

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL SIGLO XXI: PROBLEMÁTICA Y RETOS CON ESPECIAL REFERENCIA AL SENADO*

José María CODES CALATRAVA
Letrado de las Cortes Generales
Director de Asistencia Técnico-Parlamentaria del Senado

RESUMEN

La potestad legislativa es, de acuerdo con el artículo 66.2 de la Constitución, la primera y más relevante de las funciones de las Cortes Generales y, en el contexto jurídico-histórico, la más característica de los Parlamentos. El ejercicio de la función de elaborar y aprobar las leyes se sustenta en el procedimiento legislativo, que es la sucesión de actos jurídicos que tiene como finalidad la aprobación de la una ley. La relevancia del procedimiento legislativo deriva de la citada preeminencia de la función legislativa, lo que implica además la necesidad de que su regulación sea completa y suficiente y de que su ejercicio se lleve a cabo de un modo plenamente riguroso, ya que emerge como una garantía fundamental para el Estado de Derecho y para los ciudadanos, en la medida en que es el aparataje formal para que se asegure una correcta formación de la voluntad de los representantes de la Nación. Cuarenta años después de la aprobación de la Constitución, el procedimiento legislativo ha cumplido con su cometido satisfactoriamente, pero para atender con las demandas de la sociedad, debe ser más transparente y más participativo, sin que se pierda la esencia representativa de las democracias contemporáneas.

Palabras clave: función legislativa, procedimiento legislativo, Congreso de los Diputados, Senado, transparencia, participación, técnica legislativa.

*El presente artículo fue objeto de cierre y envío para su publicación el día 3 de julio de 2018. No se ha realizado en el mismo modificación alguna desde dicha fecha.

ABSTRACT

The legislative power is, according to article 66.2 of the Constitution, the first and most important of the functions of the Cortes Generales and, in the legal-historical context, the most characteristic of the Parliaments. The exercise of the function of drafting and approving the laws is based on the legislative procedure, which is the succession of legal acts whose purpose is the approval of a law. The relevance of the legislative procedure derives from the aforementioned pre-eminence of the legislative function, which also implies the need for its regulation to be complete and sufficient and that its exercise be carried out in a fully rigorous manner, since it emerges as a fundamental guarantee for the Rule of Law and for citizens, insofar as it is the formal apparatus to ensure the correct formation of the will of the representatives of the Nation. Forty years after the approval of the Constitution, the legislative procedure has fulfilled its purpose satisfactorily, but to meet the demands of society, it must be more transparent and more participatory, without losing the representative essence of contemporary democracies

Key words: legislative function, legislative procedure, Congress of Deputies, Senate, transparency, participation, legislative technique.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS PROBLEMAS ACTUALES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y SU REFLEJO EN EL SENADO. 1. *La crisis del Parlamento y su inevitable reflejo en el procedimiento legislativo.* 2. *La percepción externa del procedimiento legislativo.* 3. *La posición del Senado en el procedimiento legislativo.* III. PROPUESTAS PARA ENFRENTAR LOS RETOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL CONTEXTO ACTUAL. IV. REFLEXIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

La teoría general del procedimiento legislativo parte de la identificación de los trámites que deben integrar el iter procedimental que termina con la aprobación de una norma con rango de ley. Esta descripción abstracta debe ser analizada en el contexto de la realidad de una sociedad que reclama, cada día más, mayores cuotas de transparencia y participación en los asuntos públicos, todo lo cual debe ponerse además en relación con los avances tecnológicos de la era actual, a los que necesariamente debe adaptarse un procedimiento legislativo muchas veces anclado en los esquemas decimonónicos en cuyo contexto surgió.

Los Parlamentos del siglo XIX sustentaban su actividad en la preponderancia de la posición individual de los parlamentarios y en la inexistencia de un requisito de especialización material en el procedimiento legislativo. De esta forma, los sistemas de Secciones permitían un reparto del trabajo que no se basaba en una mayor o menor competencia de los parlamentarios para tratar las iniciativas legislativas. Con la aparición del parlamentarismo racionalizado y, especialmente, con la afirmación de la soberanía parlamentaria, las Comisiones emergen como los principales órganos funcionales de la Cámara por debajo del Pleno, mientras que los Grupos Parlamentarios se afianzan como los actores más relevantes en el ejercicio de las distintas funciones parlamentarias.

En nuestro país, los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado reconocieron desde su aprobación la preeminencia de los Grupos Parlamentarios (“Reglamentos Grupocráticos” fue la célebre expresión de Manzella para caracterizarlos), que se refleja de modo singular en la regulación del procedimiento legislativo en ambas Cámaras, no sólo en lo que se refiere a la iniciativa legislativa, que se reconoce en el Congreso de los Diputados a un Diputado con la firma de otros catorce o a un Grupo Parlamentario con la sola firma de su Portavoz (artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados), y en el Senado a un Grupo Parlamentario o veinticinco Senadores (artículo 108 del Reglamento del Senado), sino en la regulación de los trámites posteriores que integran el procedimiento, en los que los Grupos Parlamentarios toman, al menos en teoría, las decisiones fundamentales referentes al mismo.

Los Reglamentos de las Cámaras regulan un procedimiento legislativo ordinario y un conjunto de procedimientos legislativos especiales, ya sea por la materia a la que se refieren (tramitación de Leyes Orgánicas o de reformas constitucionales, entre otros), por su simplicidad o por el reducido plazo en el que tramitan, como son la lectura única o el procedimiento de urgencia, todo ello en un marco de una doble lectura en Comisión y en Pleno con una fase previa de Ponencia, en la que es donde se ventilan los debates políticos y técnicos inherentes a cada iniciativa de un modo más detenido.

En definitiva, nos encontramos con un procedimiento legislativo tradicional en los países continentales, en los que la discusión sobre las enmiendas se convierte en la clave de la tramitación, en perjuicio, en ocasiones, de otras cuestiones como la calidad técnica de las leyes, como comentaremos a lo largo de estas líneas.

Esta regulación, que prácticamente no ha se ha visto modificada en sus aspectos fundamentales a lo largo de los cuarenta años de vigencia de la Constitución, responde a un momento histórico en el que una democracia incipiente debía comenzar a elaborar un ordenamiento jurídico que, en su normativa más relevante, sería de nuevo cuño y que, por tanto, debía responder a la primigenia razón de existencia del Parlamento: ejercer la representación de la soberanía nacional para llevar a cabo su más relevante labor de reflejo de la voluntad de aquélla: la elaboración de las leyes. Las Cortes Generales se enfrentaron desde su nacimiento a la ingente labor de dar respuesta a retos tan relevantes como el desarrollo legislativo de los derechos fundamentales, de la organización territorial del Estado o de la puesta en marcha de sus principales órganos constitucionales.

Sin embargo, superado ese primer embate, la cláusula del Estado Social imponía a los poderes públicos la necesidad de poner en marcha un conjunto de medidas legislativas destinadas a proteger a determinadas minorías y a asegurar la igualdad real y efectiva de todos los ciudadanos; además, la tecnificación de la sociedad y la necesidad de regular sectores altamente complejos, ha venido dejando al Poder Legislativo sin los medios necesarios para poder afrontar en poco tiempo regulaciones tan complejas. Ello implicaba el reconocimiento de que el procedimiento legislativo no debía servir únicamente a la representación de la Nación, sino también a la de determinados colectivos que requerían observar cómo sus reivindicaciones eran asumidas

a nivel legislativo. En nuestra opinión, esta tarea no se ha venido abordando con la transparencia requerida desde un primer momento, como veremos más adelante, lo que supone que esta cuestión sea de uno de los principales problemas de nuestro procedimiento legislativo. La representación de los grupos de interés debe articularse de alguna manera en la elaboración de las leyes.

Un paso más adelante en esta reflexión se sitúan las actuales reivindicaciones de profundización en la democracia directa o en lo que algunos llaman la democracia ciudadana o participativa, que reclama que los ciudadanos, individualmente considerados, puedan participar directamente en la toma de decisiones públicas y, en concreto, en el procedimiento legislativo.

Otro factor que debe tenerse en cuenta para plantear posibles reformas del procedimiento legislativo en nuestro país es la enorme inflación legislativa a la que los operadores jurídicos se enfrentan, y es que en ocasiones los distintos Gobiernos defienden su gestión mediante la estadística del número de leyes aprobadas durante una Legislatura, cuando una sana técnica legislativa aconsejaría justo lo contrario: la aprobación de pocas leyes con una alta calidad técnica. Bien es cierto que en este contexto globalizado en el que vivimos la especialización a la que se llega en distintos sectores exige una respuesta normativa, pero dicha respuesta no debe venir necesariamente de una ley que, además, por la propia dificultad que puede existir, en ocasiones, para aprobarla, puede retrasar una respuesta a tiempo a determinados problemas.

Por último, y como desarrollaremos también a continuación, es muy relevante tener en cuenta que toda reflexión sobre el procedimiento legislativo debe extenderse más allá de los muros del Congreso de los Diputados y del Senado. La lectura de los preceptos reglamentarios no es suficiente para adquirir una comprensión completa de las dinámicas que se desenvuelven en el trámite parlamentario de aprobación de las leyes, por lo que es necesario incluir en la ecuación al resto de actores que, de un modo u otro, ejercen una influencia decisiva tanto en la elaboración y aprobación de las leyes, como en su aplicación posterior. En este sentido, la posición del Gobierno, de los grupos de interés, de los medios humanos y materiales al servicio del Parlamento y de los Grupos Parlamentarios y de los propios destinatarios de las leyes, debe ser considerada a la hora de enfrentarse a la problemática cuya resolución debe servir para contar con un procedimiento legislativo a la altura de las demandas de la sociedad el siglo XXI.

II. LOS PROBLEMAS ACTUALES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y SU REFLEJO EN EL SENADO

En este epígrafe vamos a desgranar de un modo sintético cuáles son las situaciones normativas o prácticas que generan distorsiones en el procedimiento legislativo. Para ello, haremos un análisis centrado en la actuación de los diversos poderes públicos implicados en la aprobación de una ley, con una referencia especial al Senado, y nos centraremos en cuáles son los problemas que los agentes externos a la elaboración de las leyes suelen manifestar y que les impide un correcto entendimiento del procedimiento legislativo. Comenzamos ya con el primero de los asuntos señalados.

1. La crisis del Parlamento y su inevitable reflejo en el procedimiento legislativo

El fenómeno que se ha dado en llamar crisis del Parlamento está sin duda en la base de algunas de las disfunciones que se detectan en el procedimiento legislativo. La tradicional soberanía parlamentaria del primer liberalismo se ha venido viendo socavada por la primacía del Ejecutivo desde principios del siglo XX, ya que el Gobierno, como responsable de dirigir la política interior y exterior y la Administración, se ha dotado de un conjunto de medios materiales y humanos que le han servido para ser el dominador factual en la elaboración de las leyes, y no estamos hablando aquí de normas del Gobierno con rango de ley, sino de las propias leyes aprobadas por las Cortes Generales.

Esta afirmación se sustenta, en primer lugar, en la propia Constitución, que otorga en su artículo 89 prioridad a la tramitación de los proyectos de ley frente a las proposiciones de ley. Esta prioridad en la tramitación se ve combinada con las consecuencias que se derivan de la comentada primacía del Gobierno, que es quien prácticamente monopoliza, tras Legislativa, la iniciativa legislativa, con la seguridad de contar con un apoyo parlamentario estable que le permitirá sacar adelante sus iniciativas al ritmo que estime más conveniente. Ello sitúa a las Cortes Generales en una posición claramente subordinada al Gobierno en la dinámica de la aprobación de las leyes, debido, entre otras razones, a la evidencia de que en la mayoría de las ocasiones es el Gobierno, y nos los Grupos Parlamentarios que lo apoyan, quien decide qué enmiendas se aceptan y cuáles no, a la

posibilidad de manejar a su antojo los tiempos de la tramitación mediante el mecanismo de extender sin límite la ampliación del plazo de enmiendas o a la aceleración a la que se somete el procedimiento cuando se estima necesario, hasta unos límites difíciles de soportar para las estructuras administrativas de las Cámaras. Todo esto no es más que un reflejo del peligro del que avisó Montesquieu en relación con los regímenes parlamentarios: la virtual fusión entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Es muy relevante para que el procedimiento legislativo recupere su virtualidad de ser un cauce para la mejora de las iniciativas legislativas, vengan de donde vengan, que las Cortes Generales refuercen su posición ante el Poder Ejecutivo. Tenemos el pleno convencimiento, por la propia experiencia, de que ello sería posible con la existencia de mayorías estables que apoyasen al Gobierno incluso, en algunos casos, con mayoría absoluta, pero para ello hacen falta, a nuestro juicio, que se comiencen a dar las siguientes circunstancias:

a) La diferencia entre los medios humanos y materiales al servicio de las Cortes Generales y del Gobierno es abismal. En estos tiempos es impopular afirmar que deben ponerse más medios a disposición del Parlamento, pero si se tiene el deseo de que el Legislativo tenga el más mínimo argumento frente al Ejecutivo, es urgente que los parlamentarios cuenten con las mismas posibilidades que los aparatos gubernamentales implicados en la elaboración de los proyectos de ley. De otro modo, al parlamentario ponente de un proyecto de ley o proposición de ley que tenga alguna duda sólo le quedarán, en muchas ocasiones, una de las dos siguientes opciones: preguntar al Ministerio, si se pertenece a la mayoría que sustenta al Gobierno, o preguntar a grupos de intereses de afectados, si se pertenece a la minoría.

b) El procedimiento legislativo debe ser el vehículo que sirva para mejorar la calidad de las leyes. Como se ha mencionado anteriormente, la preocupación en España por una correcta Técnica Legislativa es, con carácter general, muy reducida. Las Directrices de Técnica Legislativa del año 2005 tienen un alcance limitado en cuanto a su contenido y en cuanto a su carácter vinculante, lo que supone que en muchas ocasiones la calidad técnica de los proyectos y proposiciones de ley sea muy reducida. El hecho de que la tramitación se acelere cuando es conveniente, unido a la mencionada falta de medios personales y materiales, tampoco juegan en beneficio

de la consecución de unas leyes técnicamente razonables. No contamos en nuestro país con ningún Manual de Técnica Legislativa, las medidas de evaluación *ex ante* y *ex post* de las leyes son claramente deficitarias, se abusa de las leyes modificativas sin ninguna homogeneidad en su contenido –sobre esto añadiremos una relevante cuestión más adelante– y, sobre todo, no hay ningún órgano que sea el último responsable de asegurar que las leyes se publiquen con un alto grado de acierto técnico.

En este ámbito cobra especial importancia la labor de los Letrados de las Cortes Generales quienes, por su formación y responsabilidad, han de velar por la plena aplicación de las Directrices de Técnica Normativa, ya que, a pesar de que fueron aprobadas por el Poder Ejecutivo y de que en teoría no vinculan al Poder Legislativo, son el principal documento existente en nuestro país en la materia, por lo que parece razonable ajustarse a sus requerimientos.

Sin embargo, esta labor no es suficiente si no existe un mayor grado de coordinación entre todos los actores y no se crean las estructuras necesarias; a nuestro juicio, debería existir en las Cortes Generales un órgano encargado de realizar una revisión final de las iniciativas legislativas en lo que a su técnica legislativa se refiere, que asegurase una plena corrección en las citas, en las remisiones, en la estructura de las leyes, en su lenguaje legal y coloquial y, en especial, en la homogeneidad y complitud de su contenido.

En relación con esto último, somos de la opinión de que sería muy beneficioso para la claridad de nuestro ordenamiento jurídico que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de la congruencia de las enmiendas con el texto original de la iniciativa legislativa (esta jurisprudencia comienza con las relevantes Sentencias 119/2011, de 5 de julio, y 136/2011, de 13 de septiembre) se aplicara de manera idéntica en ambas Cámaras. La Mesa del Congreso de los Diputados viene manteniendo una postura laxa en relación con el contenido de las mencionadas Sentencias, que permite que una enmienda sea inadmitida por la Mesa del Congreso de los Diputados o del Senado si su contenido carece manifiestamente de la más mínima conexión material con el de la iniciativa que pretenden modificar. La Mesa del Senado está aplicando estas Sentencias con mucho rigor desde que se produjeron estos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, lo cual favorece que las leyes tengan un contenido homogéneo, algo muy relevante

para los ciudadanos y los operadores jurídicos, si bien este objetivo no será totalmente conseguido si la Mesa del Congreso de los Diputados no actúa de un modo similar, algo que, como hemos señalado, nos parece muy deseable.

Por último, no queremos dejar de referirnos a la mutación constitucional que operó el Reglamento del Congreso de los Diputados a través de su artículo 148.1, según el cual, el acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones, se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables. Esta previsión priva al procedimiento legislativo en un altísimo número de casos de la segunda lectura, que es muy útil tanto para realizar negociaciones políticas de último recurso, como para pulir los defectos técnicos que haya podido ir acumulando la iniciativa en las fases de Ponencia y Comisión, por lo que, bien se respeta el espíritu de la Constitución en esta materia, bien se ajustan los tiempos del procedimiento para una mayor previsibilidad y revisión de las iniciativas.

c) Otro aspecto que debería cuidarse para mejorar el procedimiento legislativo desde dentro es que se respetasen los plazos reglamentarios recogidos en su regulación para la tramitación de las leyes. Si bien el Senado está constitucionalmente obligado a tramitar las iniciativas legislativas en dos meses, o veinte días si el procedimiento es de urgencia, el Congreso de los Diputados no está sometido a un plazo determinado para aprobar un proyecto o proposición de ley. Esta previsión es razonable ya que las iniciativas legislativas comportan muy distintos grados de complejidad, tanto en lo que se refiere a su contenido como a la propia tramitación, ya que no puede compararse un proyecto de ley al que se presentan decenas de enmiendas con aquellos a los que se presentan miles, respecto de los que elaborar un Informe de Ponencia mínimamente razonable en quince días, es imposible.

No obstante, no es de recibo que se dé una circunstancia antes nombrada pero que merece mayor atención, y que se trata de la táctica de solicitar ilimitadamente la ampliación del plazo de enmiendas en el Congreso de los Diputados. Es cierto que en ocasiones el volumen de enmiendas o la dificultad de una iniciativa legislativa pueden aconsejar que se amplíe el plazo de presentación de aquéllas, pero es de sobra conocido que en muchas ocasiones este mecanismo se utiliza, bien para obstruir la tramitación de un

proyecto de ley hasta, en ocasiones, lograr que caduque, bien para que el Gobierno, a través del Grupo Parlamentario que lo apoya, pueda decidir a su antojo sobre los ritmos de la tramitación de una determinada iniciativa. A nuestro parecer, es comprensible en una dinámica política normal que se utilice este mecanismo para beneficiar los distintos intereses en juego, y se puede afirmar que en ocasiones este mecanismo es beneficioso para el proyecto de ley, porque se aprovecha para realizar comparecencias de grupos de afectados, asunto al que volveremos más adelante, pero todo ello no justifica que se utilice el trámite del plazo de enmiendas torticeramente para matar una iniciativa o para darle un acelerón imprevisible, que impide que posteriormente pueda darse una tramitación tranquila. Para que el Parlamento vuelva a ser el que tome las riendas del procedimiento legislativo es necesario que, de alguna forma, determine de manera previsible cuánto tiempo puede pasar hasta que una iniciativa legislativa sea aprobada. Podría, para ello, limitarse las posibilidades de ampliación del plazo de enmiendas, algo que, lógicamente, debería ir unido a todas las demás propuestas a las que estamos haciendo referencia.

En definitiva, un reforzamiento del propio papel de las Cortes Generales en el procedimiento legislativo, frente al liderazgo de hecho que el Gobierno desenvuelve en el mismo, es urgente y puede servir como principio de guía de las mejoras que puedan realizarse. Obviamente, todo ello debe ir acompañado de voluntad política y de que los parlamentarios y los Grupos en los que se integran tomen conciencia de su propia importancia y asuman un papel preponderante no sólo ante la oposición política sino, en muchas ocasiones, frente al criterio del Ministerio en el que se haya elaborado un determinado proyecto de ley.

En este sentido, se está produciendo una dinámica interesante en la XII Legislatura. La posición de debilidad parlamentaria en la que se encontró el anterior Gobierno y, más aún, en la que se encuentra el Gobierno actual, está teniendo como consecuencia el fenómeno de que se estén tramitando muy pocas iniciativas legislativas y de que, además, la mayoría sean proposiciones de ley, lo cual está obligando a las fuerzas políticas a generar amplios consensos para aprobar leyes, no ya para negociar su contenido, como venía sucediendo hasta ahora, sino para que lleguen a ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado.

Además, esta situación está permitiendo que se resuelvan determinadas cuestiones sobre las que se había escrito mucho pero respecto de las cuales el Tribunal Constitucional nunca se había pronunciado. En este sentido, es de un gran calado la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de abril de 2018, recaída en el conflicto de atribuciones número 355-2017, promovido por el Gobierno contra el Congreso de los Diputados. Dicho conflicto derivó de un Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016. En dicho Acuerdo se rechazó la disconformidad expresada por el Gobierno a la tramitación por el Pleno de la Proposición de ley orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). Tal disconformidad del Gobierno se fundamentaba en el art. 134.6 CE, que establece que *“toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”*, así como en el art. 126 del Reglamento del Congreso, en cuyo apartado segundo dispone que *“ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto de la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”*. Pese a haberse manifestado dicha disconformidad, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó, en su reunión de 18 de octubre de 2016, admitir a trámite la toma en consideración de la citada Proposición de ley orgánica, motivando dicho acuerdo en que *“el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor”*.

El Tribunal Constitucional resolvió el conflicto dando la razón a la Mesa del Congreso de los Diputados, por considerar que *“A partir de la citada función de control del trabajo parlamentario, la Mesa podrá rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo en aquellos casos en los cuáles el Gobierno no haya concretado la afectación al Presupuesto”*, ya que *“la prerrogativa del Ejecutivo a que se refiere el art. 134.6 CE, cuyo efecto limitador de la actividad misma del Legislativo es evidente, se ciñe a aquellas medidas cuya incidencia sobre el Presupuesto del Estado sea real y efectiva. Lo contrario supondría una interpretación extensiva de los límites contenidos en el art.*

134 CE.”(FJ 7). De este modo, el Tribunal señala que “*Una vez expuestos los argumentos exteriorizados por el Gobierno para no prestar su conformidad a la proposición de ley, y por la Mesa el Congreso de los Diputados para rechazar el veto presupuestario, debemos concluir que la decisión de la Mesa consistente en considerar que el Gobierno “no justifica de forma objetiva y suficiente que dicha iniciativa implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor”, no ha producido en este caso el menoscabo de la competencia derivada del art. 134.6 CE*”. (FJ 9).

Los pronunciamientos de esta sentencia son muy relevantes y vienen a reforzar la posición de las Mesas de las Cámaras en la tramitación de las iniciativas legislativas frente al criterio del Gobierno, que deberá ser de ahora en adelante extremadamente riguroso en la motivación de su falta de conformidad a la tramitación de enmiendas y proposiciones de ley por motivos presupuestarios.

En conclusión, el procedimiento legislativo debe replantearse *ad intra* no como un escenario de choque o de dominio de un Poder frente al otro, sino como lo que es, una garantía para el Estado de Derecho y para los ciudadanos y un escenario en el que se ejerzan los contrapoderes que están en la esencia del sistema parlamentario, por lo que, al ser evidente, al menos en nuestra opinión, que en estos tiempos las Cortes Generales están en cierta medida subordinadas al Gobierno en la tramitación legislativa, toda reforma o circunstancia que ayude recuperar algo de terreno a la centralidad del Parlamento merece ser aplaudida.

2. *La percepción externa del procedimiento legislativo*

Los esfuerzos que están realizando el Congreso de los Diputados y el Senado en los últimos años para que el procedimiento legislativo pueda ser seguido y entendido por los ciudadanos, por los aplicadores del Derecho y por los grupos de interés o de afectados por las distintas iniciativas legislativas, son encomiables, como puede observarse si se visitan las páginas web de ambas Cámaras. Se publican a una gran velocidad las iniciativas, las enmiendas que se presentan a las mismas, los Informes de las Ponencias, los Dictámenes de las Comisiones, los acuerdos de los Plenos, así como los Diarios de Sesiones. Además, las sesiones de las Comisiones y las plenarias son retransmitidas por televisión y a través de Internet.

Con estas medidas, las Cámaras pretenden dotar de la máxima transparencia a la tramitación legislativa, a la que en ocasiones se tacha de opaca y de intrincada. En nuestra opinión, el procedimiento legislativo se gestiona en su tramitación con la máxima publicidad, por lo que no puede afirmarse que se trate de un procedimiento opaco en lo que a la evacuación puramente procedimental se refiere. Sí es cierto que puede resultar difícil de comprender a quien no esté especializado en la materia, y es lógico que, incluso realizándose desde fuera un seguimiento riguroso de la tramitación de una iniciativa legislativa, puedan perderse detalles, pero esto es una circunstancia que se produce en cualquier disciplina en la que existe un cierto grado de complejidad técnica. La tramitación puede ser, en efecto, intrincada en algunas ocasiones, pero no debe olvidarse que el procedimiento, sea el que sea, es siempre una garantía y debe respetarse a rajatabla.

No puede negarse, en cambio, que el procedimiento legislativo puede mejorar en relación con otra reivindicación que suele realizarse sobre el mismo, que es su escaso carácter participativo, lo cual tiene una clara relación con la transparencia. En este punto sí existe un cierto grado de opacidad al que es necesario enfrentarse a la mayor brevedad. Precisamente, la complejidad técnica del procedimiento legislativo y la dificultad para acceder a los parlamentarios que participan en el mismo, provocan que los afectados por una determinada iniciativa legislativa acudan a lobbies y a asociaciones de representación de intereses para tratar de influir en el contenido de una futura ley. Esta intención es absolutamente legítima, pero debe arbitrarse de un modo transparente que, a su vez, permitirá que el procedimiento legislativo sea más participativo.

Para ello, en el Congreso de los Diputados viene siendo habitual en las últimas Legislaturas que, antes de que termine el plazo de enmiendas, se celebren un conjunto de comparecencias de las agrupaciones de interés o representativas de los colectivos afectados por un proyecto o una proposición de ley. Estas comparecencias, que suelen ser acompañadas de abundante documentación, ilustran enormemente a los parlamentarios y a los servicios de las Cámaras implicados en la tramitación de una concreta iniciativa legislativa y, además, se producen de un modo transparente. El problema de esta práctica es que es sectorial y que depende de la voluntad del Presidente o de las Mesas y los Portavoces de las respectivas Comisiones, por lo que

tiene una virtualidad limitada, lo cual no le quita ni un ápice de utilidad, más aún, sería muy positivo que esta práctica se generalizase.

Pero a pesar de lo que se acaba de señalar, no debe orillarse el hecho de que las mencionadas comparecencias en absoluto agotan el cauce de contactos que se produce entre los parlamentarios y los distintos actores de la sociedad civil durante el procedimiento legislativo. Muchos de estos contactos se producen de manera opaca, y, aunque en el Congreso de los Diputados se han adoptado medidas tendentes a reducir esta opacidad, a través de la elaboración de una lista de lobistas que acceden a la Cámara, esta cuestión debe abordarse desde un punto de vista global, lo que, a primera vista, hace imprescindible que se elabore un Código de Conducta de los parlamentarios, así como de que se elabore a la mayor brevedad una regulación de los lobbies que detalle la actuación de los mismos en el trámite legislativo. En este sentido se viene pronunciando el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa.

Por último, en ocasiones se plantea la posibilidad de que los ciudadanos pudieran participar a título individual en el procedimiento legislativo. En nuestra opinión, si algo así sucediera, el procedimiento legislativo se convertiría en un universo completamente inmanejable. ¿Cómo se arbitraría esa participación? ¿Qué valor jurídico tendrían las aportaciones de los ciudadanos? Podría plantearse la posibilidad de introducir, de un modo similar a lo que sucede en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, un trámite de información pública en el procedimiento legislativo pero, lanzando una opinión personal, la democracia representativa aconseja acotar los cauces de participación en el procedimiento legislativo, para evitar convertirlo en una auténtica jaula de grillos. A nuestro entender, la mejor manera de beneficiar la implicación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo pasaría por disminuir el número de firmas exigidas para la presentación de una iniciativa legislativa popular y por aprovechar las ventajas de las nuevas tecnologías, que permiten un acceso prácticamente directo a los parlamentarios, todo ello aparte de las actuaciones de las propias asociaciones y agrupaciones representativas de distintos intereses ciudadanos.

En definitiva, toda acción que tenga por objeto profundizar en la transparencia y en el carácter participativo del procedimiento legislativo debe ser necesariamente bienvenida, siempre que se respeten los límites de

la democracia representativa, que es necesaria por ser la única operativa en el contexto actual, y los trámites necesarios para que se forme correctamente la voluntad de las Cámaras, las cuales deben aprovechar las plataformas de sus páginas web y de las nuevas tecnologías para hacer toda la pedagogía posible para que el trámite legislativo sea entendible por los ciudadanos.

3. La posición del Senado en el procedimiento legislativo

Cuarenta años después de la entrada en vigor de la Constitución, es verdaderamente difícil reflexionar sobre la posición del Senado en el procedimiento legislativo sin caer en lugares comunes sobre los que se ha transitado miles de veces.

Mucho se ha escrito y debatido sobre el teórico carácter superfluo del Senado en la elaboración de las leyes al ser únicamente una Cámara de segunda lectura, cuyos vetos y enmiendas pueden ser superados, en última instancia, por la mayoría simple del Congreso de los Diputados. Parece que esa circunstancia, que es la habitual en cualquier bicameralismo imperfecto, típico en los Estados con Parlamentos bicamerales, viene a privar de todo sentido a la institución, que es sin duda una de las que está más puesta en cuestión por la ciudadanía.

Como suele suceder en la mayoría de los casos, en los que las críticas excesivas y maniqueas tienen poca base en la realidad, también en el supuesto del Senado existe una cierta reticencia a comprender la importancia de su labor. En la mayoría de los sistemas parlamentarios bicamerales del Derecho Comparado se da una situación similar a la que se vive en nuestro país y las segundas Cámaras no son objeto de una contestación social tan acendrada.

Ello no supone que el Senado no deba ser reformado, de hecho, hasta hace bien poco, había tanto consenso en criticar al Senado como en exigir su reforma, si bien muy recientemente cada vez más voces se manifiestan a favor de su eliminación. En cualquier caso, un conocimiento mínimo de la realidad parlamentaria y una posición mesurada al respecto de la Cámara alta debe llevar tanto a reconocer su utilidad con la configuración que tiene actualmente, como la necesidad de cambiarla para adaptarla a su caracterización constitucional como Cámara de representación territorial.

En lo que concretamente se refiere a la actual participación del Senado en el procedimiento legislativo, podemos señalar una serie de elementos que vienen a confirmar la trascendencia del Senado en aquél:

- En primer lugar, en el Senado se enmiendan la inmensa mayoría de los proyectos y proposiciones de ley que se tramitan. No debe despreciarse el carácter de Cámara de segunda lectura, ya que en el Senado, debido a la mayor tranquilidad y a la menor presión política y mediática en la que se desenvuelve su labor, es considerablemente más sencillo llegar a acuerdos políticos y pulir errores o incorrecciones técnicas de las futuras leyes. Además, la experiencia dicta que las enmiendas del Senado son mantenidas en un altísimo porcentaje en la deliberación que sobre las mismas realiza el Congreso de los Diputados, aunque es cierto que cuando las mayorías han sido distintas en ambas Cámaras, esta afirmación se ha visto matizada en gran medida. En cualquier caso, es un hecho que en el Senado se realiza una tramitación parlamentaria rigurosa que mejora los textos remitidos por el Congreso de los Diputados, y además todo ello se hace con la premura que imponen los plazos constitucionales.
- En segundo lugar, y como se ha señalado, consideramos que el rigor con el que la Mesa del Senado aplica la jurisprudencia constitucional sobre la congruencia de las enmiendas es un importante valor para la calidad de las leyes, aunque debería aplicarse en igual medida en el Congreso de los Diputados para que esta labor fuera completa.
- El Senado ha demostrado un altísimo grado de lealtad institucional, ya que ha cumplido rigurosamente con el mandato constitucional de vetar o enmendar las iniciativas remitidas por el Congreso de los Diputados o, en su caso, remitirlas al Boletín Oficial del Estado para su publicación, tras la sanción y promulgación regias, en el supuesto de que no se introduzca ninguna modificación. Este papel del Senado se vio reforzado y confirmado por la célebre Sentencia del Tribunal Constitucional en el caso Ses Salines.
- Lo anterior no le ha impedido actuar con plena autonomía en los supuestos en los que se ha mantenido un criterio contrario al de la Mesa del Congreso de los Diputados, como sucedió en la tramitación de la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Es-

tado de Derecho, en la que la Mesa del Senado acordó no tramitar el proyecto de ley mencionado por el procedimiento de lectura única, por considerar que su relevancia no permitía incluirlo en los supuestos de hecho recogidos en el artículo 129 del Reglamento del Senado.

Por todas estas razones, no puede discutirse la importancia del Senado en el procedimiento legislativo, sin perjuicio de las posibles mejoras a las que nos referiremos. La Cámara alta cuenta con la estructura y los medios personales y materiales a su alcance para, de un modo eficiente y económico (su presupuesto es muy reducido en comparación con el de otros órganos del Estado) enfrentar los retos jurídico-políticos de la más alta importancia, como ha quedado recientemente demostrado con la tramitación del requerimiento del Gobierno para la adopción de las medidas adoptadas al amparo del artículo 155 de la Constitución, en relación con la Comunidad Autónoma de Cataluña, pero ello no impide que su necesaria reforma deba ir acompañada de un aumento de los instrumentos a su alcance.

A la vez que se mantiene lo anterior, debe hacerse referencia igualmente a las disfunciones que se producen en el procedimiento legislativo en el Senado y que deben ser tenidas en cuenta a la hora de estudiar su reforma:

- Del mismo modo que antes afirmábamos que el Senado ha cumplido escrupulosamente con el mandato constitucional de tramitar las leyes en dos meses o, en supuestos de urgencia, en veinte días naturales, no puede esconderse que ese plazo tan corto dificulta en gran medida un estudio detenido y provechoso de los proyectos y de las proposiciones de ley. En este punto debemos insistir en la necesidad de que, si se quiere que el procedimiento legislativo en el Senado tenga una mayor relevancia, los recursos de la Cámara deben aumentarse, ya que de otro modo es imposible atender correctamente las necesidades del procedimiento.
- Precisamente de lo anterior se deriva una práctica que, no por ser ajustada a Derecho, deja de ser muy poco aconsejable: la eliminación en un alto número de casos de la fase de Ponencia, para realizar un estudio de las enmiendas directamente en la Comisión. En otras ocasiones se convoca la reunión de la Ponencia poco antes de la reunión de la Comisión que debe dictaminar un determinado proyecto o proposición de ley. Esta práctica es entendible en procedimientos de urgencia, en los que a veces es difícil incluso encontrar un día para que la Comisión pueda reunirse

para dictaminar, y aconsejable en iniciativas legislativas con un número muy reducido de enmiendas, pero en la mayoría de los casos la fase de Ponencia es necesaria para que se pueda hacer un estudio detenido tanto de las enmiendas como de las posibles mejoras técnicas que puedan hacerse en el texto, por lo que su eliminación puede dar lugar, y algunos casos se han dado, a debates enormemente confusos en la Comisión y a la aprobación de enmiendas de contenido contradictorio.

- El plazo perentorio de tramitación de las iniciativas legislativas en el Senado dificulta también profundizar en su carácter participativo, ya que, por ejemplo, realizar las comparecencias previas a la presentación de las enmiendas del modo que se realizan en el Congreso de los Diputados es algo muy difícil de ejecutar en la Cámara alta.
- Por último, no existe en el Senado ninguna circunstancia o trámite que sirva para caracterizar al Senado como Cámara de representación territorial. Esta cuestión se inserta en el contexto más amplio de la ya comentada necesidad de adaptar al Senado a su caracterización constitucional. Bien es cierto que el artículo 56 b) del Reglamento del Senado recoge como una de las funciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado. En el caso de que se trate de proyectos o proposiciones de ley, la Comisión deberá emitir su informe respecto de ellos en el plazo que media entre la publicación a que se refiere el artículo 104.1 y la finalización del plazo de enmiendas que fije la Mesa del Senado para su tramitación, de acuerdo con el artículo 107, debe señalarse que esta función de la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha sido muy escasamente utilizada.

De todo lo anterior se deriva la necesidad de insertar las reflexiones sobre las modificaciones de la participación del Senado en el procedimiento legislativo en el contexto más amplio de su reforma, que no sólo debe afectar a su composición, sino también a sus funciones.

III. PROPUESTAS PARA ENFRENTAR LOS RETOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL CONTEXTO ACTUAL

La identificación de la problemática inherente al procedimiento legislativo es una labor teórica que puede resultar interesante, pero que

es absolutamente estéril si no se hacen propuestas para tratar de aportar soluciones, o al menos mejoras, de nuestro objeto de análisis. A la luz de las distintas cuestiones que hemos comentado a lo largo de las líneas precedentes, podrían extraerse las siguientes características para un procedimiento legislativo que responda a las actuales demandas de la sociedad y de los distintos actores implicados.

A) El procedimiento legislativo debe ser **más participativo y transparente**, para lo cual, de la experiencia parece que podría ser razonable la siguiente medida:

– La inclusión de un trámite de *Hearings*, audiencias extraparlamentarias o comparecencias de los sectores afectados en la tramitación de las iniciativas legislativas. Como se ha señalado anteriormente, este trámite se realiza pero siempre al albur de la decisión de la Comisión para cada concreto proyecto o proposición de ley. A nuestro juicio, sería muy enriquecedor, tanto por la tendencia a la creciente, y razonable, demanda social de incluir a la sociedad civil en la tramitación de las leyes, como por el carácter técnico de algunos proyectos de ley, que estas audiencias se celebraran antes de la apertura del plazo de enmiendas, de un modo similar a lo que sucede cada año con la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

A esta propuesta podrían oponerse las siguientes dificultades:

i) Hay iniciativas legislativas sencillas respecto de las que la tramitación de estas audiencias carecería de sentido. Para superar esta matización, el trámite de audiencias previas no se configuraría como un trámite necesario, pudiéndose abrir un plazo, transcurrido el cual si ninguna asociación o entidad manifiesta su deseo de intervenir, se iniciaría el plazo de enmiendas.

ii) Sería inmanejable el procedimiento legislativo si un alto número de asociaciones o de grupos de intereses solicitasen participar en el procedimiento legislativo. Para superar esta dificultad, y haciendo una aplicación analógica de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con el trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, estas comparecencias se celebrarían únicamente con las asociaciones representativas cuya actividad o ámbito de actuación esté directamente relacionada con el objeto de la iniciativa legislativa de que se trate.

En definitiva, creemos que la fijación de un trámite previo de comparencias a la apertura del plazo de enmiendas contribuiría en gran medida tanto a elevar el carácter participativo del procedimiento como su transparencia.

En relación, más concretamente, con la transparencia, con el citado trámite se solucionaría en parte la cuestión antes suscitada referida a la opacidad de la intervención de los lobbies y grupos de interés en el procedimiento legislativo. Para completar este objetivo, es inaplazable, como se ha indicado, la regulación de los lobbies de un modo sistemático así como la aprobación de un Código de Conducta de los parlamentarios. De este modo, transparencia y participación irán de la mano y convertirán al procedimiento legislativo en un trámite fiable y comprensible para los ciudadanos.

B) Es necesario profundizar en el **rigor técnico del procedimiento legislativo**, ya que no es incompatible que el mismo sea participativo y a la vez plenamente riguroso, y es que el respeto al procedimiento es, insistimos, una garantía para los ciudadanos. Por ello, deberían tenerse en cuenta, al menos, los siguientes vectores de actuación:

– Es urgente que en la Mesa del Congreso de los Diputados se comience a aplicar la jurisprudencia de Tribunal Constitucional en relación con la congruencia de las enmiendas con el contenido de las iniciativas legislativas. Esta cuestión es de una gran relevancia, ya que está en juego no sólo que el procedimiento legislativo sea un trámite creíble, sino también la homogeneidad y la claridad de las leyes, algo que a su vez está en íntima relación con la seguridad jurídica, como ha puesto de manifiesto en diversas ocasiones el Tribunal Constitucional.

Además, ello favorecería el reforzamiento de la posición institucional de las Cámaras frente al Poder Ejecutivo, que en ocasiones se aprovecha de su posición para, a través de la mayoría que lo apoya, introducir modificaciones legislativas, a veces de un enorme calado, prácticamente de un modo subrepticio, y frente a las minorías parlamentarias, que muchas veces también hacen uso de su derecho de enmienda para tratar de modificar leyes que poco o nada tienen que ver con el contenido del texto original.

Por tanto, las propias Cámaras y los destinatarios de las leyes ganarían mucho si se realizase un uso del derecho de enmienda ajustado a la jurisprudencia constitucional.

– Deben ajustarse los tiempos del procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados. No insistiremos más en lo extraño y disfuncional que es para el procedimiento ampliar ilimitadamente el plazo de presentación de enmiendas. El argumento de que es necesario en ocasiones para estudiar bien el proyecto de ley no responde siempre a la realidad, y esa necesidad se vería además atemperada por la inclusión del trámite previo de audiencias. Se podría fijar un plazo mayor para su presentación, o, como antes se ha señalado, un número máximo de ampliaciones; sea como fuere, una cierta previsibilidad es necesaria para que el procedimiento no sea un arma en poder de unos y otros interesados.

– Es imperativo un mayor esfuerzo en el ámbito de la Técnica Legislativa. La aprobación de un Manual de Técnica Legislativa es urgente, así como su carácter vinculante, y ello debe ir acompañado de la creación de las estructuras necesarias para la vigilancia de su cumplimiento. A nuestro entender, dicho Manual debería ser aprobado en el seno de las Cámaras y debería ser de aplicación tanto en la fase de elaboración gubernamental de las iniciativas como en su tramitación parlamentaria, para que se eviten contradicciones.

Nos vemos obligados a incidir de nuevo en que la preocupación por la Técnica Legislativa no debe ser entendida como propia de leguleyos, aburridos y obsesionados con los puntos y las comas, sino como una exigencia de rigor que beneficia la calidad de las leyes y del ordenamiento jurídico, lo cual redundaría en una mayor seguridad jurídica, que no debe olvidarse que es un principio general del Derecho y un principio de actuación para los poderes públicos.

C) En concreto, y aunque probablemente es difícil encontrar una cantinela mayor en el Derecho Constitucional español, **debe acometerse la reforma del Senado**. Dicha reforma debería proyectarse sobre su composición y sobre sus funciones, y muy especialmente en lo que se refiere al procedimiento legislativo. Para ello, realizamos a continuación las siguientes propuestas:

– Por partir de las estructuras existentes, es necesario un reforzamiento del papel de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. El

Reglamento del Senado la configura como un órgano de relevancia fundamental a nivel teórico, pero su escasa actividad le priva de una influencia real en la actividad de la Cámara, y en el procedimiento legislativo en particular. Sería muy importante clarificar qué se entiende exactamente por “iniciativas de contenido autonómico”, ya que ello facilitaría conocer en qué supuestos debería actuar, necesariamente, la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Podría pensarse en que fuera la propia Comisión General la encargada de emitir un dictamen sobre el eventual contenido autonómico de cada una de las iniciativas legislativas tramitadas en la Cámara, pudiéndose someter dicho dictamen a la consideración posterior del Pleno, si bien esta es una de las múltiples posibilidades en las que podría pensarse y, para que esta labor tuviera cierta virtualidad, tendría que realizarse en el marco de un Senado con una composición diferente, en la que la Comisión General funcionase al modo de una especie de *Committee of the Whole House*, con los medios suficientes a su servicio.

– En relación con lo anterior, y con el fin de dotar al Senado de mayor relevancia en el procedimiento legislativo y de profundizar en su caracterización de Cámara de representación territorial, podría operarse una reforma constitucional con el fin de que, en las iniciativas de contenido autonómico, fuese el Senado quien ocupase una posición supra ordenada en el procedimiento legislativo o que, al menos, pudiese introducir un veto suspensivo, y no sólo devolutivo, de una determinada iniciativa. Incluso el mero hecho de que en este tipo de iniciativas el veto del Senado únicamente pudiese levantarse mediante el voto de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados contribuiría en gran medida a engrandecer el papel del Senado en la arquitectura constitucional de nuestro país. Evidentemente, debemos volver a recalcar que una reforma de estas características debería integrarse en una reforma integral de la Cámara que afectase también a su composición.

– Igualmente, existe en el Senado la figura de los Grupos Territoriales, a los cuales se les podría conceder la posibilidad de presentar enmiendas en el trámite legislativo, sin necesidad de que las mismas tuviesen que incorporar las firmas de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en los que están integrados. De esa forma, se beneficiaría el surgimiento de dinámicas de representación territorial por encima de la pura representación política, que es la que prima, sin duda, en el desenvolvimiento de la dinámica de la Cámara.

– Por último, la necesidad, impopular pero real, de aumentar los medios a disposición de los parlamentarios es especialmente urgente en el