más extenso y complejo técnicamente de nuestra reciente historia constitucional no constituye un supuesto excepcional?

Así las cosas el plazo reglamentario de quince días se transformó en cuatro meses, bien es cierto que incluyendo enero, mes *inhábil* a efectos del cómputo de plazos según establece el artículo 90.2 del Reglamento del Congreso. A las primeras prórrogas, de naturaleza *semi-reglada* con arreglo a los usos de cortesía parlamentaria, se añadieron por la Mesa otras hasta cerrarse definitivamente el plazo para las enmiendas al articulado el 15 de marzo de 1999. El de enmiendas a la totalidad (se formularon varias, todas ellas de devolución) concluiría sin embargo unos días antes, el 22 de febrero, al objeto de permitir la celebración del debate político sobre las mismas (llamado también de *totalidad*, por venir referido precisamente a la globalidad del proyecto de ley y sus principios político-legislativos). A comienzos del nuevo periodo de sesiones (el último, según numerosos *pronósticos* que luego se demostrarían equivocados) tuvo lugar el debate de totalidad en medio de una gran controversia pública sobre el proyecto de ley. Seguidamente nos referimos al desarrollo y resultados del mismo.

## II. EL DEBATE POLÍTICO Y SOCIAL SOBRE LA NUEVA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL

### 1. *La controversia en torno al proyecto de ley*

El proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil se presentó al Congreso de los Diputados acompañado de una intensa polémica en el mundo jurídico, tanto profesional como académico, probablemente causada por la amplia

difusión dada al anteproyecto y por el sometimiento del mismo a un periodo de consultas abierto a los sectores implicados. De hecho, en los antecedentes pre-legislativos citados por el Consejo de Estado en su dictamen figuran más de veinte informes generales sobre el anteproyecto y otros tantos sobre aspectos parciales del mismo. La mayor parte de las *organizaciones de intereses* vinculadas con la práctica procesal civil (magistrados, secretarios judiciales, abogacía, registros y notariado, abogacía del Estado...etc.) o con actividades económicas *sensibles* hacia la nueva regulación, así como una amplia representación de las cátedras universitarias especializadas, tuvieron ocasión de emitir formalmente su opinión respecto al anteproyecto (naturalmente también lo hicieron en otros muchos foros informales). Y, además —lo cual es aún más importante para los precedentes parlamentarios— tuvieron ocasión de hacerse presentes durante la propia tramitación del proyecto de ley ante las Cortes Generales.

A ello se añaden las peculiares circunstancias políticas del momento: una gestión controvertida del Ministerio de Justicia, un abultado paquete legislativo, tramitado o aún en tramitación durante la legislatura (reforma del Código Penal, nueva ley reguladora de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, venta a plazos de bienes muebles, vigilancia penitenciaria, cooperación jurídica internacional, *time-sharing* inmobiliario, ...etc.) y la incertidumbre del *calendario electoral*, al existir varias convocatorias muy próximas: unas con fecha fija, como las elecciones al Parlamento Europeo, a las Asambleas Legislativas de las CCAA de *estatuto ordinario* y las elecciones locales y, otras (sobre todo las elecciones al Parlamento de Cataluña y las propias elecciones generales) sobre las que se formulaban por aquellos días todo tipo de pronósticos en los ambientes políticos y periodísticos. Un abigarrado cuadro que se completa con otro hecho de singular transcendencia: la firme y decidida oposición al proyecto de ley del sector profesional más numeroso, organizado e influyente de cuantos existen en nuestro ámbito jurídico; la abogacía. Su presencia, articulada corporativamente a través de los Colegios territoriales y de su Consejo General se ha hecho notar durante toda la tramitación parlamentaria. Desde las acciones más enérgicas (y poco usuales) como la comparecencia directa ante los medios de comunicación explicando públicamente sus discrepancias con algunas de las regulaciones contenidas en la ley (en particular, como es lógico, las relativas a la intervención del letrado en el proceso) hasta la formulación de propuestas concretas de modificación del texto a la Ponencia, la acción de este *lobby* profesional ha sido, sin duda alguna, un factor decisivo en la evolución del proceso legislativo que estamos analizando.

## 2. *El debate de totalidad en el Congreso*

Paradójicamente no existe en la vigente regulación del procedimiento legislativo, a diferencia de lo que sucedió en otros tiempos históricos y es regla habitual en el derecho constitucional comparado, un *acto parlamentario* (esto es, un debate) en que el Gobierno presente formalmente a la Cámara (en Pleno) los proyectos de ley remitidos. Es decir, un momento en el que el autor de la iniciativa legislativa explicita políticamente ante el Parlamento los motivos de su intervención, los fundamentos de su propuesta y las grandes líneas político-legislativas del proyecto de ley, sometiéndose seguidamente a una votación global (algo así como una *admisión a trámite* de la iniciativa) similar a la denominada *toma en consideración* de las proposiciones de ley (art. 126 R.C.). Las razones constitucionales que justifican la actual regulación reglamentaria (principalmente la necesidad de preservar la integridad del *derecho propio* de iniciativa del Gobierno) son excesivamente teóricas y, por consiguiente, inaceptables. Al no existir tal debate de presentación del proyecto de ley en el Congreso, los Grupos parlamentarios se ven abocados a forzarlo mediante la presentación (en ocasiones artificialmente) de las denominadas *enmiendas de totalidad* (13). Según el artículo 110.3 del R.C. estas enmiendas son aquellas que versen sobre «... la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución... al Gobierno (totalidad-devolución) o propongan un texto completo alternativo al del proyecto (totalidad-texto alternativo)...». Si se presentan enmiendas de esta naturaleza tiene lugar un debate (de totalidad) cuyos perfiles son muy similares a una presentación por el Gobierno de la iniciativa legislativa. Dado que casi todos los proyectos de ley de importancia política acaban siendo objeto de debate de totalidad, pues siempre algún grupo parlamentario presenta enmiendas de esta clase (insisto: muchas veces artificialmente, tan solo para permitir el debate), existe una opinión cada vez más extendida entre los estudiosos del derecho parlamentario favorable a implantar obligatoriamente un debate político de presentación formal de los textos ante la Cámara por el Gobierno. Los malogrados proyectos de reforma del Reglamento en la Cámara habidos desde 1982 se han ido decantando también, con diversos matices, en esta misma dirección.

(13) Ya lo advertía hace tiempo B. PENDÁS GARCÍA en su conocido artículo «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *REDC*, 1990, n.º 28, págs. 75-111, en el cual reflexiona sobre el proceso *real* de elaboración de las leyes en España y sus graves deficiencias. Este autor proponía entonces cuprimir las enmiendas de totalidad del reglamento del Congreso e incorporar, en lugar suyo, un debate de presentación de la iniciativa legislativa ante el pleno.

En el caso que nos ocupa, el proyecto de ley de Enjuiciamiento Civil y la reforma orgánica de *acompañamiento*, las posiciones políticas quedaron explicitadas con claridad desde un primer momento, sin perjuicio de que las circunstancias de la tramitación fuesen *modulándolas y reorientándolas* con posterioridad, como tantas veces sucede en la vida parlamentaria. De este modo, formularon enmiendas de totalidad de devolución los Grupos parlamentarios Socialista e Izquierda Unida, así como tres fuerzas políticas integradas en el Grupo Parlamentario Mixto (Eusko Alkartasuna, Bloque Nacionalista Gallego y Nueva Izquierda; esto es, el conjunto de diputados escindidos de Izquierda Unida durante la VI Legislatura). No formularon enmienda de totalidad, además del Grupo Parlamentario Popular, Convergencia i Unió, el Partido Nacionalista Vasco y Coalición Canaria, mayoría suficiente (en principio) para derrotar a los enmendantes. Respecto al proyecto de ley orgánica de reforma de la LOPJ presentaron únicamente enmiendas de totalidad los Grupos Socialista y Nueva Izquierda (dentro del Grupo Mixto).

Los grandes temas del debate de totalidad sobre el proyecto de ley de Enjuiciamiento Civil aparecen reflejados en la primera y contundente intervención del portavoz en asuntos de justicia del Grupo Parlamentario Socialista y ex-Ministro del ramo, J. A. Belloch:

*«...Les explicaré en diez apartados los motivos fundamentales de nuestra enmienda de devolución. Es un proyecto poco innovador. Es terminológicamente ambiguo y confuso. Tiene también este proyecto rasgos autoritarios. Es, jurídica y políticamente hablando, desigualitario. Aleja aún más a los ciudadanos de la justicia. Desconoce la realidad jurídica y judicial española y desconoce, desde luego, los modelos más interesantes del derecho comparado. Apuesta por una acción ideológica —se ha dicho y lo compartimos— estrictamente neoliberal y también con algunos tintes confesionales a los que luego aludiré (...) Apuesta por un modelo de juez que es exactamente el juez del siglo XIX, no el juez que sería esperable para el siglo XXI, y, como les he empezado a contar, no goza del suficiente consenso jurídico y político...»*

Más adelante, concretaría sus duras críticas al proyecto de ley en los siguientes términos:

*«...El proyecto de ley, es, decía, jurídica y políticamente desigualitario. No otorga las mismas armas a las partes en el proceso y siem-*

*pre que tiene que optar por una elección, no opta por el ciudadano de a pie, sino por el que está en una situación de superioridad en la contratación. Ejemplo, el que ya le he indicado: la prueba pericial privada ¿Qué particular podrá costearse una prueba pericial previa al juicio? ¿El usuario de la justicia o más bien la gran empresa que reclama contra el usuario? Por ejemplo, la prohibición de acumulación en el juicio verbal de acciones. ¿A quién favorece? ¿Al consumidor, al que compra el producto, que podría responder con una acción frente al comerciante diciendo que el producto que le ha dado no tiene las condiciones de calidad suficientes o beneficia, por el contrario, al fabricante? Es evidente que las dos benefician al que está en la posición dominante dentro de la contratación y perjudica al que está en la posición dominada. También ocurre, en nuestra opinión, en el caso del procedimiento monitorio. No es cierto que la reclamación de los abogados sea una reclamación corporativa. El establecer el tope tan alto de cinco millones de pesetas para que no sea preceptivo, aunque sea en la fase que S.S. ha indicado, la presencia de abogado y procurador es claramente discriminatorio, porque las grandes empresas siempre tendrán abogado, lo tienen en plantilla, mientras que el ciudadano de a pie —como sabe usted, la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita no convierte en derecho el acceso a abogado y procurador cuando su presencia no es preceptiva— que no tenga recursos no podrá pleitear por esa vía. Por tanto, es un procedimiento establecido en una clara y directa dirección.*

*Apuesta, el Proyecto por una opción con algún tinte confesional y por una opción ideológica estrictamente liberal. Los tintes confesionales se notan en dos omisiones verdaderamente notables. ¿Cómo es posible que no se acuerde el autor o autores de la ley de que existen también parejas de hecho, que existen crisis en esas parejas de hecho y que esas crisis, de hecho, están en la sociedad y están en los juzgados. Pero no están en la ley. ¿Por qué se ha olvidado de las parejas de hecho? Por descontado, las homosexuales, pero también las heterosexuales. Algo extraño le ha determinado que se olvide de ellas, cuando la realidad judicial las plantea todos los días. O ¿por qué se olvida incluso de los hijos extramatrimoniales? Tampoco existe ninguna referencia a esa situación en la Ley de Enjuiciamiento...»*

Finalmente, en cuanto a la pretendida mejora de la oralidad e inmediatez en el proceso civil manifestó lo siguiente:

*«... El Consejo General del Poder Judicial, por ejemplo, calcula que entre el plazo teórico de la Ley de Enjuiciamiento Civil actual y el*

*plazo real se multiplica entre cuatro y veinte veces. ¿Cuál es el procedimiento real y cuál es el procedimiento formal? No ha atacado en absoluto el problema del procedimiento real, sino solamente algunos aspectos del procedimiento formal. Y las consecuencias son claras: no va a haber inmediación del juez. Pero ni siquiera va a haber oralidad, porque, en definitiva, se establece un mecanismo aparentemente sutil: que los letrados podrán presentar una nota de sus alegaciones por escrito después de la supuesta vista, que naturalmente no se celebrará pero que nadie impugnará en cuanto a su nulidad. ¿Eso en qué consiste, traducido a lenguaje judicial? Que el ayudante del oficial sustituto del interino del procurador llevará el papel del abogado al auxiliar sustituto del oficial del secretario. Esta será toda la relación que exista entre no ya los ciudadanos y el juez sino entre los abogados y el juez. Se logra la figura perfecta del juez ponedor de sentencias.*

Entre los *defensores* del proyecto de ley resultan especialmente destacables la intervención de la propia Ministra de Justicia y la del portavoz en asuntos de Justicia del Grupo Parlamentario popular, Andrés Ollero. La primera, entre otras muchas consideraciones generales sobre la iniciativa legislativa y su proceso de elaboración, se refirió extensamente al nuevo proceso monitorio y demás instrumentos técnico-procesales de protección del crédito. En cuanto a las *críticas políticas* (y —sobre todo— profesionales) sobre el controvertido tema del proceso monitorio afirmó lo siguiente:

*«... Del propósito de introducir el proceso monitorio cabe discrepar con argumentos, pero sostener que favorece a los ricos en contra de los pobres, porque el proyecto, como en Francia, Alemania, Holanda y Austria, no exige abogado —no es que no lo permita sino que no lo exige— para la solicitud inicial —sólo para esta solicitud, que es más sencilla que centenares de solicitudes y de declaraciones que los interesados pueden llevar a cabo por sí mismos—, sostener eso, señorías, me parece asombroso. Si sólo cuando quiero y cuando puedo, y porque el asesoramiento de abogado se me ofrece con honorarios razonables —como por cierto estoy segura de que ocurrirá—, presento mi solicitud inicial del monitorio con intervención de abogado— do, me gasto lo que quiero y lo que puedo gastarme. Se dice: pero no repercute usted ese gasto en la parte contraria, y yo puedo responder, sin originalidad alguna: es el mecanismo de la mayoría de los países europeos. Tengo la seguridad de que invierto en abogado lo que quiero y puedo, que en ningún caso será mucho, y tengo la seguridad de que habré de*

*hacer frente a lo que quiera y pueda gastar la parte contraria. Señorías, esto respecto de la solicitud inicial. Si hay oposición a esta solicitud, vamos a un juicio verbal, con el régimen de condena en costas ordinario, y si no hay oposición, hay ejecución forzosa, con las costas a cargo de lo ejecutado, según el mismo régimen...»*

Particularmente irónica en un debate —en general— profundo y técnico, fue la intervención del brillante parlamentario Pablo Castellano, diputado de Izquierda Unida y abogado de profesión, en relación con el proceso de elaboración del anteproyecto y el papel de los procesalistas en el mismo:

*«...Este modelo de oficina judicial, esta estructuración de lo que se llaman los medios materiales y humanos no conduce bajo ningún concepto a la agilidad. Y no es culpa ni de usted ni de los anteriores ni de nadie, no, son cuestiones estructurales que hay que revisar. Ustedes han preferido no revisarlas y ha caído usted en manos de unos señores que son absolutamente prestigiosos, los procesalistas, cuya ciencia llega a extremos tales que le resulta a uno muy difícil entender por qué la demanda se tiene que contestar en cinco o en seis días, y a lo mejor hay siete tesis doctorales sobre ese tema. Son una ciencia a la que yo, desde mi absoluta incompetencia, sinceramente reconozco que no alcanzo. Usted ha caído en manos de unos procesalistas, procesalistas, por cierto, que nos han dirigido una carta, que yo agradezco —usted la agradece más porque es en ayuda de su proyecto—, pero les pediría un poco de humildad, porque puestos a hacer la relación de los firmantes, no creo que sea necesario poner a los catedráticos con letra gordilla y a los que son simples profesores con letra minúscula. (Risas.) Este tema de las cátedras está llegando a unos extremos en que aunque ellos se llamen excelentísimo y rector magnífico, deben cuidar un poco las formas. Yo he quedado sinceramente abrumado cuando he visto aquí tanto nombre de catedrático. Me queda la duda de si han obtenido la cátedra, como ahora se está desvelando, ya adjudicada a dedo, porque pertenecían a determinada cuadrilla y se han repartido la universidad española y a lo mejor algunos de estos pertenecen a aquella, pero eso me lo aclarará usted; ya me aclarará si estos son los catedráticos, si están pillados por ganaderías (Risas.) o efectivamente han manifestado su mérito y capacidad ...»*

Por lo que respecta a la reforma de la LOPJ los Grupos Parlamentarios también dejaron muy claras sus posiciones desde el primer momento. En

particular los Grupos del ámbito nacionalista catalán y vasco, para quienes resultaban especialmente relevantes— según se plasmaría después en sus enmiendas parciales al articulado— dos cuestiones: la mayor ampliación competencial de los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA en el sistema de recursos y la revisión de la estructura de los cuerpos nacionales de la Administración de justicia, aspectos ambos que dominarían buena parte de las negociaciones políticas de alto nivel entre el grupo mayoritario y las fuerzas nacionalistas durante la tramitación de este paquete legislativo.

Las votaciones de las enmiendas sobre ambos proyectos de ley fueron similares: contaron con 133 votos a favor y 168 en contra (167, la reforma de la LOPJ). Es decir: el Gobierno contó con el respaldo del Grupo Popular, Convergencia i Unió, Partido Nacionalista Vasco y Coalición Canaria, aunque hubo algunas ausencias dentro de este bloque. Una *mayoría suficiente* para superar este trámite pero no la votación de salida sobre el proyecto de ley de reforma de la LOPJ. Sobre todo si alguno de los grupos citados retiraba su apoyo al proyecto de ley, como acabaría sucediendo con Convergencia i Unió en la turbulenta sesión del Pleno del Congreso celebrada el 23 de septiembre de 1999. Más adelante nos referiremos a ella con detenimiento.

### 3. *Hearings parlamentarios: los sectores afectados ante el proyecto de ley*

Una cuestión medular en nuestra praxis parlamentaria, aunque ajena casi por completo a la regulación positiva, es la relativa a la participación de los ciudadanos, a través de las organizaciones representativas de sus intereses, en el procedimiento legislativo. Se entremezclan confusamente en este espinoso debate múltiples prejuicios dogmáticos, si bien en el fondo subyace la tradicional aversión del pensamiento liberal, en el que hunde sus raíces el moderno constitucionalismo, hacia los *cuerpos intermedios* entre el individuo y el Estado. Más acentuada aún en las relaciones entre la sociedad civil y el Parlamento, concebido éste como órgano de representación unitario del conjunto de la nación, cuyos superiores intereses no admiten (ni pueden admitir) interferencia alguna con otros de naturaleza sectorial o gremial.

Sin entrar en excesivas disquisiciones teóricas, que a nada conducirían en un estudio como el que aquí pretendemos, sí conviene advertir sobre la progresiva relativización de dichos dogmas en el Estado democrático-liberal contemporáneo. Este se caracteriza por una extraordinaria complejidad

organizativa, trasunto de sus nuevas obligaciones y títulos constitucionales de intervención, que en el plano normativo se traducen en una incesante e inabarcable producción y en la sustitución del *venerable concepto* ilustrado de la ley, norma universal surgida de la voluntad general destinada a hacer efectivo el *government by laws, not by men*, por otro progresivamente más funcional en el que la ley no es sino un instrumento complementario de la acción del Gobierno, concebido como *centro motor* de todo el Estado. En este contexto no parece que existan motivos suficientemente fundados (salvo que acudamos de nuevo a viejos tópicos constitucionales) para no admitir la participación directa ante el Parlamento de los ciudadanos especialmente afectados por una medida legislativa, al menos con igual extensión que lo hacen ante la Administración. No olvidemos que el artículo 105.a) de la Constitución reconoce expresamente el derecho de «...*audiencia de los ciudadanos... a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas que les afecten...*» y que la legislación común reguladora del procedimiento administrativo desarrolla este derecho con decisión y graves consecuencias — como sabemos— en caso de contravención.

Por otro lado, resulta evidente que las organizaciones de intereses (también denominadas, aunque con una carga peyorativa superior, grupos de presión) existen y actúan cotidianamente ante los poderes públicos. En muchas ocasiones —como sucede, por ejemplo, con los Colegios Profesionales— porque entre sus funciones legales «... esenciales...» como corporaciones de derecho público se encuentra «... *la defensa de los intereses profesionales de los colegiados...*» ante todas las Instituciones (art. 3.2. del Estatuto General de la Abogacía, aprobado por R.D. 2090/1982, de 24 de julio). Y, llegados a este punto, resulta más aceptable constitucionalmente que dicha actuación tenga lugar con transparencia, de modo que los miembros de las Cámaras y los ciudadanos puedan conocer de forma directa, con publicidad y sin complicadas mediaciones, el punto de vista y las propuestas concretas que formulan los sectores afectados por la nueva legislación.

Las técnicas parlamentarias para hacer posible estos principios se encuentran muy desarrolladas en el constitucionalismo norteamericano, donde en 1946 ya se aprobó la primera *regulation of lobbying act* ante el auge alcanzado por esta actividad ante la Cámara de Representantes y el Senado desde principios de siglo. Los sectores (lobbys) afectados, así como expertos independientes, técnicos del Gobierno y toda una amplia *panoplia de witnesses* comparecen públicamente ante las todopoderosas Comisiones le-

gislativas norteamericanas al objeto de influir en las decisiones que se adopten y contribuir a la *mejor información* de los Congresistas (14).

En Europa en general y en nuestro Parlamento en particular, dichos métodos están mucho menos desarrollados, si bien se comienzan a dar pasos importantes en esta dirección; lo cual probablemente contribuirá a dotar de valor añadido (muy necesario, sin duda) al procedimiento legislativo actualmente existente, en el que las distintas fases se superponen de forma excesivamente repetitiva y sin contenido específico.

Aunque no ha sido la primera vez que ha tenido lugar un trámite similar, puede considerarse un hito significativo en esta línea la organización de *hearings parlamentarios* (*audiencias públicas* o, utilizando la terminología reglamentariamente más correcta, *comparecencias informativas*) sobre el proyecto de ley de Enjuiciamiento Civil.

Los Grupos Parlamentarios Socialista y de Convergencia i Unió abrieron este frente formulando en enero de 1999, pendiente aún de concluir el plazo para la presentación de enmiendas, una solicitud a la Mesa de la Cámara de apertura de un periodo de comparecencias informativas sobre el proyecto de ley de Enjuiciamiento Civil y su *proyecto orgánico de acompañamiento*. Ante la insuficiencia de previsiones reglamentarias al respecto, la Mesa de la Cámara, en su primera reunión del nuevo periodo de sesiones (2 de febrero de 1999), precisamente cuando más controvertido estaba resultando el problema de las ampliaciones sucesivas de los plazos de enmiendas y más cercana se sentía la posibilidad de caducidad del proyecto de ley, optó por trasladar la cuestión a la mesa de la Comisión, considerando que resultaban de aplicación las normas generales sobre la celebración de comparecencias y, en particular, la contenida en el artículo 44.4º, interpretada con arreglo a la conocida regla de la existencia de un *debate trabado*. Bajo la hábil dirección de su Presidente, Julio Padilla, la Mesa de la Comisión de Justicia e Interior buscó una solución de compromiso entre las distintas pretensiones de los Grupos Parlamentarios, estableciendo además decisivos precedentes en esta materia: las comparecencias informativas sobre un proyecto de ley

---

(14) Una detallada explicación sobre los hearings en el procedimiento legislativo del Congreso de los EEUU se encuentra en W.J. OLESZEK, *Congressional Procedures and the policy process*, C.Q. Inc., Washington, 1996. Entre nosotros J.J. LAVILLA RUBIRA, *La audiencia a los interesados en el procedimiento legislativo*, en V Jornadas de Derecho parlamentario (El procedimiento legislativo), Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 195 y sigs.

sólo tienen sentido si se celebran de forma *concentrada*, permitiendo un efectivo contraste de opiniones. Asimismo deben tener lugar antes de concluir el plazo para presentar enmiendas, pues precisamente la finalidad de las audiencias es ofrecer argumentos a los miembros de la Cámara para promover modificaciones en el contenido del proyecto. Debe, sin embargo, evitarse la interferencia con el debate de totalidad, a cuyo efecto las comparecencias tendrán lugar después. De este modo servirán para su verdadera finalidad, que es influir en el contenido de la ley, pero no como instrumento de control al Gobierno, pues esta *dimensión* también subyace en las iniciativas de gran envergadura política como esta, dada la notable *multifuncionalidad* del procedimiento legislativo en los parlamentos contemporáneos. Finalmente, las comparecencias no han de ser demasiado numerosas al objeto de impedir su utilización como instrumento de *filibusterismo parlamentario* (no más de dos sesiones en este caso, según se acordó) y sobre todo (quizá sea lo más importante) deben intervenir personas que realmente representen los intereses en presencia, de cualquier índole que estos sean. Queremos decir que las comparecencias de personalidades o expertos independientes, salvo circunstancias muy excepcionales (p. ej. por su vinculación al proceso de elaboración del proyecto), deben ser descartadas, tanto por la dificultad y arbitrariedad que entraña su proceso de selección como por la irresistible tendencia a ser utilizadas como *fuego cruzado* entre las diversas fuerzas políticas, al ser frecuentemente conocidos sus criterios sobre el proyecto normativo en cuestión o, incluso, su adscripción ideológica o moral en materias en las que estos elementos resultan relevantes. Estos prudentes criterios, que muy bien podrían servir para una próxima regulación de este instrumento en el Reglamento del Congreso, fueron trasladados a la Mesa de la Cámara por escrito del Presidente de la Comisión de 18 de febrero de 1999, que —naturalmente— procedió a tomar buena nota de los mismos.

Las *hearings* se celebraron los días 3 y 4 de marzo de 1999, antes de concluir el plazo para la presentación de enmiendas al articulado. Hubo tres grandes grupos de *audiencias* ante la Comisión:

- a) El primero de ellos fue la Abogacía, en representación del cual comparecieron el Presidente del Consejo General, Eugenio Gay Montalvo y los Decanos de los Colegios de Madrid y Barcelona. Con *tono* distinto entre sí los intervinientes manifestaron sus críticas al proyecto de ley, especialmente en el terreno de la intervención del abogado en el proceso civil. Como era de esperar el principal punto conflictivo fue el *proceso monitorio*, convertido a

partir de entonces en centro preferente de atención del debate parlamentario.

Las siguientes afirmaciones de GAY MONTALVO en su intervención ante la Comisión son muy elocuentes:

*«... Consideramos que con este proyecto de ley se priva al ciudadano de la asistencia letrada o, por mejor decir, de la preceptividad de tal asistencia, lo que supuso un avance legislativo en su momento, progresivamente logrado, porque se entendió que el único modo de garantizar debidamente los derechos del justiciable era dotarle de asistencia letrada. A nuestro juicio, no cabe marcha atrás en este tema, sería un retroceso inaceptable y probablemente haría un daño irreparable. Por otra parte, también se estaría privando al ciudadano del derecho a la asistencia jurídica gratuita, del que no dispone en los casos en que la asistencia letrada no es preceptiva, según establece el artículo 31 del proyecto de ley, por remisión al artículo 6.3 de la Ley de asistencia jurídica gratuita, como hemos manifestado en los medios de comunicación. La tercera consecuencia que se podría producir con la revolución proyectada es la entrada en el ámbito procesal de profesionales ajenos al mismo, excluidos, según se ha dicho, de la defensa y que, al no exigirse la asistencia letrada, pueden verse libres de representar —entre comillas— al cliente en el proceso. No nos podemos engañar. El ciudadano no va a acudir por sí al juzgado, no lo hace normalmente, no lo ha hecho casi nunca, pero sí puede acudir acompañado o representado por otros profesionales, y esto sí lo ha hecho y lo hace con cierta frecuencia. Respetables y respetados algunos, pero ajenos al foro, ajenos a la función de abogar que sólo corresponde a los letrados. A nuestro entender, en ningún caso puede admitirse que en el proceso intervengan profesionales que no sean letrados en sus respectivas funciones. La no preceptividad de letrado conlleva la no inclusión de sus honorarios en la condena en costas, lo que implica un injustificado beneficio para el deudor moroso contra un gasto que no corresponde soportar al acreedor...»*

En una línea muy parecida se manifestaba MARTI MINGARRO sobre el proceso monitorio:

*«... ¿Por qué nos preocupa el abogado en el monitorio? Porque es un brindis al sol, porque no ahorra nada a nadie, porque convierte a la justicia en una ventanilla de negociado. ¿Qué va a pasar con los for-*

*mularios? Primero, que los editará, ¿quién? ¿La Casa de la Moneda, como los viejos contratos de arrendamiento? ¿Las editoriales particulares? ¿Quién va a editar los formularios? Bien, que los editen, libre empresa. Ya están editados. ¿Quién los va a rellenar? ¿El justiciable? Olvídense de esto. Los va a rellenar la floración de gestorías, la floración de edificios alrededor del actual entorno de la justicia o del que venga en la prolongación de la Castellana. Se harán impresos de monitores; eso sería lo que veremos. Habrá alguien que lo esté haciendo, cobrando. No seremos los abogados, porque esta ley dice que no seamos. Ustedes tienen que decir que sí, que seamos los abogados. ¿Para qué lo dice, para quitarnos de ese trámite? No nos quiten. Díganos que no cobremos más allá de lo que ustedes quieran (una parte por millón —es igual—; parte o partícula me refiero), digan lo que quieran sobre los límites del cobro, pero no nos quiten de ahí. Saben ustedes que el monitorio parece tan sencillo, y lo es; pero vean ustedes las valoraciones jurídicas que aparecen ahí. Hay la valoración de si sirve el documento, la valoración de si la relación era o no (me recordaba otro tipo de valoraciones sobre las relaciones con voluntad de permanencia; a la relación comercial se refiere ahí, subrayo), es decir, hay valoraciones que hacer. ¿Y quién va a usar de eso como acreedor si los acreedores que llamamos institucionales no son instituciones, sino corporaciones —con mucho— y sociedades? ¿Qué pasa con eso? Pues con eso pasa que no va a hacer un abogado algo que resulta que toda la legislación está queriendo proteger. Consumo, ley de condiciones generales de la contratación, todo eso protege estas situaciones y, en la primera ocasión que tenemos, quitamos el abogado del embudo por donde entra el conocimiento de la jurisdicción de este asunto. Mal negocio, mal negocio para el sistema, no para nosotros...»*

Aunque también el Decano de Madrid hizo algunas observaciones muy críticas sobre la regulación del recurso extraordinario por infracción procesal y sobre la que denominó *opción diabólica* con la casación:

*«... La ley tiene una bifurcación que es mala y, además, es una opción diabólica. Me veo como abogado, con los pelos pocos que me quedan de punta durante unos días deshojando la margarita de si pongo el procesal o pongo el de fondo porque perezco en la elección; no perezco yo, perece mi cliente. Mi cliente sabe que yo esa noche no duermo por pensarlo, pero sabe que de mi no dormir va a salir una solución diabólica. Eso no puede ser así.*

*Yo no leo con tranquilidad que el Tribunal Supremo de mi país no puede entrar en el artículo 24 de la Constitución. Si sale en la ley, lo veré, y lo veré con la misma pasión que tengo por la ley ahora, pero mientras pueda procurar que eso no esté en letra de molde en el «Boletín Oficial del Estado» lo procuraré. Tiene que haber otro sistema para dividir el número de asuntos que vayan a un sitio o a otro que no sea el decirle al Tribunal Supremo de mi país que no puede entrar a conocer nada relativo al artículo 24, aunque, claro, esto es perecedero porque el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial ya dice que todas las casaciones basadas en artículos constitucionales tienen que ir por el camino del Tribunal Supremo...»*

- b) Un segundo grupo de comparecientes fue el de miembros de la magistratura, entre los que intervinieron el Presidente de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, el Juez-Decano de Madrid y varios representantes de asociaciones judiciales:

Las intervenciones fueron muy variadas, tanto en los temas tratados (lo que refleja la diferente percepción de los aspectos sustanciales de la nueva ley entre unos y otros) como en las posiciones de fondo sobre los mismos.

Probablemente el más crítico con el proyecto de ley fue el representante de la asociación profesional Jueces para la Democracia, J. M<sup>a</sup>. Fernández Seijo, quien se refirió, sobre todo, al problema de los actos de comunicación procesal (una cuestión muy debatida también con los representantes de los Secretarios Judiciales) respecto a los cuales afirmó que «... el proyecto de ley *no aporta nada al viejo modelo del siglo XIX* y, además, se aleja claramente del modelo de comunicación, de cooperación judicial y de documentación que permite o establece el libro blanco...». Igualmente crítico se manifestó contra la regulación de la fase probatoria, especialmente con la prueba documental. Y respecto a la simplificación de procedimientos, una de las grandes divisas de la nueva ley, dijo textualmente lo siguiente:

*«... En cuanto al procedimiento verbal, el artículo 439 del proyecto de ley de enjuiciamiento civil será seguramente la tumba de muchos opositores porque incluye hasta 18 supuestos distintos que determinan que puede haber hasta 18 especialidades distintas de juicios verbales. ¿Qué quiere decir? Pues que en el artículo 439 de la ley encontramos todos los procedimientos arrendaticios, todos los procedimientos interdictales, el derecho de rectificación, el artículo 41 de la Ley Hipoteca-*

*ria, los retractos, la protección del derecho al honor, es decir, encontramos todos aquellos procedimientos que estaban dispersos, que ahora están concentrados en un solo texto legal. Pero no ha habido una labor profunda de simplificación. Si además unimos el ejecutivo cambiario, el ejecutivo ordinario, las especialidades del monitorio, la familia, la filiación y el cajón de sastre que supone el libro IV, llegamos a la conclusión de que hay por lo menos los mismos procedimientos que existían antes, que además el legislador, no sé si por pereza o por razones de coherencia, ha decidido dejar fuera tanto la jurisdicción voluntaria como el derecho concursal, que todos esos procedimientos existen y que no se ha introducido ninguna modificación sustancial en la filosofía...»*

El representante de la Asociación Profesional de la Magistratura, Pablo Ureña Gutiérrez, hizo una valoración mucho más positiva del proyecto de ley, destacando la importante conexión del mismo con las recomendaciones contenidas en el Libro blanco. Por otra parte se detuvo en otros aspectos más teóricos del proyecto de ley pero largamente debatidos en sede parlamentaria: especialmente en la posición del Juez en el proceso civil y el principio rogatorio. En este sentido afirmaba lo siguiente:

*«...Desde siempre han existido en el proceso civil ciertas facultades de dirección o de averiguación del titular del órgano jurisdiccional. Podemos guiarnos en este punto, como referente, por lo que el libro blanco aprobado por el Consejo General del Poder Judicial, destacaba. El libro blanco decía que el principio de impulso procesal de oficio permite que el juez intervenga activamente en el proceso, con la finalidad, que también es un límite, de garantizar el libre juego de las partes ante el conflicto de intereses que se ventila. Aquí hay que llegar a una solución de intereses contrapuestos que es delicada, porque conceder al juez excesivas facultades de intervención en materia de derecho dispositivo puede chocar con el libre juego de las partes, que es un principio prevalente que también hay que defender en esta materia. Por tanto, sí ciertas facultades del juez. El tema está dónde ponemos el límite. En este punto las cuestiones pueden ser opinables. Nosotros entendemos que con las facultades que en el proyecto se configuran, que son básicamente las que venían existiendo hasta ahora, tal como estaban en la Ley de Enjuiciamiento Civil, interpretadas por la jurisprudencia, es suficiente para que el juez ejerza unas facultades de dirección limitadas que sirvan para aclarar las peticiones de las partes y centrar adecuadamente la cuestión litigiosa...»*

Finalmente también intervinieron el portavoz de la asociación profesional Francisco de Vitoria, Nicolás Díaz Méndez, quien se centró casi exclusivamente en la crítica al sistema de recursos diseñado en el proyecto de ley, y el Juez-Decano de Madrid, Fernando Fernández Martín, quien — lógicamente— aportó su experiencia y especial conocimiento sobre la regulación del proceso de ejecución; tanto de la ejecución provisional (sin duda alguna, una de las grandes innovaciones de la Ley 1/2000) como de la definitiva.

El presidente de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, primer compareciente en intervenir en los *hearings* se refirió exclusivamente a la regulación de la casación civil en el proyecto de ley y al *recurso extraordinario por infracción procesal*. Afirmó con contundencia que el desdoblamiento *de hecho* de la casación civil resulta, en su opinión, contrario a la Constitución. También se expresó en términos muy críticos, citando ejemplos concretos, sobre el aumento de la carga de trabajo de los magistrados del Tribunal Supremo que supondría la nueva Ley y el riesgo de «...italianización...» del proceso civil, paradigma —en su opinión— de lentitud e ineficacia.

Dentro de este mismo grupo de comparecencias hay que reseñar las de las asociaciones profesionales de los Secretaríos Judiciales (Presidente del Colegio Nacional de Secretarios Judiciales, Antonio Dorado Picón y del representante de la Unión Progresista de Secretarios Judiciales). Ambos hicieron hincapié en cuestiones de índole profesional, particularmente en lo tocante al papel del Secretario Judicial como Juez del proceso exigiendo al respecto la atribución legislativa de competencias propias (capacidad de dictar resoluciones de comunicaciones) en la ordenación formal y material del mismo. También se detuvieron en la regulación de otras cuestiones, como los novedosos servicios comunes, las relaciones con los procuradores, ... etc.

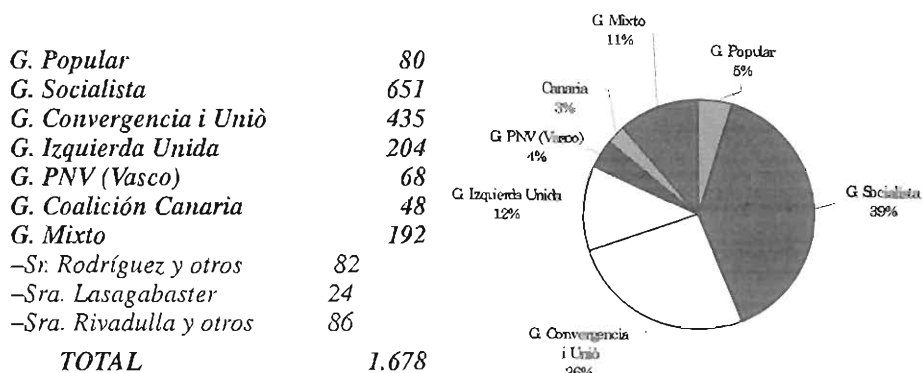
- c) El tercer grupo de audiencias celebradas con ocasión de la tramitación de la LEC incluye a los expertos independientes, entre los cuales participaron dos Catedráticos de Derecho Procesal con un profundo conocimiento del proyecto de ley y con una decisiva influencia (indirecta, a través de los grupos parlamentarios y del propio Ministerio de Justicia) en su tramitación: Ignacio Díez Picazo y Víctor Moreno Catena.

### III. LA FASE CRÍTICA: EL INFORME DE LA PONENCIA, EL DICTAMEN EN COMISIÓN Y EL DEBATE EN PLENO

#### 1. Constitución de la ponencia

El plazo de presentación de enmiendas parciales al articulado concluyó más de cuatro meses después de la publicación del texto en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (15). Un período muy largo derivado, además de la extensión y complejidad del proyecto de ley, de las circunstancias políticas del momento, que hicieron presagiar la caducidad de la iniciativa ante la dificultad de concluir su tramitación antes del final de la legislatura.

El número (verdaderamente excepcional) de enmiendas parciales presentadas ascendió a mil seiscientos setenta y ocho, distribuidas — en atención a su autoría— de la siguiente manera:



(15) A pesar de ello, algunas enmiendas se formularon fuera de plazo; tal fue el caso de las presentadas por el G.P. Federal de Izquierda Unida. No obstante con arreglo a los usos de *cortesía parlamentaria* imperantes en esta materia en el Congreso de los Diputados, la Junta de Portavoces de la Cámara, a propuesta de la Mesa y de la propia Comisión de Justicia e Interior, decidió finalmente aceptar su admisión a trámite.

Superado el debate de totalidad por el Gobierno (133 votos en contra y 168 a favor), celebradas las comparecencias informativas a las que nos hemos referido anteriormente y publicadas también en el Boletín Oficial de las Cortes Generales las enmiendas presentadas (16), resultaba imprescindible proceder a la inmediata constitución de la Ponencia colegiada encargada de realizar la primera lectura de las mismas y formular una propuesta sobre su incorporación a la Comisión de Justicia e Interior.

La designación de la Ponencia («...uno o varios ponentes...»; art. 113.1 R.C) corresponde formalmente a la Comisión legislativa competente por razón de la materia (art. 113 R.C.); si bien en la práctica del Congreso (no así en el Senado) se ha impuesto, avalada por una Resolución de la Presidencia del Congreso de 1986, la *cómoda costumbre* de aceptar las propuestas que realizan los Grupos Parlamentarios, lo cual permite que los ponentes se constituyan como órgano colegiado y emitan su Informe sin necesidad de designación formal. En el momento de convocarse la Comisión para examinar el Informe de la Ponencia se procede, como punto previo del orden del día, a la ratificación de la designación de aquella.

Con arreglo a la misma Resolución de la Presidencia del Congreso, de 23 de septiembre de 1986, las Ponencias colegiadas (no existen precedentes de ponencias unipersonales a pesar de ser un uso muy extendido en el derecho comparado e insistentemente reclamadas desde múltiples foros académicos) se componen de un número siempre igual de miembros, que trata de reflejar (si no proporcionalmente, si al menos con cierto *sentido político*) la composición de la Comisión y de la propia Cámara. Ello tiene por objeto evitar que la Ponencia adopte acuerdos o formule propuestas minoritarias que después no alcancen el respaldo de la Comisión o del Pleno de la Cámara.

Los portavoces de los grupos parlamentarios en la Comisión de Justicia e Interior se vieron obligados a hacer una difícil selección entre los numerosos diputados candidatos a formar parte de la Ponencia, dada la dimensión histórica de este proceso legislativo. Sobre todo, teniendo en cuenta que los ponentes de una iniciativa legislativa en el Congreso de los Diputa-

---

(16) BOCG, Serie A, número 147-9, de 26 de marzo de 1999.

dos se convierten en los *líderes reales* de su tramitación en la Cámara. Y ello no sólo en esta primera fase procedimental sino en todas las sucesivas, pasando a ser por mucho tiempo referentes permanentes de la ley ante las organizaciones de intereses y la opinión pública en general.

En este caso resultaba conveniente un *ensanchamiento* numérico de la Ponencia, no sólo por las razones (de interés personal) apuntadas sino al objeto de permitir el fraccionamiento de las diferentes partes del proyecto de ley y de las *unidades de debate* entre sus integrantes. Por este motivo se adoptó inteligentemente por la Mesa de la Comisión un criterio operativo consistente en reunir conjuntamente a los miembros de las dos ponencias (ley de enjuiciamiento civil y reforma de la LOPJ), de modo que todos sus integrantes —sin perjuicio del nombramiento formal— actuarían *de hecho* como ponentes de ambos proyectos de ley, realizándose la distribución interna de tareas en la forma que ellos mismos establecieran. Por otro lado la Mesa de la Comisión, en su reunión del 9 de diciembre de 1998, acordó que los miembros de dicha Mesa estuvieran también plenamente asociados a estos trabajos, participando en sus reuniones y deliberaciones. De este modo se formó una Ponencia *sui generis* (más bien, una especie de Grupo de trabajo), encabezada por el propio Presidente de la Comisión, Julio Padilla, en la cual participaron, según puede apreciarse también en los debates posteriores en Comisión y Pleno, las siguientes personas:

a) ***Por el Grupo Parlamentario Popular:***

- *Andrés Ollero Tassara*, ponente y portavoz del grupo parlamentario en asuntos de Justicia. Fue sin duda el principal enlace con el Ministerio de Justicia y coordinador de los restantes ponentes de su grupo respecto a esta iniciativa legislativa.
- *Leocadio Bueso Zaera, Juan Morano Masa y Antonio Pillado Montero*, todos ellos diputados del G.P. Popular y ponentes.
- *Antonio Cárcelos Nieto y Manuel Seco Gordillo*, ponentes y miembros de la Mesa de la Comisión.

b) ***Por el Grupo Parlamentario Socialista:***

- *Alvaro Cuesta Martínez*, ponente y portavoz adjunto del Grupo Parlamentario Socialista en la Comisión (el portavoz titular era en-

tonces Juan Alberto Belloch, quien intervino principalmente, como hemos visto, en los grandes debates políticos sobre el proyecto pero no en los trabajos de la ponencia).

- *Julio Villarrubia Mediavilla*; diputado y ponente.
- c) ***Por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida:***
  - *Pablo Castellano Cardalliaguet*, ponente y portavoz del Grupo Parlamentario en asuntos de Justicia.
- d) ***Por el Grupo Parlamentario Catalán (CiU):***
  - *Manuel José Silva Sánchez*, ponente ( especialmente, sobre la L.E.C.) y portavoz del grupo parlamentario en la Comisión.
  - *Jordi Jané y Guasch*; ponente (en lo relativo a la reforma de la L.O.P.J.).
- e) ***Por el Grupo Parlamentario Vasco (PNV):***
  - *Margarita Uría Echevarría*, ponente y portavoz del Grupo Parlamentario en la Comisión.
- f) ***Por el Grupo Parlamentario Coalición Canaria:***
  - *Luis Mardones Sevilla*, ponente y portavoz del grupo parlamentario en la Comisión.
- g) ***Por el Grupo Parlamentario Mixto:***
  - *Diego López Garrido*, ponente y miembro del partido Nueva Izquierda, integrado en el Grupo Mixto.

La ponencia estuvo asesorada técnicamente por el *Letrado de las Cortes Generales* autor de este estudio, como titular de la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados.

Las ponencias (las dos ponencias reunidas conjuntamente, con la composición indicada) no celebraron su primera reunión oficial, ni quedaron

por tanto formalmente constituidas hasta más de dos meses después de concluir el plazo para la presentación de enmiendas: en concreto hasta el 18 de mayo de 1999. Este dato resulta sorprendente a primera vista, sobre todo si se toma en consideración que el plazo teórico de la Ponencia para emitir Informe (aunque susceptible de ampliación por la Mesa de la Comisión ) es de quince días (art. 113.1 y 2 R.C.) y que el tiempo límite de la Comisión de Justicia e Interior para elevar su Dictamen al Pleno, a la vista del Informe de la Ponencia, es de dos meses a contar desde el cierre del plazo de enmiendas (art. 43.3 R.C.)

Las razones de semejante retraso en iniciarse los trabajos en Ponencia (por otro lado nada infrecuente en nuestra práctica parlamentaria) son bien conocidas y a la cabeza de todas ellas se sitúa la desconfianza generalizada sobre el *buen fin* de la iniciativa (atendiendo a los resultados del debate de totalidad) y a la progresiva complicación de las circunstancias políticas: la proximidad de las elecciones al Parlamento Europeo, autonómicas y locales, la incertidumbre sobre la convocatoria simultánea de elecciones generales y el incremento de la presión por parte de los sectores jurídicos opuestos al proyecto de ley.

Sólo después de despejarse alguna de las incertidumbres políticas básicas (las elecciones generales, al menos, no serían aquella primavera) los ponentes del grupo parlamentario Popular, liderados por A. Ollero, lograron con gran esfuerzo reunir la Ponencia (en forma de Grupo de trabajo ampliado) e iniciar el examen de las enmiendas parciales al articulado. Ello no significa que hasta entonces no se hubieran celebrado numerosas reuniones informales entre los ponentes ni múltiples contactos entre estos y los representantes del Ministerio de Justicia. Tampoco que no se hubiera realizado por parte de los servicios jurídicos de la Cámara una metódica labor de estudio preliminar de los textos, las enmiendas y sus posibles interferencias y disfuncionalidades. La cuestión estribaba únicamente en el *impulso político* de los trabajos.

Las deliberaciones de la Ponencia se prolongaron durante más de dos meses, con un total de siete sesiones oficiales (aunque innumerables más informales). Si bien atravesó por diversas etapas *anímicas*, al menos según pudimos apreciar desde nuestra posición externa y neutral. La primera va desde la primera reunión, celebrada el 18 de mayo, hasta la segunda, que tiene lugar exactamente un mes después (19 de mayo de 1999). En esta fase la proximidad de las elecciones (Parlamento Europeo, CC.AA, y Entidades

Locales) dificulta considerablemente los acuerdos, especialmente entre los ponentes del grupo parlamentario popular y los de designados por las formaciones políticas nacionalistas que entonces prestaban su apoyo al Gobierno. Solamente el grupo mayoritario, y también con algunas reticencias, trataba de impulsar la tramitación.

Aquellos días se hacen y deshacen sucesivas previsiones y calendarios que permitirían concluir la tramitación de las dos Cámaras antes de final de año. Se convocan y desconvocan sesiones de la Ponencia y se intenta dinamizar el estudio de las enmiendas en las propias reuniones, procurando centrar el debate en los temas capitales sin perderse en los infinitos detalles concretos. Si bien sólo se consiguen avances muy limitados en la inmensidad de un texto con más de ochocientos artículos. Casi nadie confía en estos momentos en el éxito final de la empresa.

Tras las elecciones de primavera (Parlamento Europeo, CCAA y Entidades Locales) los trabajos dan un importante giro político y comienzan a agilizarse considerablemente las reuniones. El método es diferente: los técnicos procesalistas del Ministerio (fundamentalmente los colaboradores directos de la Ministra en su Gabinete Técnico, con personas decisivas como Julio Banacloche) formulan propuestas transaccionales sobre los diferentes artículos incorporando numerosas enmiendas de todos los grupos parlamentarios, literalmente o en su *espíritu*. Se celebran fuera del marco formal de la Ponencia múltiples reuniones con participación de técnicos asesores de los grupos parlamentarios y a las reuniones formales de 26 y 27 de mayo y 1 de junio llegan casi todas las cuestiones problemáticas ya resueltas o muy definidas en sus posibilidades de acuerdo.

Sin embargo el tiempo comenzaba a apremiar. El periodo ordinario de sesiones se cerraba en junio y si la Ponencia no concluía de inmediato sus trabajos la Comisión no podría entrar a examinar el Informe hasta el mes de septiembre. Dado que el Pleno habría forzosamente de intervenir, al haberse avocado la delegación legislativa en favor de la Comisión (algo lógico, dada la naturaleza del proyecto de ley), resultaría muy difícil finalizar la tramitación antes de acabar el año, momento en el cual ésta quedaría concluida *de hecho*. Recuérdese que las Cámaras fueron disueltas por el Presidente del Gobierno el 18 de enero de 2000, aún cuando la legislatura prácticamente agotó sus cuatro años de duración.

A pesar de todo la Ponencia no pudo acabar sus trabajos hasta finales de junio (30 de junio), instante en el cual la mayor parte de los acuerdos se dan

por cerrados y el Informe prácticamente por aprobado. No obstante los ponentes, dentro del juego *procedimental* llevado hasta el final, aún mantuvieron abiertos varios *flecos* que exigían una última reunión.

Dada la relación de fuerzas existentes en la Ponencia y el espíritu de transacción que la mayoría parlamentaria intentó a toda costa imprimir a sus trabajos al objeto de asegurar apoyos suficientes para el proyecto de ley (y, sobre todo, para la reforma de la LOPI de acompañamiento), los ponentes se vieron obligados a dejar abierto el Informe, en principio, hasta el mes de septiembre. En estas *condiciones procedimentales* el proyecto de ley de Enjuiciamiento Civil prácticamente no tendría ninguna posibilidad de concluir su tramitación (en las dos Cámaras) antes de acabar el año. En todo caso —según se argumentaba por varios ponentes— quedaría un importantísimo trabajo ya realizado y, sobre todo, con múltiples acuerdos políticos ya cerrados entre todos los grupos parlamentarios, lo cual, permitiría *reiniciar* el proceso legislativo con la nueva legislatura de manera menos precipitada. La sombra de la caducidad comenzaba a planear de nuevo sobre este accidentado proyecto de ley.

## 2. *La conclusión del informe y el debate en Comisión*

Encontrándose la tramitación parlamentaria en esta precaria y confusa situación los acontecimientos sufrieron un nuevo y definitivo vuelco. La mayoría de los ponentes se decanta ahora a favor de cerrar inmediatamente los últimos flecos pendientes de negociación y convocar con urgencia una sesión extraordinaria de la Comisión de Justicia e Interior en el mes de julio al objeto de examinar el Informe de la Ponencia y emitir el correspondiente Dictamen. Teóricamente la Comisión, no tendría porqué encontrar excesivas dificultades al elaborar su Dictamen, pues el Informe que le sirve de base había sido objeto de un *amplio acuerdo* entre los ponentes (de *todos* los Grupos). En realidad la sesión extraordinaria de Comisión no tendría otra *finalidad real* que exteriorizar públicamente los compromisos alcanzados (no se olvide que las sesiones de las ponencias se celebran, en todo caso, a puerta cerrada y no tienen otra documentación que su Informe final) y publicitar igualmente ante la opinión pública las discrepancias que aún se mantienen.

El momento era sin duda propicio. Con toda probabilidad se celebrarían elecciones al Parlamento de Cataluña (o, quizá, elecciones generales) en otoño, con lo que nuevamente resultaría difícil y comprometida la posi-

ción de varios grupos parlamentarios, imprescindibles para alcanzar la mayoría. Por otro lado el Gobierno cuenta con una considerable *ventaja constitucional* en los periodos inter-sesiones: puede obtener, con su simple solicitud al Presidente del Congreso, la convocatoria de la sesión extraordinaria, predeterminando el orden del día de la misma y —además— sin la presión que inevitablemente supone la existencia de otras actividades parlamentarias concurrentes.

La decisión fue tomada y se ejecutó del siguiente modo: el 21 de julio se celebró la última reunión formal de la Ponencia y emitió un voluminoso Informe en el que proponía a la Comisión la incorporación de casi setecientas enmiendas, una buena parte de ellas transaccionadas con los grupos parlamentarios. Tan solo seis días después se convocaba por el Presidente del Congreso de los Diputados, a petición del Gobierno, sesión extraordinaria de la Comisión de Justicia e Interior al objeto de elaborar el Dictamen sobre los dos proyectos de ley a la vista del Informe de la Ponencia. Dos intensas jornadas, las del 27 y 28 de julio, con reuniones *maratonianas* junto a largas y complicadas votaciones. Todo ello aderezado con nuevas *movilizaciones* e intensas presiones de los grupos profesionales contrarios al proyecto de ley que alcanzaron amplio eco en los medios de comunicación social. No obstante los dos Dictámenes (Enjuiciamiento Civil y reforma de la LOPJ) fueron aprobados por la Comisión de Justicia e Interior con menos de una docena de enmiendas sobre el texto propuesto por la Ponencia.

### 3. *Las enmiendas aprobadas*

El trabajo de las ponencias legislativas y su expresión escrita en el *Informe* son objeto de constantes (y, en ocasiones, descarnadas) críticas por los especialistas en derecho parlamentario (17). De las ponencias se afirma, con escasa indulgencia, que incumplen sistemáticamente su función técnico-legislativa al concentrarse casi exclusivamente en la transacción política; que no realizan un análisis mínimamente riguroso de las enmiendas presentadas, ni de las posibles alternativas y— lo cual es peor aún— ni si-

---

(17) Sobre la cuestión, entre nosotros, véanse los trabajos de P.J. GONZÁLEZ TEBRIJANO, «Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», *RCG*, n.º 12, 1987, págs. 243-272, y A.L. ALONSO DE ANTONIO, «Las ponencias en el procedimiento legislativo», en *V Jornadas...*, *op. cit.*, págs. 421 y sigs.

quiera ofrecen una fundamentación suficientemente motivada de sus decisiones a través del Informe, del cual muchas veces lo único relevante es el Anexo adjunto con el texto enmendado que se propone.

Para quien conozca el funcionamiento real de estos órganos dichas afirmaciones resultan difícilmente rebatibles. Sin embargo, un análisis riguroso (también menos tópico) y con cierta perspectiva sobre las ponencias legislativas en nuestras Cámaras también debe llevarnos a relativizar las anteriores críticas: en primer lugar, resulta posible identificar algunas tramitaciones legislativas, especialmente en situaciones de mayorías parlamentarias *no-absolutas*, en las cuales la ponencia se ha convertido en un auténtico *drafting committee*, sin la habitual tutela política y técnica del Gobierno y de la Administración. Sin retrotraernos a su más digno exponente, la Ponencia que elaboró el proyecto de Constitución vigente, o a las grandes regulaciones derivadas de la Norma fundamental (legislación electoral, partidos políticos, institucionales básicas del Estado ...etc.), en la VI Legislatura han tenido lugar episodios semejantes, bien es cierto que generalmente al hilo de proposiciones de ley de origen parlamentario, como la controvertida reforma de la denominada *Ley de extranjería* (Ley Orgánica reguladora de los derechos y deberes de los extranjeros en España), la reforma de la *Ley de Propiedad Horizontal* (18), en la cual el Gobierno se mantuvo enteramente al margen hasta el último momento ...etc. Pero incluso en proyectos de ley remitidos por el Gobierno han sido muy frecuentes durante la pasada legislatura (1996-2000) las ponencias legislativas que han entrado a fondo en los textos propuestos y realizado sobre ellos profundas transformaciones: no sólo ya en sus aspectos *estético-legislativos* (estilística, lingüística...etc., que lamentablemente se confunden muchas veces con la verdadera técnica jurídica de legislar) sino en sus regulaciones de fondo. Este tipo de ponencias han cumplido su función constitucional, sirviendo como *centro de negociación política* a caballo entre lo informal (los *acuerdos de pasillo*) y lo formal (no tienen publicidad, ni actas, ni queda constancia alguna de sus deliberaciones) y como ámbito apropiado para la mejora técnica de los textos, en muchas ocasiones sin enmiendas formalmente planteadas sino al hilo de las reflexiones realizadas

---

(18) Sobre el papel de la ponencia en la redacción de esta reforma legislativa, en la cual tuvimos también ocasión de participar, véase nuestro trabajo, A. DORREGO DE CARLOS, «La génesis parlamentaria de la nueva ley de propiedad horizontal: principios político-legislativos», *RCG*, n.º 47, 1999, págs. 167-196. Véase también nuestra reciente monografía, en colaboración con J.L. ARANDA ESTEVEZ, *Derecho de la propiedad horizontal*, Praxis, Barcelona, 2000.

*in voce* por los ponentes o por las sugerencias formuladas por los Letrados de las Cortes en sus informes y consultas.

Es obvio, y resulta inútil luchar contra las evidencias, que las ponencias legislativas tienen tendencia a rutinizarse y rebajar sus niveles de exigencia cuando su peso político decrece, lo cual sucede cuando existe una mayoría parlamentaria homogénea y disciplinada fuertemente vinculada al Gobierno. En tales casos, los ámbitos para alcanzar acuerdos políticos suelen ser otros (generalmente situados más en los Ministerios que en el Parlamento) y las ponencias, salvo algunas excepciones, se transforman en simples testigos de una realidad que se desenvuelve fuera de sus contornos. La tentación formalista y la caída en prácticas poco edificantes como las que critica la doctrina resulta entonces difícilmente evitable.

En nuestro caso el trabajo de la Ponencia constituida para informar la LEC y la reforma de la LOPJ sólo cabe calificarlo como exhaustivo y riguroso. No tanto por las muchas horas empleadas en el análisis, *una a una*, de las enmiendas parciales formuladas, cuanto por el método utilizado, consistente en la formulación anticipada de textos transaccionales entre el proyecto de ley y las enmiendas, sobre las cuales se realizaba el debate interno y se introducían las modificaciones que fueran precisas hasta alcanzar un compromiso en la redacción.

El Informe de la Ponencia refleja los acuerdos alcanzados sobre cada artículo en relación con las enmiendas presentadas. Ello nos permite comprobar que fueron seiscientos noventa y siete las enmiendas propuestas por la Ponencia (no todas ellas se plasman en modificaciones del texto del proyecto, pues lógicamente siempre existen algunas enmiendas coincidentes). En Comisión tan sólo se aprobarían cinco enmiendas más (19).

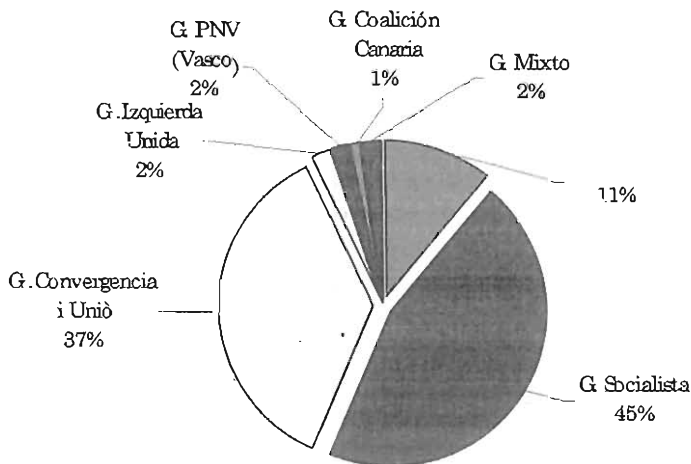
Como simple curiosidad estadística (poco significativa, desde luego, pues las enmiendas no cabe contarlas como unidades homogéneas) los datos sobre el origen de las modificaciones en el texto de la LEC son los siguientes:

---

(19) Algunas de ellas, sin embargo, muy relevantes, como fueron las referidas a la Disposición Final Primera por la que se modifica el artículo 21 de la Ley de Propiedad Horizontal al objeto de adaptarlo al proceso monitorio regulado en la LEC.

ENMIENDAS INCORPORADAS EN EL  
CONGRESO AL PROYECTO DE LEY

<b>G. Popular</b>		<b>80</b>
- Sin modificaciones	69	
- Transaccionadas	11	
<b>G. Socialista</b>		<b>313</b>
- Sin modificaciones	117	
- Transaccionadas	196	
<b>G. Convergencia i Unió</b>		<b>260</b>
- Sin modificaciones	163	
- Transaccionadas	97	
<b>G. Izquierda Unida</b>		<b>14</b>
- Sin modificaciones	7	
- Transaccionadas	7	
<b>G. PNV (Vasco)</b>		<b>14</b>
- Sin modificaciones	7	
- Transaccionadas	7	
<b>G. Coalición Canaria</b>		<b>7</b>
- Sin modificaciones	2	
- Transaccionadas	5	
<b>G. Mixto</b>		<b>14</b>
- Sin modificaciones	8	
- Transaccionadas	6	
<b>TOTAL</b>		<b>702</b>



El contenido de las enmiendas es muy heterogeneo. Hay múltiples modificaciones simplemente estilísticas y de técnica-normativa a lo largo de todo el Informe de la Ponencia: por ejemplo, unificación en la referencia al órgano jurisdiccional o en la denominación de las resoluciones, modificaciones en la rotulación de los preceptos, cambios en la ordenación sistemática, incluso de capítulos o secciones enteras, con la inevitable y enojosa consecuencia de obligar a examinar y adaptar todas las remisiones internas...etc. Y, por supuesto, existen también numerosas enmiendas sobre el fondo de la regulación procesal , a su vez de muy distinto calado.

Sin ánimo de exhaustividad, lo cual nos conduciría a un examen completo de la LEC, merecen ser destacadas varias. Comenzando por los aspectos más polémicos de la norma, se modificó, con amplio acuerdo de los ponentes, (según refleja el Informe) la regulación de la intervención del abogado y procurador en los procesos civiles (arts. 23 y ss.), donde se reduce la cuantía en los juicios verbales en los que no es preceptiva la intervención de letrado (de trescientas mil a ciento cincuenta mil pesetas) y, en el *proceso monitorio* (objeto de las críticas más vehementes contra la ley), se limitan los supuestos en los que no resulta preceptiva la presencia del abogado a la *petición inicial* (art. 814.2), aplicándose las normas generales si de la misma deriva un proceso declarativo (art. 818.1, párrafo 2º) o si se despacha ejecución cuando el deudor requerido (la petición inicial del monitorio constituye esencialmente un requerimiento judicial de pago) no comparece o paga la deuda.

Resulta asimismo muy relevante la redistribución de las esferas normativas de la LEC y de la LOPJ realizada por la Ponencia, en atención a las múltiples enmiendas formuladas sobre el particular y las observaciones del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo de Estado. Por ejemplo, las causas de abstención y recusación que el proyecto de ley de Enjuiciamiento Civil incorporaba a esta norma y se mantienen en el ámbito de la LOPJ. En realidad, al ser rechazada finalmente por el Congreso la reforma de la LPOJ esta norma sigue siendo la aplicable con carácter transitorio, en todo lo concerniente a abstención y recusación, pues la Ley 1/2000 no puede modificar una Ley orgánica. Así lo establece la Disposición Final Decimoseptima (introducida en el Senado) a la que después nos referiremos con mayor detalle . Una prueba más de la innecesariedad del proyecto de ley orgánica *de acompañamiento*.

En materia de actos de *comunicación judicial* las enmiendas son también numerosas, tratando de recoger las sugerencias realizadas al respecto

por el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo de Estado y algunos Colegios Profesionales involucrados especialmente en esta materia, como son los Procuradores. Se completa así la enumeración de actos de comunicación del art. 149, dando entrada a todos los posibles, tanto aquellos cuyos destinatarios son las partes, como cuando lo son terceros ajenos al proceso; se modifica la confusa regulación del proyecto de ley sobre el plazo de las notificaciones (art. 151), se regula más adecuadamente la función del Secretario Judicial, a quien corresponde dirigir el servicio de comunicaciones y responsabilizarse del mismo, aunque su ejecución corresponderá al funcionario judicial que *designa* (no en quien *delega*, como establecía en proyecto). Se simplifica la regulación de los *servicios comunes* de comunicaciones eliminando requisitos impropios de una ley procesal con vocación de permanencia (art. 154 y 161.2) y se introduce un importante precepto relativo a la práctica de los actos de comunicación por medios electrónicos, telemáticos, infotelecomunicaciones... etc., sobre el cual se debatió largamente en la Ponencia, hasta alcanzarse su redacción definitiva (art. 161), en la cual se prevé incluso la creación en el Ministerio de Justicia de un registro de las direcciones electrónicas de las distintas dependencias judiciales. Todo lo cual se enmarca en el más ambicioso proyecto de incorporar la Administración de Justicia a las nuevas tecnologías de la sociedad de la información, de las que ahora se encuentra, lamentablemente, bastante ausente.

También tiene que ver esta medida legislativa con la obligación de registrar el desarrollo de las actuaciones judiciales orales y, por consiguiente, de estas vistas en soporte audiovisual (arts. 187 y 147 de la LEC), aunque añadiendo una importante cautela: «... si los medios de registro... no pudieran utilizarse por cualquier causa (p. ej. porque no existan) la vista se documentará por medio de acta...». Recuérdese que este proyecto de ley, según la *memoria económica* remitida por el Gobierno, tiene *coste cero*.

En cuanto a estructura de los *procesos declarativos*, la Ponencia decidió aceptar las enmiendas que propugnaban una mayor simplificación en los mismos, eliminando la dualidad de juicios verbales (art. 437). Con arreglo al artículo 248 existen dos únicos tipos de procesos declarativos: el ordinario y el verbal. El ordinario procederá en las demandas cuya cuantía exceda de quinientas mil pesetas (tres millones en el proyecto de ley) o de cuantía indeterminada así como aquellos que se refieran a derechos honoríficos de la persona, al derecho al honor o intimidad (residenciado en el proyecto de ley dentro del juicio verbal) así como en las impugnaciones de acuerdos societarios en las acciones arrendaticias (salvo deshaucio por fal-

ta de pago o extinción del contrato por expiración del plazo) y los acuerdos comunitarios y acciones reguladas por por la Ley de Propiedad Horizontal (excepto aquellas, según se precisó más adelante, en las que simplemente se pretenden las reclamaciones de cantidad a los vecinos morosos, en cuyo caso sigue siendo aplicable el proceso monitorio especial del artículo 21 de dicha Ley, que, por cierto, experimenta una importante modificación mediante la Disposición Adicional Primera de la LEC).

El juicio verbal pasa a ser único (no existen dos especialidades procedimentales como preveía el proyecto de ley) y a través de sus cauces se decidirán las pretensiones a que se refiere el artículo 250. Únicamente si la cuantía es inferior a ciento cincuenta mil pesetas «... el demandante podrá formular una demanda cumplimentando unos impresos normalizados que, a tal efecto, se hallaran a su disposición en el Tribunal correspondiente...».(art. 437.2). Esta cuantía resulta coincidente con la establecida respecto a la intervención preceptiva de Abogado en el proceso, antes examinada.

En cuanto al sistema de recursos, la Ponencia y la Comisión propusieron el mantenimiento de la estructura del proyecto de ley y, por consiguiente, el recurso extraordinario por infracción procesal ante las Salas de lo Civil y Penal de los TSJ de las CC.AA contra autos y sentencias de las Audiencias Provinciales que pongan fin a la segunda instancia, que queda definitivamente residenciada en estos órganos jurisdiccionales (excepto sobre los asuntos decididos en primera instancia por los Jueces de paz).

Sin embargo, se introducen modificaciones sustanciales en el recurso de casación, de cuyo ámbito quedan excluidas las infracciones procesales así como cualesquiera vulneraciones de los derechos reconocidos en el artículo 24 de la Constitución. La vía casacional se configura, al igual que en el proyecto de ley, con carácter excluyente respecto al recurso extraordinario por infracción procesal ante los TSJ. Si bien se modifican y simplifican las causas que abren la casación civil: se re-introduce, de forma criticable en mi opinión, la casación *por razón de la cuantía* (cifrada en 25.000.000) y se reconducen el resto de los motivos al concepto de *interés casacional*, lo cual resulta, por el contrario, un indudable acierto técnico. El apartado 3 del artículo 477 define dicho concepto en referencia a la infracción de doctrina legal del Tribunal Supremo, la existencia de jurisprudencia contradictoria de las AA.PP o la falta de doctrina consolidada sobre normas que llevan menos de cinco años en vigor. Una regulación quizá excesivamente rígida en la cual el legislador no ha querido dar el paso definitivo, de atri-

buir la valoración liminar del interés casacional al propio Tribunal Supremo con plena autonomía, lo cual hubiera otorgado verdadero sentido a la función constitucional de este órgano.

En el ámbito de los procesos especiales la Ponencia y la Comisión de Justicia introdujeron importantes enmiendas, especialmente en lo tocante a los procesos en materia de derecho de familia y en los procesos monitorio y cambiario. En relación con el monitorio, centro de la polémica pública, la principal modificación se refiere a la intervención preceptiva de abogado y procurador en el escrito de oposición (art. 816.1), con la cual se daba satisfacción parcial a las pretensiones en los colegios profesionales de abogados y procuradores.

Finalmente, se introducen modificaciones de gran relevancia en la Disposición Final Primera de la LEC al objeto de mantener, con sus diversas especialidades y ventajas procesales para el demandante, el proceso de reclamación de cantidad del artículo 21 de la Ley de Propiedad Horizontal, al objeto de no desnaturalizar el alcance de la reforma de dicha ley realizada pocos meses atrás con apoyo prácticamente unánime de todos los Grupos Parlamentarios. El proceso del artículo 21 de la LPH, que aún sería mejorado durante su tramitación en el Senado, se confirma como una especialidad dentro del proceso monitorio general cuyas reglas resultan aplicables a excepción de las singularidades (embargo preventivo, costas y gastos procesales...etc) que figuran en dicho precepto.

Finalmente, en relación con la entrada en vigor de la norma, la Ponencia propuso la aceptación de la enmienda nº 1430 del grupo parlamentario catalán (CiU) extendiendo la *vacatio legis* de seis meses a un año, a contar desde la publicación en el BOE. Todos los diputados ponentes se manifestaron a favor de esta razonable modificación del proyecto del Gobierno.

#### 4. *La crisis final: el debate en pleno*

Sin duda alguna el Gobierno y el Grupo Parlamentario mayoritario en la Cámara habían conseguido un gran éxito al lograr que el Informe de la Ponencia fuera probado, con muy pocas modificaciones, por la Comisión de Justicia e Interior en una sesión extraordinaria en el mes de julio. Los dos Dictámenes de la Comisión sobre el proyecto de ley de Enjuiciamiento Civil y sobre el proyecto de ley orgánica de reforma de la LOPJ quedaban así

listos para ser incluidos en el primer orden del día del mes de septiembre. Por consiguiente, desde un punto de vista técnico-parlamentario, no quedaba otra opción para los *detractores* de la iniciativa legislativa que su derrota en el Pleno de la Cámara, pues si lograba superar este trámite ya nada podría impedir su aprobación definitiva por las Cortes Generales. El plazo constitucional de dos meses con que cuenta el Senado para proponer enmiendas a los proyectos de ley o vetarlos (art. 90 CE) no puede de ser eludido, y, además, la mayoría absoluta del Grupo Parlamentario Popular en aquella Cámara no hacía presagiar tampoco una fuerte oposición en la misma.

Por otro lado, las incertidumbres sobre el calendario electoral parecían haber sido aclaradas definitivamente. El Presidente de la Generalidad de Cataluña había disuelto el Parlamento al final del verano y convocado elecciones en otoño (que se celebraron el 17 de octubre). Todo hacía suponer, por tanto, que no se celebrarían elecciones generales hasta la primavera del 2000, con lo cual las Cámaras permanecerían en plenitud de funciones al menos hasta el mes de diciembre. Los Presupuestos Generales del Estado y los diversos proyectos de ley en tramitación en aquellos momentos, entre los que se incluye la LEC, podrían ser aprobados antes de concluir la legislatura.

Tras algunas tensiones relacionadas con la inclusión en el orden del día del Pleno de los dos Dictámenes de la Comisión de Justicia (el orden del día se fija por la Junta de Portavoces con arreglo a acrisolados usos parlamentarios, pero en todo caso siempre con sujeción a criterios mayoritarios) el asunto se incluyó para su deliberación por la Cámara en su sesión del 23 de septiembre.

Las dudas sobre los apoyos con que contaría el proyecto de ley eran muchas a causa nuevamente de la situación política: la convocatoria de elecciones en Cataluña y la *pre-campaña* electoral inevitablemente producen un incremento de la tensión entre los partidos políticos y el intento de *singularizar* sus propios mensajes y propuestas ante la ciudadanía. Por otra parte las escasas modificaciones en la ley de reforma de la LPOJ no satisfacían las aspiraciones de algunos grupos parlamentarios nacionalistas y —desde luego— las organizaciones opuestas al proyecto de ley fuera de la Cámara elevaban el tono de sus críticas ante la inminencia del proceso electoral catalán.

Curiosamente, la lógica interna del debate parlamentario no hacía fácil la derrota del proyecto de ley de Enjuiciamiento Civil ante el Pleno. Como

hemos explicado anteriormente, en esta última fase procedimental no se vota ya el *conjunto* del texto sino las enmiendas no incorporadas por la Comisión y *cada uno* de los artículos. El importante número de enmiendas aceptadas por la Ponencia y los artículos cuya redacción había sido transaccionada entre todos (o casi todos) los ponentes hacia ahora muy difícil que los Grupos Parlamentarios se opusieran al mismo. De hecho, si en la Comisión de Justicia e Interior el Dictamen (esto es, el texto del proyecto de ley modificado) había sido aprobado, con más o menos mayoría según los artículos, en el Pleno debería reproducirse, y con toda seguridad se reproducirían, idénticas mayorías. Solamente una votación sería diferente en el Pleno respecto a la Comisión: la votación final sobre el *conjunto* del proyecto de ley orgánica de reforma de la LOPJ, la cual exige (art. 81 CE) el voto a favor de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. Esta votación no había tenido lugar con anterioridad en Comisión, pues constitucionalmente corresponde tan solo al Pleno.

El debate en Pleno sobre la LEC fue largo. Los grupos parlamentarios fueron defendiendo sus enmiendas no aceptadas y definiendo su posición sobre los diferentes artículos. Hasta aquí todo resultaba relativamente previsible: los artículos de la LEC contarían, más o menos, con los mismos apoyos que habían logrado en la Comisión. Por consiguiente serían aprobados, aunque quizá con alguna modificación de orden menor.

La expectación política se centraba, por las razones apuntadas, en el proyecto de ley de reforma de la LOPJ y, sobre todo, en la intervención de los Grupos Parlamentarios cuyo apoyo resultaba imprescindible para alcanzar la mayoría orgánica. El panorama quedó aclarado en gran medida con la intervención de Jordi Jané, portavoz del Grupo Parlamentario de Convergència i Unió, quien finalmente anunció la abstención de su formación en la *votación orgánica* (que en la práctica equivale, como sabemos, al voto en contra) sobre la reforma de la LOPJ. Sus palabras fueron meridianamente claras:

*«...Nuestro grupo, Convergència i Unió, no facilitará sus votos para esta necesaria mayoría absoluta, imprescindible para completar la reforma global del proceso civil que los dos proyectos complementarios que hoy debatimos pretenden llevar a cabo. Convergència i Unió no votará favorablemente el proyecto de reforma de la Ley orgánica del Poder Judicial. Y no lo hará, señorías, por los siguientes motivos. En primer lugar, al no apoyar la ley orgánica, sabemos que estamos*

*plasmando un voto que puede paralizar la nueva ley de enjuiciamiento civil. Este voto es, señorías, nuestra forma de manifestar la posición global de nuestro grupo ante la nueva ley...*

*El proyecto de ley no ha conseguido la complicidad y aceptación de los diversos colectivos profesionales más directamente relacionados con la justicia y con el proceso civil. No sólo no lo hemos conseguido, sino que la oposición de los mismos se ha visto incrementada día a día, y ello, señorías, no es bueno ni es positivo; ello no contribuye a conseguir esa ley de todos y para todos que la ministra de Justicia defendía en esta sesión. Hoy este consenso no ha sido posible. Debemos, entre todos, intentar conseguirlo y debemos imprimir un debate más pausado y sosegado ante una reforma tan importante. En ponencia y Comisión hemos trabajado todos los grupos y hemos conseguido consensuar un elevado porcentaje de enmiendas. Ahora deberíamos realizar una parada técnica que permitiera, ante una ley tan importante, analizar y debatir si el texto final es congruente. Elaborar una nueva ley, y la ley orgánica que la acompaña, precisa de un tiempo razonable que ahora no se ha dado.*

*Nuestro grupo ha presentado enmiendas importantes al proyecto de ley orgánica de reforma del Poder Judicial. Para Convergència i Unió son nucleares y básicas y no se aceptaron en ponencia ni en Comisión... En estas enmiendas se plantea una cuestión prioritaria y necesaria para llevar a cabo una adecuada reforma de la justicia en el marco del Estado autonómico que queremos desarrollar. Se trata, señorías, de superar el actual sistema de cuerpos nacionales del personal al servicio de la Administración de justicia, dado que ello no permite a una comunidad autónoma como Cataluña, que ha asumido traspasos en este ámbito, desarrollar plenamente sus competencias y contribuir con ello a una mejora del servicio público que se presta a los ciudadanos...»*

Paradójicamente, la única posibilidad de *salvar* el proyecto de ley orgánica recaía en Izquierda Unida, cuyo ponente principal había alcanzado importantes acuerdos sobre sus enmiendas durante la tramitación de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Sin embargo, este grupo no prestó finalmente su apoyo al Gobierno. Pablo Castellano, su portavoz y ponente, lo explicó así ante el Pleno:

*«...Llega el momento final y definitivo y determinadas posiciones políticas superiores a la escasa fuerza de un grupo parlamentario con 16 diputados pretenden a lo mejor hacer recaer la responsabilidad de una u otra decisión en este grupo. Sus socios de gobierno, el partido que sustenta el Gobierno y el partido de la oposición, que también ha manifestado a lo largo del trabajo en la ponencia una gran dedicación y un deseo de consenso, están colocando a este grupo en el brete de que tenga que decir: lo lamentamos mucho, pero, señoras y señores, sus razones extrajurídicas al margen por completo de esta ley, de discusión de competencias o de eliminación de determinados agravios, nos obliga a abstenernos, no porque no nos guste la ley ni nos guste la ley orgánica, sino porque no queremos formar parte bajo ningún concepto ni caer en la sospecha de que entramos en sus peleas particulares o en sus manejos...»*

Llegadas las votaciones del proyecto de ley de Enjuiciamiento Civil fue aprobado por el Pleno, artículo por artículo, sin especiales dificultades. Eso sí, con mayorías distintas en casi todos ellos.

Por su parte, las enmiendas aún vivas sobre el proyecto de ley orgánica de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial fueron rechazadas y los dos artículos de su texto aprobados por mayoría. Sin embargo, sometido a votación final de conjunto el proyecto de ley obtuvo 154 votos a favor, 141 en contra y 28 abstenciones. No alcanzaba por tanto la mayoría absoluta (176 diputados) exigida por la Constitución.

En términos reglamentarios la solución a esta situación es la siguiente: el Dictamen sobre un proyecto de ley orgánica no rechazado, pero que no alcanza la mayoría requerida por la Constitución ha de devolverse a la Comisión, que «deberá» (más bien *podrá*) emitir un nuevo Dictamen en el plazo de un mes (artículo 131.1 del Reglamento del Congreso). Si el nuevo Dictamen no alcanzara de nuevo la mayoría exigida por la Constitución quedará definitivamente rechazado (artículo 131.2 del Reglamento del Congreso).

Políticamente la cuestión era bastante más simple. El proyecto de ley orgánica no había alcanzado la mayoría orgánica y tampoco la lograría (con toda seguridad) al cabo de un mes. ¿Qué razón habría para ello si el proyecto de ley no se altera? Además, incluso en tal caso ya sería prácticamente imposible someterlo al Senado con unas mínimas garantías de ser aprobado

antes de acabar el año. El Gobierno había sufrido una importante derrota parlamentaria y tenía muy difícil solución por esta vía .

En medio de una fuerte presión exigiendo la retirada del proyecto de ley de Enjuiciamiento Civil (recuérdense, por ejemplo, los durísimos comentarios editoriales de los periódicos ABC y El Mundo del día siguiente pidiendo al Gobierno la inmediata retirada de la iniciativa legislativa ante la derrota sufrida en la *norma de acompañamiento*) se adoptó la decisión de seguir adelante con ella y remitir el texto al Senado.

Técnicamente existían dos grandes alternativas para sortear la no-aprobación de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial: La primera consistía en introducir una enmienda en el Senado, haciendo uso de la cómoda mayoría *pro-gubernamental* en la Cámara Alta, replanteando el sistema de recursos de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de tal forma que no fuera necesaria la reforma paralela de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En otras palabras, suprimir el recurso extraordinario por infracción procesal y volver a la *casación única* residenciada en el Tribunal Supremo. La segunda alternativa resultaba más artificiosa jurídicamente pero *menos incómoda* desde un punto de vista político: añadir en el Senado una disposición complementaria de naturaleza transitoria dejando sin efecto temporalmente las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil relativas al recurso extraordinario por infracción procesal hasta tanto no fuese aprobada una modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial alterando la distribución de competencias ante el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas. Esta misma solución se aplicaría respecto a otras materias en las que los preceptos del proyecto de ley *interfieren* con normas vigentes de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Ambas soluciones se enfrentaban con un *riesgo político*: la no aceptación por el Congreso (por mayoría simple) de las enmiendas aprobadas en el Senado. Si tal circunstancia llegaba a producirse la situación jurídica resultaría extraordinariamente delicada. El proyecto de ley se convertiría en ley aprobada por las Cortes Generales (no parece que el Gobierno pueda ya en este momento utilizar su derecho a retirar la iniciativa), si bien con un contenido probablemente inconstitucional (al invadir una ley ordinaria el ámbito objetivo de la Ley Orgánica del Poder Judicial). En tal caso sólo quedaría la opción (muy discutible desde un punto de vista constitucional) de *jugar* dentro de la larga *vacatio legis* o con el recurso al Decreto-Ley derogando o modificando la ley aprobada antes de su entrada en vigor.

## IV. LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE LEY EN EL SENADO

1. *Consideraciones generales: la intervención del Senado en el Proceso Legislativo*

La Constitución impone al Consejo de Ministros la obligación de someter los proyectos de Ley al Congreso de los Diputados, despejando cualquier posible duda sobre la prioridad de esta Cámara en el procedimiento legislativo. Solo una vez «...aprobado (el) proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste» (art.90.1 CE).

Este *orden de tramitación* no admite como excepción ni siquiera el supuesto de la iniciativa legislativa del Senado, pues las proposiciones de ley tomadas en consideración en la Cámara Alta deben ser remitidas también al Congreso de los Diputados «...para su trámite en este *como tal proposición...*» (art.89.2 CE). Contra lo que se ha escrito en alguna ocasión (20), semejante rigidez carece de precedentes en las etapas bicamerales de nuestra historia parlamentaria, donde normalmente han predominado fórmulas constitucionales *menos aprensivas* políticamente hacia las llamadas *segundas Cámaras*. Antes al contrario, las Constituciones españolas del siglo XIX llevaban la *paridad colegisladora* hasta el extremo de permitir la presentación de textos legislativos por el Gobierno ante cualquiera de ellas, prácticamente con la única excepción de lo que hoy denominaríamos *leyes financieras* (21).

---

(20) Véase, entre otros, el compendio *Constitución Española 1978-1988*, 3 vols., C.E.C., Madrid, 1988, en el comentario al artículo 88, donde se afirma: «... este orden (de tramitación) es el tradicional en nuestro derecho histórico y resulta también común en el derecho comparado», (pág. 619). En contra, O. ALZAGA VILLAAMIL, «Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978». Madrid, 1978, pág.568.

(21) Así lo señalaba expresamente el artículo 37 de la Constitución de 1837, al establecer que «...las Leyes sobre contribuciones y crédito público se presentarán primero al Congreso de los Diputados...». Precepto que prácticamente reproduce la Constitución de 1845 (artículo 36). La Constitución revolucionaria de 1869 (art. 50) añadió los proyectos de ley relativos a la «...fuerza militar...» a la lista de aquellos que deben remitirse en primer lugar al Congreso de los Diputados, si bien la Constitución de 1876, en su artículo 42, vuelve a la redacción de la Constitución de 1845. La tradición constitucional en España es —por tanto— concluyente, al permitir la presentación de proyectos legislativos ante cualquiera de las Cámaras.

En el Derecho comparado los modelos difieren considerablemente. En los sistemas presidencialistas (especialmente en los Estados Unidos de Norteamérica y en el constitucionalismo iberoamericano) predomina el principio de igualdad e independencia entre sí de las Cámaras en el procedimiento legislativo, lo que supone que este puede comenzar indistintamente (incluso simultáneamente) en cualquiera de ellas, bien por iniciativa propia, bien a instancia del Presidente o de otros sujetos constitucionales. En los sistemas parlamentarios o semi-presidencialistas europeos las soluciones oscilan entre la total igualdad de las Cámaras del procedimiento legislativo italiano (22) y la existencia de restricciones para iniciar la tramitación legislativa en la segunda Cámara únicamente en asuntos de índole financiera, como sucede en el Parlamento británico y en Francia (23). En Alemania, la peculiar posición constitucional del Consejo Federal o Bundesrat en el proceso legislativo, radicalmente distinta a los ejemplos anteriores, explica la regulación del artículo 76 de la Ley Fundamental de Bonn y la obligación del Gobierno Federal de remitir los proyectos legislativos a la Cámara territorial para su *previo dictamen* antes de ser sometidos a la consideración de la Dieta Federal o Bundestag.

La «...*potestad legislativa del Estado...*» que la Constitución (art. 66.2) residencia en las Cortes Generales, esto es, en el Congreso de los Diputados y en el Senado, se ejerce por cada una de las Cámaras únicamente en la forma y con la extensión que la propia Constitución determina al regular en el Capítulo 2º del Título III la «*elaboración de las leyes*» y, en concreto, al precisar el alcance de la intervención del Senado en el procedimiento legislativo en su artículo 90.

---

(22) En Italia «...la iniciativa legislativa puede tener por destinatario, indiferentemente, tanto una como la otra Cámara, siendo irrelevante completamente desde el punto de vista formal la selección prioritaria del Gobierno. Sin embargo, no es igual desde el punto de vista sustancial, político, que obedece... a *criterios de oportunidad*, que con frecuencia lleva al Gabinete a optar por la rama del Parlamento en donde se espera menor oposición al proyecto (...). Debe observarse que el criterio de la *menor oposición* no ocurre únicamente frente al equilibrio oficial de las fuerzas, sino también frente al interior de la misma mayoría; en efecto, los Grupos parlamentarios de sostén pueden ser más o menos favorables al proyecto según la orientación de la corriente predominante en ellos...», S. Tosi, «Derecho parlamentario», *op., cit.* pág. 200.

(23) El artículo 39.2 de la Constitución Francesa de la V República de 1958 dispone: «Los proyectos de ley se deliberan en Consejo de Ministros previa consulta del Consejo de Estado, y son presentados a la *Mesa de una de las dos Cámaras*. Los proyectos de ley de carácter fiscal son presentados en primer lugar a la Asamblea Nacional».

De este importantísimo precepto constitucional derivan, según nuestro criterio, tres decisivas consecuencias:

a) El Senado participa en el procedimiento legislativo (al margen de algunas excepciones constitucionales) ejerciendo únicamente la facultad de enmienda o veto del texto aprobado por el Congreso de los Diputados. La diferencia entre enmendar y aprobar un proyecto legislativo estriba en el carácter constitutivo del acto aprobatorio, sin el cual el texto o documento no supera el trámite procedimental en cuestión, frente a la naturaleza facultativa de la enmienda, cuya inexistencia en nada perturba al texto susceptible de ser enmendado. De ello se desprende que el Senado no ha de emitir ninguna declaración de voluntad, aprobatoria o desaprobatoria, respecto de aquellos textos que no desee enmendar o vetar, pues esta función aprobatoria sobre el conjunto del texto se atribuye en exclusiva por la Constitución al Congreso de los Diputados.

Quienes no comparten esta tesis argumentan, no sin cierta razón, que no enmendar un texto equivale (políticamente) a aprobarlo, y que —a la inversa— para no aprobarlo bastaría simplemente con enmendarlo hasta el punto de suprimirlo o hacerlo *irreconocible*. En nuestra opinión aquí radica precisamente el problema. Si el Senado tuviera que aprobar la totalidad del texto remitido por el Congreso de los Diputados, no existiría solución constitucional en la hipótesis de no aprobarse un proyecto legislativo en el Senado después de haberse rechazado el veto, por ejemplo, por carecer de la mayoría absoluta exigida. El texto se encontraría en una peculiar situación jurídica en la cual no habría sido vetado pero tampoco aprobado. No podría, por tanto, *ser devuelto* al Congreso ni levantada la *no-aprobación* en esta Cámara. Es decir, nos hallaríamos ante un *veto encubierto* de carácter indefinido pero aprobado por una mayoría más reducida que la que se exige para oponer el *veto formal* (constitucional) de dos meses. Lo cual no parece una solución mínimamente razonable.

Hay quienes sostienen —dentro de esta misma línea interpretativa del artículo 90 de la CE— que la no aprobación de un proyecto legislativo remitido por el Congreso (habiéndose previamente rechazado el veto) equivaldría a introducir enmiendas parciales de supresión de las distintas partes del texto, lo cual tan solo requiere la mayoría simple del Senado. No obstante, esta solución no puede ser aceptada con carácter general, pues cuando la Constitución se refiere al veto del Senado sin duda alguna está aludiendo a su concepto material, esto es, al rechazo integral del contenido normativo de un proyecto legislativo, y no únicamente a lo que nominalmente se designa como tal por sus proponentes o por la propia Cámara. Lo contrario equivaldría a

consagrar un fraude constitucional, de consecuencias políticamente imprevisibles, especialmente en los supuestos —no imposibles— de mayorías parlamentarias no coincidentes en ambas Cámaras (24).

b) La facultad de enmendar o vetar está sometida a un *plazo estricto de caducidad* de dos meses, que se reduce obligatoriamente a veinte días naturales en los supuestos en que el Congreso o el Gobierno declaren urgente la tramitación del proyecto.

Como todo plazo de caducidad afecta a la facultad constitucional en sí mismo considerada y no simplemente a su ejercicio, por lo que la inacción del Senado durante el plazo indicado equivaldría a una renuncia a ejercer su derecho (más bien su función) de introducir enmiendas u oponer el veto al proyecto legislativo remitido por el Congreso.

---

(24) En otro lugar, (*La iniciativa legislativa gubernamental*, op. cit., ...) afirmábamos que este problema no es en absoluto teórico. Se planteó abiertamente con ocasión de la tramitación de la *proposición de ley (hoy ley en vigor) por la que se declararan reserva natural las Salinas de Ibiza («Ses Salines») las Islas de Freus y las Salinas de Formentera*. El llamado *asunto Ses Salines* se inició en una sesión del Senado celebrada el 14 de junio de 1995, en cuyo orden del día figuraba el Dictamen de la Comisión de Agricultura de aquella Cámara sobre la citada proposición de ley. Tras ser derrotada, por no alcanzar la mayoría absoluta, la propuesta de veto presentada a la proposición de ley se sometió a votación dicho Dictamen, cuyo texto coincidía con el remitido por el Congreso de los Diputados, sin alteración alguna. 118 de los 220 Senadores presentes votaron en contra del Dictamen, por lo que la Presidencia de la Cámara anunció que éste había sido *rechazado* y que tal resultado «...se comunicará al Congreso de los Diputados para que este se pronuncie sobre la decisión del Senado, en forma previa a la sanción del texto definitivo, en su caso, por su Majestad, el Rey».

Se había producido una situación nueva pero previsible teóricamente: el texto legislativo no se veta, porque no hay mayoría absoluta para ello, pero *no se aprueba*. Por esta razón, el Presidente de la Cámara en un Mensaje Motivado (sin precedentes) dirigido al Presidente del Congreso señalaba que el Senado en relación con este texto: «...ha acordado no aceptarlo...».

El episodio concluyó de forma conflictiva entre las Cámaras. La Mesa del Congreso de los Diputados en su reunión celebrada el 27 de junio de 1995, decidió que no habiendo sido vetado ni enmendado el texto remitido por el Congreso, procedía remitirlo *sin más trámite* al Presidente del Gobierno, para que este lo sometiese a la sanción y promulgación en la forma habitual. Posteriormente, la Ley aprobada fue objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional desde la Comunidad Autónoma en la que se sitúa el nuevo espacio natural protegido. Entre los motivos de inconstitucionalidad se invoca la vulneración por las Cortes Generales y el Congreso de los Diputados de las normas constitucionales que regulan la participación del Senado en el procedimiento legislativo. A este motivo de impugnación se sumó el Letrado de las Cortes Generales, en representación del Senado, en sus alegaciones ante el Tribunal Constitucional. El recurso, al que se opone en este punto el Congreso de los Diputados, está pendiente de sentencia en el momento de escribirse estas líneas.

Esta conclusión enlaza inmediatamente con la anterior, pues si el Senado tuviera que pronunciarse necesariamente sobre el texto (aprobándolo o desaprobandolo) y no lo hiciera en el plazo señalado en el artículo 90, inevitablemente la consecuencia sería la de un *veto de hecho* de esta Cámara sobre el texto del Congreso, si bien opuesto con una doble irregularidad: carecer de límite temporal alguno y no contar necesariamente con la mayoría absoluta de la Cámara, pues es evidente que ni en el Senado ni en ninguna Asamblea Parlamentaria es precisa tal mayoría para retrasar (incluso indefinidamente) la tramitación de cualquier asunto.

c) Si el Senado introduce enmiendas u opone el veto a un proyecto legislativo remitido por el Congreso de los Diputados surge un *obstáculo de procedibilidad constitucional* que impide que el proyecto sea «...sometido al Rey para su sanción sin que el Congreso ratifique, por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial o, por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no, por mayoría simple». (art.90.2 CE) (25).

---

(21) El papel del Senado en el procedimiento legislativo no debe contemplarse únicamente desde una perspectiva formalista, sino acudiendo a su verdadero significado político. P. GARCÍA-ESCUADERO en «*Las especialidades del procedimiento legislativo en el Senado*», *op. cit.*, págs. 649 y sigs, ha señalado recientemente que la función real de esta Cámara en el proceso de elaboración de las leyes consiste en facilitar la búsqueda de compromisos entre las distintas fuerzas políticas (y también entre los sectores sociales implicados) y en la mejora de la calidad técnica de las leyes (a pesar del escaso tiempo de que dispone para ello). Tras la reciente reforma del Reglamento del Senado y la creación en su seno de la Comisión General de las CC.AA., se abre lentamente paso también, en la realidad de las cosas y no como simple especulación técnica, la función de facilitar la participación directa de las CC.AA. y, particularmente, sobre sus *Informes* acerca del *contenido autonómico* de los proyectos legislativos, vid., F. J. VISIEDO MAZÓN, *La reforma del Senado: Territorialización del Senado. La Comisión General de las CC.AA.*, Secretaría General del Senado, Madrid 1997. Véase la amplia bibliografía allí citada.

Resulta significativo que uno de los aspectos novedosos de la reforma constitucional del Senado, cuyos estudios preliminares desarrolló en la VI Legislatura una Ponencia *ad hoc* constituida en aquella Cámara, sea precisamente la incorporación de alguna fórmula constitucional que permite alterar la regla del artículo 88 respecto a textos legislativos que tengan notorio *contenido autonómico* (o territorial), en los cuales el Senado podría ser oído previamente al Congreso de los Diputados; bien invirtiéndose completamente el sentido de la tramitación, lo cual obligaría también a modificar los *poderes* del Senado contenidos en el artículo 90, bien estableciendo una *fase informativa previa* en la cual el Senado tenga la oportunidad de manifestar su posición política sobre los proyectos legislativos de alcance autonómico emitiendo un *dictamen* de carácter vinculante, semi-vinculante o dilatorio, según la fórmula por la que se opte.

## 2. *Las enmiendas del Senado: la reconstrucción del sistema de recursos*

En condiciones normales la tramitación del proyecto de ley de Enjuiciamiento Civil en el Senado no debería haber planteado excesivas dificultades, dada la sólida mayoría del Grupo Parlamentario Popular en aquella Cámara. Se hubiera procedido a una nueva lectura del proyecto de ley, y se habrían pulido las deficiencias técnico-jurídicas advertidas dando una nueva oportunidad a la transacción entre las fuerzas políticas sobre las cuestiones sustanciales de fondo aún abiertas. Así sucedió de hecho con buena parte del articulado, en el cual se introdujeron enmiendas de notable importancia, muchas de ellas con apoyo de casi todos los Grupos Parlamentarios, contribuyendo así el Senado una vez más a la mejora de la calidad técnico-legislativa de los proyectos de ley remitidos por el Congreso de los Diputados (26).

De las dos alternativas técnicas existentes para la recomposición del sistema de recursos, a las cuales nos hemos referido en el apartado anterior (III.4), se optó por la segunda; esto es, la incorporación de dos nuevas disposiciones complementarias de naturaleza transitoria (aunque en el texto aprobado figuran como disposiciones finales) relativas a la aplicación efectiva del recurso extraordinario por infracción procesal (arts. 468 y siguientes) y a las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre abstención y recusación, nulidad de actuaciones, aclaración y corrección de resoluciones judiciales.

La fórmula jurídica utilizada es simple: «...en tanto no se confiara a los Tribunales Superiores de Justicia (por la Ley Orgánica del Poder Judicial) la competencia para conocer del recurso extraordinario por infracción procesal, (...) será competente para conocer (sobre el mismo)... la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, pero en los casos en que la competencia para el recurso de casación corresponde a las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, las resoluciones recurridas podrán también

---

(26) En este punto, ha de ser destacada la rigurosa labor realizada por los ponentes designados en el seno de la Comisión de Justicia del Senado para informar este proyecto de ley, que fueron los siguientes: D. Hilario Caballero Moya (GPS), D. Salvador Capdevila i Bas (GPCiU), D. José Antonio Marín Rite (GPS), D. Alfredo Prada Presa (GPP) y D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Rosa Vindel López (GPP). Asimismo ha de ser puesta de relieve la intervención del Presidente de la Comisión de Justicia durante la pasada Legislatura, D. Juan Moya Sanabria y la del Letrado de las Cortes Generales adscrito a la misma, D. Juan José Pérez Dobón, responsable técnico de la tramitación del proyecto de ley en aquella Cámara.

impugnarse por los motivos previstos en el artículo 469...» (Disposición Final Decimosexta de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

El recurso extraordinario por infracción procesal solo podrá presentarse frente a resoluciones susceptibles de recurso de casación con arreglo al artículo 477 y el recurrente podrá interponer acumuladamente, en un mismo escrito, ambos recursos, que se tramitarán en un mismo procedimiento (Disposición Final Decimosexta, 1-3ª y 4ª). En otras palabras: el sistema transitorio retorna a la antigua casación (rompiendo su desdoblamiento) de tal forma que el recurso extraordinario por infracción procesal queda reducido a un motivo especial de casación por quebrantamiento de forma. Si bien, la arquitectura del sistema de recursos de la Ley de Enjuiciamiento Civil queda intacta a la espera de una futura reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial que permita su entrada en vigor.

La misma solución se ofrece en la Disposición Final Decimoséptima respecto a las restantes materias que el proyecto del Gobierno pretendía trasladar desde la LOPJ a la ley procesal común. Su tenor literal es el siguiente:

*«... Mientras no se proceda a reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial en las materias que a continuación se citan, no serán de aplicación los artículos 101 a 119 de la presente Ley, respecto de la abstención y recusación de Jueces, Magistrados y Secretarios Judiciales, ni el apartado 2 de la Disposición Final Undécima, ni los apartados 1, 2, 3 y 4 de la Disposición Final Duodécima. Tampoco se aplicarán, hasta tanto no se reforme la citada Ley Orgánica, los artículos 225 a 230 y 214 de esta Ley, sobre nulidad de las actuaciones y aclaración y corrección de resoluciones, respectivamente»*

#### V. APROBACIÓN DEFINITIVA POR EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: LA ÚLTIMA BATALLA PROCEDIMENTAL

En su sesión celebrada el 2 de diciembre de 1999 el Pleno del Senado aprobó —a propuesta de la Comisión de Justicia de aquella Cámara— sus enmiendas del proyecto de ley de Enjuiciamiento Civil, entre las cuales se incluyen las referidas al régimen transitorio de recursos.

Recibido en el Congreso el *mensaje motivado* regulado en el artículo 90 de la Constitución, se planteó a los órganos de gobierno de la Cámara baja un gra-

ve problema constitucional que ponía en entredicho nuevamente la aprobación de la Ley de Enjuiciamiento Civil antes de concluir la Legislatura.

El Grupo Parlamentario Socialista y los diputados integrantes de Nueva Izquierda plantearon formalmente a la Mesa de la Cámara (y a la Junta de Portavoces, por extensión) la siguiente cuestión: las enmiendas aprobadas por el Senado, mediante las cuales se introducen las Disposiciones Finales decimosexta y decimoséptima podrían tener carácter orgánico, pues en ellas se atribuyen transitoriamente nuevas competencias al Tribunal Supremo (el conocimiento del recurso extraordinario por infracción procesal) y —sobre todo— se *predetermina* cual ha de ser el futuro ámbito de competencias de los Tribunales de Justicia de las Comunidades Autónomas, lo cual constituye una vulneración de la reserva orgánica contenida en el artículo 122 de la Constitución. Según los autores de estas alegaciones, la ley ordinaria no puede anticipar el contenido de una ley orgánica aún no aprobada aun cuando transitoriamente se declare sin vigencia hasta entonces. Un proyecto de esta naturaleza sería *materialmente orgánico* y debería ser sometido para su aprobación a las formalidades especiales previstas en el artículo 81 de la Constitución (mayoría absoluta en votación final de conjunto).

La cuestión suscitada exige ser considerada desde una doble perspectiva, sustantiva y procedimental, ambas igualmente problemáticas.

En el *plano sustantivo*, el principal de los argumentos tiene un indiscutible punto de razón; resulta difícilmente aceptable en términos constitucionales que una ley ordinaria configure un sistema procesal de recursos basado en unas disposiciones atributivas de competencias aun pendientes de aprobarse. Podría decirse que la ley ordinaria está asignando competencias a los órganos jurisdiccionales de forma *condicionada*, pero, en cualquier caso, asignándolas. Y ello pudiera resultar contrario a la reserva orgánica del artículo 122 de la CE.

No obstante, en contra del anterior razonamiento, cabría oponer también dos argumentos:

a) En primer lugar, que la conexión entre las leyes procesales ordinarias y la LOPJ resulta inevitable no sólo en este caso, sino siempre que se pretende alterar la distribución competencial entre los órganos jurisdiccionales. Por este motivo es frecuente que las reformas procesales vayan acompañadas de una modificación paralela de la LOPJ. Así lo hizo el Gobierno en este caso al pre-

sentar a las Cortes Generales dos proyectos de ley para su tramitación acompañada, pero también con ocasión de leyes anteriores: por ejemplo, en la reciente Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Cuando dos proyectos de ley (*paralelos*) se someten a la consideración del Congreso, nada impide teóricamente que uno de ellos sea aprobado y el otro no, o que uno de ellos (la ley ordinaria) complete su tramitación mucho antes que el otro (la reforma de la LOPJ). Por tanto en todos estos casos se estarían anticipando regulaciones orgánicas, pues no existe ninguna garantía (ni puede existir) sobre la aprobación de la ley orgánica de acompañamiento, ni, menos aún, de su aprobación simultánea.

b) En segundo término, y al margen de la opinión que merezca, por motivos de técnica-normativa, la solución adoptada, establecer una previsión legislativa cuya plena efectividad exige la adopción de otra norma complementaria, de igual rango aunque de distinto tipo, no resulta necesariamente inconstitucional. En tales casos la previsión legislativa inicial es simplemente eso: una declaración del legislador *sin valor jurídico*, pues él mismo despoja de carácter obligatorio a la norma al condicionar su vigencia a la aprobación de la ley complementaria. El *legislador orgánico* no queda vinculado forzosamente a las simples previsiones de la ley ordinaria. Podrá adoptar liberrimamente su decisión legislativa en el futuro, dando eficacia a la previsión anterior o estableciendo un sistema competencial diferente.

En el *plano procedimental* se planteaban igualmente varias cuestiones. El Senado, al proponer al Congreso sus enmiendas sobre cualquier proyecto de ley, puede teóricamente incidir en materias propias de la ley orgánica. Nada, en principio, parece oponerse a ello y de hecho son varios los precedentes existentes al respecto en los últimos años. Ahora bien: ya que en el Senado no existe ninguna especialidad procedimental, relativa a las leyes orgánicas (la mayoría absoluta solo se exige en el Congreso, con arreglo a lo dispuesto en el art. 81 CE) no existe tampoco necesidad alguna de que aquella Cámara identifique como *orgánicas* las enmiendas que aprueba. Si lo hiciera, (por ejemplo, en el *mensaje motivado*) no sería más que como una *cortesía institucional* hacia la otra Cámara. De hecho así se ha procedido por el Senado en ocasiones anteriores.

Por consiguiente el único problema procedimental se plantea en el Congreso de los Diputados, donde no existen previsiones reglamentarias suficientes sobre el particular. La solución dada en situaciones precedentes ha

sido la siguiente: la Mesa del congreso examina el mensaje motivado remitido por el Senado y, al igual que los demás escritos presentados ante la Cámara, procede a su calificación jurídica (art. 31.4 R.C) y a ordenar la tramitación parlamentaria procedente. Si entiende, debidamente asesorada por los servicios jurídicos de la Cámara, que entre las enmiendas aprobadas por el Senado existe alguna que incide en materias reservadas a la ley orgánica (por ejemplo, un artículo nuevo o una disposición adicional que modifica una ley orgánica en vigor) realiza un desglose del proyecto de ley en dos; uno de carácter ordinario y otro orgánico.

Tan enrevesada solución procedimental (que tanta perplejidad produce después al *sufrido lector* del BOE) tiene una inobjetable explicación técnica, aunque no por ello dotada de mayor sentido común. Deriva, en efecto, de la asentada doctrina del Tribunal Constitucional sobre las leyes orgánicas, según la cual este tipo normativo no ostenta un rango jerárquico superior a la ley ordinaria (como seguramente creyó el propio constituyente) sino que entre ellas y las leyes ordinarias existe una simple *separación material* o un ámbito de competencia propio, de tal forma que «...*si es cierto que existen materias reservadas a las leyes orgánicas, también lo es que las leyes orgánicas están reservadas a estas materias, y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución que la ley orgánica invadiera materias reservadas a la ley ordinaria...*» STC 5/1980, de 19 de junio, sobre el Estatuto de Centros Escolares). De esta doctrina inevitablemente surge el problema de las denominadas *materias conexas*, que el Tribunal Constitucional también resuelve tempranamente en la STS 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA, afirmando que «... la ley orgánica ... puede incluir preceptos que excedan del ámbito estricto de la reserva (es decir, ordinarias) cuando su contenido desarrolle el núcleo orgánico y siempre que constituyan un complemento necesario para su mejor inteligencia, debiendo en todo caso el legislador concretar los preceptos que tienen tal carácter (ordinario)...». Sin embargo, *no es suficiente la existencia de algún precepto de contenido orgánico «... para que pueda atribuirse a toda la ley dicho carácter. Es preciso que el núcleo de la ley afecte a materias reservadas a la ley orgánica...» (F.J. 5).*

Por consiguiente, si una enmienda pretende insertar en el contenido de una ley ordinaria un precepto concreto con contenido orgánico sólo cabe la solución de separar dicho artículo o disposición como un proyecto legislativo distinto y someterlo a la votación final de conjunto exigida por el artículo 81 de la Constitución.

Así se ha hecho en múltiples ocasiones en la práctica parlamentaria del Congreso de los Diputados (obligado por la jurisprudencia constitucional) y también cuando se trata de enmiendas procedentes del Senado. Y, la pretensión del Grupo Socialista y de Nueva Izquierda era precisamente esta: que la Mesa del Congreso declarase el carácter orgánico de las disposiciones finales decimosexta y decimoséptima, desgajándolas de la LEC y sometiéndolas por separado a una votación final de conjunto en la que se requeriría mayoría absoluta (art. 81 CE).

Con toda probabilidad un proyecto de ley *orgánico* con estas dos disposiciones como contenido único no hubiera alcanzado la mayoría absoluta del Congreso y, por tanto, habría sido rechazado. Entonces, al desaparecer el régimen transitorio la regulación del recurso extraordinario por infracción procesal se podría estar vulnerando la reserva de la orgánica del artículo 122 CE. Por esta razón si la Mesa del Congreso decidía realizar el desglose en dos proyectos de ley (uno ordinario y otro orgánico) estaría poniendo al Gobierno ante la más que probable decisión de retirarlos *in extremis* de las Cortes Generales, al objeto de impedir la aprobación de una norma con grave riesgo de inconstitucionalidad. Recuérdese que no acaba de estar totalmente claro en la jurisprudencia constitucional el ámbito de la reserva orgánica del artículo 122 CE respecto a la distribución de competencias entre órganos jurisdiccionales.

La Mesa del congreso, atendiendo a diversas consideraciones jurídicas, tomo la decisión de no considerar orgánico el contenido de dichas disposiciones finales de la LEC y, por tanto, no desglosarlas en un proyecto de ley separado. Quizá tomando también en cuenta que la reserva de *ley orgánica* del artículo 122 de la CE lo es respecto de una ley orgánica especial, la LOPJ, y no en referencia al tipo normativo genérico del artículo 81 de la Constitución.

El 16 de diciembre, muy pocos días antes de cerrarse definitivamente la legislatura con la disolución de las Cámaras, se celebró el Pleno del Congreso para examinar conjuntamente todas las enmiendas del Senado (incluidas las enmiendas que introducían las Disposiciones Finales decimosexta y decimoséptima).

El debate estuvo centrado en el incidente y constitucional aludido. En relación con el mismo afirmaba J.A. Belloch:

*«...Pensamos que, efectivamente, hay argumentos para sostener la inconstitucionalidad de esa disposición transitoria decimosexta, precisamente por afectar a la configuración de los tribunales de Justicia, en primer lugar porque determina la atribución del conocimiento de un recurso con carácter transitorio; en segundo lugar porque el recurso extraordinario por infracción procesal queda nominalmente fuera del régimen de atribuciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En el artículo 56 de dicha ley se hace referencia a todos y cada uno de los concretos recursos que son competencia del Tribunal Supremo, y el uso de los términos que supongo que serán utilizados para mantener la tesis contraria de otros recursos extraordinarios en materia civil es realmente una norma de cierre que no atañe, como es obvio, a ningún procedimiento concreto. La disposición adicional decimosexta supone desde nuestro punto de vista una modificación del artículo 56 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en la medida en que dicho artículo no hace referencia a los asuntos que conocerá la Sala Primera del Tribunal Supremo con el extraño carácter provisional. En tercer término, el establecimiento de criterios de atribución de competencias con carácter provisional en nuestra opinión también tiene problemas de constitucionalidad desde otras ópticas. Afecta al principio de seguridad jurídica, al juez predeterminado por la ley, al optar el legislador por una predeterminación de carácter obviamente provisional. Finalmente, la propia naturaleza del recurso extraordinario por infracción procesal, si no se reforma la ley orgánica, va a plantear serias dudas de legalidad no sólo por lo referido a la atribución de competencias o a la modificación de la configuración de los tribunales, sino por infracción del artículo 123 de la Constitución y 53 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Estos dos artículos indican que el Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de derechos constitucionales...»*

La más brillante defensa jurídica de la constitucionalidad de la solución elegida por el Senado fue realizada por la Diputada Nacionalista Vasca, Margarita Uría, con la siguiente argumentación:

*«...Puede sostenerse razonablemente que la distribución de competencias entre los distintos órganos jurisdiccionales de una misma jurisdicción no entra en la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 122.1 de la Constitución y, de ser así, las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial al respecto carecerían de la fuerza*

*pasiva propia de las leyes orgánica, pudiendo ser, por tanto, modificadas por una ley ordinaria. El Tribunal Constitucional ha entendido dicha reserva como un medio de garantizar la naturaleza unitaria de la organización judicial y, atendiendo a este fin y considerando el principio general de prohibición de interpretaciones extensivas del ámbito de las reservas de ley orgánica, ha considerado integrados en el ámbito de la reserva de ley orgánica del artículo 121.2 los siguientes aspectos o regulaciones; cito las sentencias del Tribunal Constitucional en las que me baso para que SS.SS. vean que no me las invento y por si se quiere hacer las oportunas comprobaciones o sirven de algo cuando se articule el recurso de inconstitucionalidad que se anuncia: me referiré a las sentencias 56/1990, 62/1990, 224/1993 y 254/1994.*

*Estas cuestiones respecto de las cuales el Tribunal Constitucional ha entendido que deben tener naturaleza orgánica son: el establecimiento en abstracto de los tipos o clases de órganos a los que se va a encomendar el ejercicio de la potestad jurisdiccional, la institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales y la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso y las divisiones territoriales en las que el Estado se organiza a efectos jurisdiccionales. No es esta, desde luego, una delimitación agotadora, pero ilustra bien sobre la interpretación que el Tribunal Constitucional hace del artículo 122.1 de la Constitución; interpretación que tiende a reducir la reserva de ley orgánica a lo indispensable para garantizar una regulación unitaria del diseño básico de la organización judicial única. Teniendo esto en cuenta, es razonable sostener que la definición concreta del ámbito de conocimiento de cada tipo abstracto de órgano judicial, dentro de las funciones genéricas de la jurisdicción a la que pertenezca, queda fuera de la reserva de ley orgánica puesto que no es elemento esencial definidor del carácter unitario de la organización judicial, sino que es regulación procesal. Por otra parte, debe considerarse que dicha regulación tiene una tendencia a la variabilidad que no casa bien con la naturaleza de la ley orgánica. La distribución competencial entre los distintos tipos abstractos de órganos judiciales depende de factores tales como la excesiva carga de trabajo o la necesidad de arbitrar nuevos recursos o vías procesales, factores que son considerados por el legislador ordinario, y no parece que encaje bien en la voluntad constituyente el tener que modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial cada vez que se modifican las leyes procesales para introducir nuevas prestaciones jurisdiccionales en forma de nuevas vías procesales o nuevos recursos jurisdiccionales...»*

Celebradas las votaciones se alcanzó la mayoría (simple) suficiente para aprobar todas las enmiendas del Senado. Las más controvertidas (antes examinadas) por un margen de 163 votos a favor y 154 en contra.

La Ley de Enjuiciamiento Civil había sido finalmente aprobada por las Cortes Generales tras más de un año de intensos trabajos y debates parlamentarios y con modificaciones verdaderamente sustanciales respecto al proyecto de ley remitido por el Gobierno..

Algunos días después, tras corregirse por los servicios jurídicos del Congreso la numeración de los artículos y adaptarse las innumerables remisiones internas entre ellos, se remitió el texto aprobado al Gobierno a los efectos establecidas en el artículo 91 de la Constitución: sanción, promulgación y publicación. Con buen criterio, en nuestra opinión, se decidió (27) que la publicación de esta ley fuese la primera del simbólico año 2000, al objeto de facilitar su cita (Ley 1/2000, de 7 de enero) y el recuerdo del momento de su entrada en vigor.

---

(27) La decisión sobre la fecha exacta de publicación de las leyes en el Boletín Oficial del Estado no corresponde —paradójicamente— a las Cortes Generales sino al Gobierno (esto es, a los órganos administrativos competentes para llevarla a cabo). En sentido estricto, el plazo de quince días establecido por el artículo 91 de la Constitución se refiere a la sanción real y no a la publicación, de la cual tan solo se afirma que tendrá lugar «... inmediatamente...».