

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO,
CALIDAD Y EVALUACIÓN DE LAS LEYES

CONCLUSIONES DEL III SEMINARIO
DEL INSTITUTO DE DERECHO PARLAMENTARIO

ROSA MARÍA FERNÁNDEZ RIVEIRA (*)
MARÍA DÍAZ CREGO (**)

SUMARIO: I. PRESENTACIÓN. II. REFLEXIONES Y EXPERIENCIAS EN TORNO AL FUNCIONAMIENTO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y LAS RELACIONES GOBIERNO-CÁMARAS. III. CALIDAD Y EVALUACIÓN DE LAS LEYES. IV. PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ORDINARIOS Y ESPECIALES. V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PRO FUTURO

(*) Prof^ª. Contratada-doctora Universidad Complutense.

(**) Prof^ª. Ayudante Universidad de Alcalá.

I. PRESENTACIÓN

El viernes 30 de noviembre tuvo lugar, en la Sala de Juntas de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, la tercera de las Jornadas que el Instituto de Derecho Parlamentario ha venido desarrollando desde el pasado mes de octubre, esta vez dedicada al tema: «Procedimiento legislativo, calidad y evaluación de las leyes».

Con la misma estructura que en Jornadas anteriores en esta ocasión la conferencia de la mañana corrió a cargo de Francisco Caamaño Domínguez, (Catedrático de Derecho Constitucional y Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes). El título de la misma: «Reflexiones y experiencias en torno al funcionamiento del procedimiento legislativo y las relaciones Gobierno-Cámaras».

Seguidamente, la mesa redonda de la mañana acerca de la calidad y evaluación de las leyes fue moderada por Alfonso Fernández-Miranda Campoamor (Catedrático de Derecho Constitucional y Director del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense). Los participantes de la misma fueron: Antonio Hernando Vera, (Diputado del Grupo parlamentario socialista), Agustín Conde, (Senador del Grupo parlamentario popular), Rosa Ripollés (Letrada de las Cortes Generales, Secretaria del Instituto de Derecho Parlamentario y Profesora de Derecho Constitucional de ICADE), José Luis Peñaranda, (Letrado de las Cortes Generales y Profesor Asociado de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III) y Raúl Canosa Usera (Catedrático de Derecho Constitucional de la UCM).

Finalmente, la segunda mesa redonda del Seminario se centró en los procedimientos legislativos ordinario y especiales, participando en ella seis ponentes, Álvaro Cuesta Martínez (Presidente de la Comisión de Justicia del Congreso), Ignacio Torres Muro (Catedrático de Derecho Constitucional de la UCM), María Asunción García Martínez (Profesora Titular de la UCM), Piedad García-Escudero Márquez (Letrada de las Cortes Generales y Profesora Titular de la UCM), Mercedes Araújo Díaz de Terán (Letrada de las Cortes Generales) y Luis de la Peña Rodríguez (Letrado de las Cortes Generales y Profesor en la Universidad Carlos III de Madrid). La mesa redonda fue moderada por Claro José Fernández-Carnicero González (Letrado de las Cortes Generales).

II. REFLEXIONES Y EXPERIENCIAS EN TORNO AL FUNCIONAMIENTO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y LAS RELACIONES GOBIERNO-CÁMARAS

La ponencia de la mañana, a cargo de Francisco Caamaño Domínguez (1), expuso, con un análisis profundo y cargado de ejemplos prácticos, los problemas que plantean ciertas características de nuestro Órgano Legislativo como son su bicameralismo imperfecto o sus peculiaridades procedimentales, proyectadas en el proceso legislativo y transformadas en agentes determinantes de las relaciones Gobierno-Cámaras.

Desde la experiencia de un «profesor que llega al Parlamento y debe relacionarse con las Cortes, el profesor Caamaño comenzó con el

(1) D. FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, es Catedrático de Derecho Constitucional y, actualmente Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes; ha trabajado sobre numerosos temas en el ámbito jurídico y algunas de sus publicaciones son: *Jurisdicción constitucional y judicial en el recurso de amparo*, (Carles Viver Pi-Sunyer, coord.), Tirant lo Blanch, Valencia 2006; *La autonomía de los entes locales en positivo: la Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación democracia y Gobierno Local, Barcelona 2003; *El Derecho de Sufragio pasivo: prontuario de jurisprudencia constitucional*, 1981-1999, Aranzadi, Pamplona 2000; *Jurisdicción y procesos constitucionales*, McGraw-Hill, Madrid 2000; *El control de constitucionalidad de las disposiciones reglamentarias*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1994; *El mandato parlamentario*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid 1991.

análisis de la naturaleza bicameral de nuestras Cortes Generales que obligarían a la norma a sufrir dos fases distintas, exigencia que a su juicio resulta “nefasta”».

La proliferación de trámites parlamentarios, el largo camino a recorrer por la norma y su dudosa o cuestionable utilidad o capacidad real de mejora constituyen el principal marco de reflexión. A ello se suma un contexto de «aceleración o motorización legislativa» lo que sin duda genera cierta «incitación al Decreto-ley». Surge, por tanto, la necesidad de reflexión acerca de cómo funcionan nuestros procedimientos legislativos.

A su vez, debe analizarse también la utilidad de los procedimientos y cómo deben configurarse para responder con éxito al resultado que se les pide, que es una norma legislativa de calidad, efectiva y eficiente que surja en tiempo oportuno.

Una vez expuesto el marco inicial de trabajo, el profesor Caamaño se detuvo en varios problemas concretos, todos ellos atinentes a la lógica del procedimiento legislativo al servicio de la norma jurídica.

El papel del Senado en el procedimiento legislativo

Desde hace ya más tiempo del deseado la necesidad de reforma de nuestra Cámara alta o Senado viene siendo una constante. El profesor Caamaño se preguntaba si el Senado, de manera efectiva, aprobaba las leyes. La realidad constituiría a su juicio buena muestra de que no. El Senado tan sólo veta o enmienda pero no aprueba leyes en sentido técnico. Existen ejemplos que lo demuestran como el que ofrece la STC 97/2002, de 25 de abril, en el *caso Ses Salines* (2).

(2) En esta sentencia el TC se pronuncia acerca de dos recursos de inconstitucionalidad (núms. 3492/95 y 3672/95) promovidos respectivamente por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de las *Illes Balears* y por el Parlamento de la misma Comunidad autónoma contra la ley 26/1995, de 31 de julio, por la que se declaraba reserva natural las Salinas de Ibiza («Ses Salines»), las islas des Freís y las Salinas de Formentera. En la elaboración de esta ley el papel del Senado resulto del siguiente tenor: una vez que se recibe

En esta sentencia, el máximo intérprete de nuestra Constitución, recuerda el profesor Caamaño, analiza el tenor del artículo 90.2 de la CE para explicitar que no deben hacerse interpretaciones del mismo excesivamente literalistas. En realidad lo que subyace en este supuesto es la necesidad de repensar el papel del Senado en la elaboración de las leyes.

Si el Senado no veta ni enmienda, pero resulta que se ha pronunciado en contra del dictamen de una de sus comisiones que coincide casi plenamente con el texto remitido por la Cámara baja, cómo debe aquí recibirse y valorarse su papel. ¿Podríamos hablar de enmiendas totales tácitas?, ¿el no al dictamen puede convertirse en una enmienda de supresión cuando nadie ha presentado expresamente ésta? En definitiva y a la luz del 90.2, pero también de los ejemplos que se ofrecen, ¿cuál debe ser el papel del Senado en la elaboración de las normas?

Las especialidades del procedimiento legislativo para las Leyes Orgánicas

También el bicameralismo de nuestras Cámaras produce ciertos efectos en la elaboración de las Leyes Orgánicas. Un ejemplo claro fue la tramitación de la *Ley Complementaria de Comercio minorista* (3). Los diversos avatares en su tramitación y, sobre todo, el papel que desempeñó el Senado exigen replantearse cuál es la naturaleza de las Leyes Orgánicas. La interpretación del artículo 81.2 de nuestra Constitución y la del artículo 132.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados podrían

la proposición de ley del Congreso, concretamente después de su aprobación por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca con competencia legislativa plena, el día 5 de mayo de 1995, en el Senado no se presentaron enmiendas, aunque sí propuesta de veto del Grupo parlamentario popular. El Pleno del Senado rechazó el veto presentado por el Grupo parlamentario popular y también el dictamen de su Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca que coincidía fundamentalmente con el texto remitido por el Congreso y aprobado por la Comisión referida con competencia legislativa plena. Tal decisión se comunicó al Congreso mediante mensaje motivado. La Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, acuerda el 27 de junio de 1995, someter el texto remitido en su día al Senado a sanción real para su posterior publicación en el BOE.

(3) Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la Ordenación del Comercio Minorista, aprobada de acuerdo a lo dispuesto en el art. 81 de la CE en relación con el 150.2.

suscitar contradicciones. Dice expresamente el referido artículo del Reglamento de la Cámara baja que: «El texto resultante de la incorporación de enmiendas introducidas por el Senado y aceptadas por el Congreso será sometido a una votación de conjunto. Si en dicha votación se obtuviera la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, quedará definitivamente aprobado en sus términos. En caso contrario, quedará ratificado el texto inicial del Congreso y rechazadas todas las enmiendas propuestas por el Senado». Subraya Caamaño que este precepto se refiere sólo al «texto resultante de las enmiendas introducidas por el Senado» y no, como el artículo 81 de la Constitución, al texto completo.

En definitiva, la Ley Orgánica es un tipo de ley propio, distinto de la ley ordinaria. Las primeras sentencias del TC en este sentido establecían que eran Leyes Orgánicas las reservadas a regular las materias del artículo 81 CE y éstas identificaban las «materias conexas» para que quedara clara su posible reforma por ley ordinaria. La realidad ha caminado de muy distinta manera y así las leyes señalan qué artículos son, de todo su contenido, orgánicos. De ahí que el profesor Caamaño se pregunte, ¿tenemos una ley ordinaria con parte orgánica, una ley orgánica con partes conexas?, o, ¿qué tenemos en la actualidad?

El procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía

También en el caso de reforma de los Estatutos de Autonomía de nuevo el procedimiento legislativo se presta a ciertas reflexiones. Caamaño planteó el problema de delimitar cuándo se estaba frente a una reforma del texto estatutario y cuando, debido a la magnitud de la reforma, se estaba realmente frente a un texto nuevo. Tal decisión condicionaría el procedimiento legislativo a observar.

En el caso de la Comunidad Autónoma vasca había que decidir si la toma en consideración mediante el correspondiente debate de totalidad del Plan *Ibarretxe* que llegaba al Congreso, exigía previamente debate en comisión por la delegación vasca y la delegación de la Comisión constitucional del Congreso o estaría autorizada la Cámara para rechazar sin más el contenido de aquél tras el debate plenario de toma en consideración. ¿Cabría o no juicio de oportunidad por el Congreso?

Las posiciones a este respecto no han sido unánimes, el profesor Javier Pérez Royo considera que el Congreso no puede rechazar el Plan *Ibarretxe*, esto es, no está habilitado para emitir tal juicio de oportunidad y por ello debía haberse producido primeramente el debate correspondiente de las dos delegaciones en Comisión; mientras que Caamaño entiende que sí procede hacerlo puesto que lo que prevé la Constitución es para la elaboración de un Estatuto como elemento normativo creador o constitutivo de la Comunidad Autónoma no para la reforma del mismo que es algo completamente distinto. Por lo que sí podemos entender compatible el tenor del artículo 151.2 de la Constitución con la Resolución presidencial de 1993 (4) al respecto.

Las enmiendas en el procedimiento legislativo

Otra peculiaridad procedimental que genera tensiones es la rigidez de presentación de enmiendas en los procesos de reforma estatutaria de los que observaron en su día el tenor del artículo 151 de la Constitución.

(4) *Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993*, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los estatutos de autonomía. «...De conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los diputados sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía. [...] El art. 145 del RC, reiterando lo establecido en el artículo 147.3 de la Constitución, señala que la reforma de un Estatuto de Autonomía, tramitada conforme a las normas establecidas en el mismo, requerirá aprobación mediante Ley orgánica. Como ya se puso de manifiesto al aprobarse la Resolución de 23 de enero de 1991, sobre procedimiento para la tramitación de determinadas reformas de Estatutos de Autonomía, la escueta declaración del Reglamento resulta insuficiente para desarrollar todas las variantes del procedimiento a seguir por el Congreso de los Diputados, teniendo en cuenta las diferentes fórmulas de reforma recogidas por los Estatutos de Autonomía.

Tanto las propuestas de reforma actualmente pendientes de tramitación en la Cámara, como las que previsiblemente van a remitirse por virtud de lo previsto en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, exigen concretar, con carácter general, los diversos procedimientos de reforma. El Congreso de los Diputados ha resuelto hacerlo con una diferenciación de los procedimientos de reforma ajustada, en primer lugar, a las diferencias de tramitación que se registraron en el momento de aprobación de los estatutos y, en segundo término, a las especialidades establecidas en la propia regulación de la reforma contenida en los Estatutos de Autonomía....»

Se convierte en necesario hablar por las dos delegaciones convocadas, negociar y comunicarse por lo que resulta un corsé el respetar un rígido formato de presentación de enmiendas. Éstas, tienen que referirse a los artículos concretos que se quieren reformar, a los párrafos, palabras o frases que se quieren transformar o sustituir, aportando siempre lo que, de manera alternativa, se quiere redactar. Esta rigidez, cuando lo que ha prevalecido es la reflexión abierta o las opiniones y comentarios tales como: «se podría mejorar», «se podría matizar o aclarar este aspecto», etc; resulta muy negativa. No obstante, soluciones como las que denomina el profesor Caamaño «enmiendas fuente o enmiendas imaginativas», podrían aportar la flexibilidad necesaria a estas situaciones.

También en el procedimiento de aprobación de la Ley de Presupuestos se suscitan cuestiones interpretativas difíciles. El problema lo plantean las «enmiendas a la sección». Cuando el procedimiento de aprobación de la Ley de Presupuestos concluye su debate de totalidad, trámite que debe observarse siempre y en el que se fijan los dos conceptos vertebrales de la referida Ley, ingresos y gastos, se abre la posibilidad de presentar enmiendas a la sección. Pero, ¿qué ocurre si habiendo obtenido una votación favorable en el debate de totalidad de la Ley de Presupuestos, prospera a continuación una de las referidas enmiendas? ¿Qué hacer ante tal contradicción? Esto ha sido objeto de análisis en la STC 3/2003 con relación a la aprobación de un presupuesto del Gobierno vasco. El TC planteó que, en aras del principio de universalidad del presupuesto, si una sección del mismo no había sido aprobada debía entenderse que no había presupuesto y que no cabía tampoco la opción fragmentada de prorrogar la sección correspondiente del presupuesto anterior.

Este serio problema se encuentra, hoy en día, sin solución. Se podría pensar en la posibilidad de resolver la contradicción mediante la intervención del Senado, pero tal solución sería bastante cuestionada. En el Senado la previsión normativa es distinta, se veta el conjunto del presupuesto y, en virtud del principio de «unidad del acto», en el mismo debate, se abre la posibilidad de enmiendas a la sección lo que supone que, en el mismo día, se sabe si hay o no viabilidad del presupuesto como tal. Se sabe, en definitiva, si hay o no presupuesto.

Votos particulares al dictamen de Comisión

Otra especialidad del procedimiento presupuestario surge de la presentación de los Votos particulares al dictamen de Comisión. ¿Cabe defender un Voto particular si no se ha defendido y votado previamente enmienda o incluso el propio Voto particular en la Comisión? El artículo 117 del Reglamento del Congreso señala: «Los Grupos parlamentarios dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fecha de terminación del dictamen, en escrito dirigido al Presidente de la Cámara, deberán comunicar los Votos particulares y enmiendas que, habiendo sido defendidos y votados en Comisión y no incorporados al dictamen, pretendan defender en el Pleno».

Pues bien, a pesar de la confusión de tal precepto la interpretación lógica del mismo señala que, como no puede ser de otra manera, dado que el sentido de los Votos particulares, es rescatar lo perdido en Comisión debido a las enmiendas respecto del proyecto inicial, no puede exponerse sino una vez conocido el contenido del dictamen y no antes. Lógica distinta a las enmiendas, que sí pueden y deben presentarse en Comisión si quieren luego ser defendidas en Pleno. Todo ello avocaba a una interpretación flexible del artículo 117, esto es, sólo se refería a las enmiendas, a pesar de su referencia en masculino, y no a los Votos particulares.

En definitiva y con todos los ejemplos aludidos, la reflexión permanente debe ser la constante interpretación flexible del Derecho parlamentario que debe estar al servicio de las leyes, de su calidad y eficiencia. Además el procedimiento legislativo debería plantearse ciertos cambios necesarios que también contribuirían a ello.

Por otro lado y después de la casuística estudiada por Caamaño, nuestro Senado debería ser menos legislativo y debería estar más especializado, lo que pasaría por tener leyes del Senado que no tuvieran que ir al Congreso y al revés, por supuesto, también. Nuestro bicameralismo es más bien «reiteración innecesaria». Deberíamos apostar por una *Cámara de los Territorios*, como Cámara alta, y una *Cámara de los ciudadanos*, como Cámara baja.

III. CALIDAD Y EVALUACIÓN DE LAS LEYES

Seguidamente y después de la conferencia del Profesor Caamaño Domínguez, la Mesa redonda de la mañana, con el título «Calidad y evaluación de las leyes», planteó otras cuestiones.

Antonio Hernando Vera, en su diagnóstico de la actividad parlamentaria y de la salud actual de nuestras leyes, señaló que existen y se vierten muchos tópicos respecto a la actividad parlamentaria en general. El Parlamento hace leyes de calidad, útiles, a veces muchas, a veces pocas pero que, en general, proporcionan satisfacción y seguridad jurídica.

No obstante y desde esta premisa se deben hacer importantes matices. En primer lugar, la necesidad de hacer compatibles las crecientes demandas ciudadanas de regulaciones legislativas con la calidad de las mismas. La escalada legislativa va en aumento y ello puede comportar un detrimento de la calidad de las numerosísimas leyes. Las leyes deben ser comprensibles. La tramitación legislativa exige más personal técnico de apoyo a Diputados y Senadores, personal neutro políticamente pero que tiene que proporcionar un soporte técnico más amplio. Los informes de los Letrados a veces no llegan en tiempo adecuado para mejorar el producto normativo, los trabajos en la fase de ponencia son demasiado fugaces, etc.

Agustín Conde aportó a continuación su personal reflexión desde su perspectiva de Senador. La calidad de las leyes es escasa y ello porque no existen en el procedimiento legislativo órganos o recursos capaces de ofrecer el apoyo técnico y el servicio jurídico necesario que sería capaz de mejorar con mucho la calidad de las normas en cuestión. Debería existir un órgano, ubicado en el Ministerio de Justicia, o en el de la Presidencia compuesto de técnicos de alta cualificación que ofreciera tales prestaciones.

La realidad delata el «subarriendo de los proyectos de ley a determinados grupos de expertos». La enmienda como «arma de destrucción masiva», tal como se refiere a ella este Senador, debería utilizar mejor todas sus virtualidades y para ello de nuevo la calidad técnica de las mismas debería mejorarse sustancialmente. Y, por último, la radiografía

de nuestro Parlamento ofrece, entre otras cosas, un mito respecto al Senado que ya nadie se cree. No es, en realidad, Cámara de segunda lectura, ni de reposo, ni de mayor estudio sistemático y calmado en aras de proporcionar mayor calidad a la norma. Y ello sin perder de vista que en el Senado se modifican el 80% de las leyes, se eliminan gaza-pos, se erradican contradicciones, etc. Ahora bien, ¿son necesarios 207 Senadores para esta noble tarea de, al fin y al cabo, suprimir erratas....?

Rosa Ripollés expuso su análisis desde la óptica de dos importantísimos elementos. La calidad de las leyes y la evaluación de las mismas. Esto es, el momento *ex-ante* y *ex-post* de la ley. Respecto a la primera de las variables nos definió la ley como producto técnico-jurídico, como producto de *alta especialización* y como producto de *elaboración compleja*. Las leyes deben ser claras y buenas. Para ello y a pesar de los trabajos que se han venido realizando, en especial desde los años ochenta (GRETEL, Seminario en Vitoria sobre técnica legislativa, las Resoluciones de 1991 y 2005 (5)), se debería contar con herramientas institucionalizadas, reguladas en vía reglamentaria, y con dos exigencias, independencia y/o neutralidad y objetividad.

Por lo que respecta a la evaluación debería ofrecerse un seguimiento, al menos reglamentario de los productos legislativos. Y, a su vez, debería responderse a la cuestión, como ya se está haciendo en algunos ordenamientos jurídicos como el alemán: ¿Tiene efectividad la norma que se está aplicando? ¿Es coherente el origen y el final del producto normativo que se ha logrado?

(5) Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley desde 1991; Directrices de Técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005, BOE de 29 de julio de 2005. Existen ya varios trabajos doctrinales que se han ocupado de estos asuntos, algunos de los más destacados: *Curso de técnica legislativa/GRETEL, Grupo de Estudios de Técnica*, CEPC, Madrid, 1989; «La evaluación de las Leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos», Francesc PAU I VALL, Javier PARDO FALCÓN (coordinadores); autores, Fernando SÁINZ MORENO... [et al.]; Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: (acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991)/ [preparado por el] Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, Dirección General del Secretariado del Gobierno; Claro José FERNÁNDEZ-CARNICERO, «El lenguaje legislativo español en el presente siglo», en Jornadas de Derecho Parlamentario (3as. 1988, Madrid), *La función legislativa de los parlamentos y la técnica legislativa de legislar*, abril 1988, Congreso de los Diputados, Madrid 2000.

José Luis Peñaranda esbozó un marco de análisis diferenciando entre la calidad interna y externa de las leyes. Éstas deben ser buenas interiormente, esto es, deben funcionar y responder a los objetivos para los que fueron creadas pero, a su vez, se insertan en un ordenamiento jurídico existente y deben mantener la armonía y coherencia del mismo en la regulación de las diferentes materias. La realidad demuestra que no hay un verdadero acuerdo o consenso en cómo se deben hacer las normas y cuál debe ser su estructura y tal convergencia no sólo debería conseguirse sino que es absolutamente necesaria.

El profesor Raúl Canosa expuso las diversas dificultades que el proceso de reforma estatutaria estaba comportando para la calidad de las leyes. Su estudio y reflexiones se centraron en dos materias, los derechos fundamentales, por un lado, y, por otro, la definición y alcance de *competencias*.

¿Qué legitimidad constitucional posee un Estatuto de Autonomía para contener una declaración de derechos? Esto plantea el problema de tener que dilucidar cómo y en qué medida el legislador autonómico, en el desarrollo de estos derechos fundamentales reconocidos en sus Estatutos, va a vincular al legislador estatal. ¿Habrá que aceptar la existencia de leyes estatales de desarrollo de los derechos también desarrollados por el legislador autonómico? ¿Habrá que concentrar los esfuerzos en vigilar que la mínima protección dispensada por el legislador estatal sea lo que tenga que respetar el legislador autonómico?

Respecto al segundo de los problemas expuestos, es una evidencia que los nuevos Estatutos sí definen competencias y sustituyen, por tanto, al TC en su tarea de máximo intérprete de la Constitución al rectificar la jurisprudencia. Mirando al precedente de la LOAPA, declarada inconstitucional, ¿qué decidirá ahora el TC? ¿Son los nuevos Estatutos una LOAPA invertida? O, ¿son los Estatutos, como normas reconocidas constitucionalmente, disposiciones interpretativas de las competencias que la propia Constitución menciona?

En definitiva, el problema de la definición de competencias está sin resolver, ¿puede un Estatuto de Autonomía definir competencias? Si respondemos afirmativamente podemos llegar a 17 definiciones

distintas sobre una misma competencia. ¿Puede un Estatuto definir y delimitar, por tanto, el alcance de la competencia estatal en una determinada materia? ¿Se puede interpretar desde un Estatuto la Constitución con carácter general?

Todas estas cuestiones esperan una respuesta, la del TC, aunque la reforma de la Constitución no debería surgir de una sentencia del máximo intérprete de nuestra Carta Magna, todos esperamos su respuesta (6).

Una vez que concluyeron las intervenciones se abrió un breve turno de debate que canalizó en tres preguntas las diversas reflexiones, análisis y opiniones. ¿Qué sale mal en el proceso de elaboración de las leyes? ¿Por qué sale mal? Y ¿Cómo podría salir bien?

Bajo este marco se comentó la posibilidad de utilizar la «red» para contribuir a esa necesaria tarea del enriquecimiento técnico de nuestras leyes, por ejemplo, creando observatorios. Se puso de relieve la existencia de demasiadas leyes, el Parlamento es un órgano muy político que tiende a traducir en norma toda su actividad política.

También se reflexionó sobre la importancia de la «democracia deliberativa» como desarrollo de una tendencia preocupada por la calidad de las normas también. El parlamentarismo es discusión, es diálogo, es negociación. Mientras se discute la decisión mejora, la calidad de las leyes avanza, la mayoría se hace minoría, y en definitiva, la implementación de la ley se hace más fácil (7).

(6) En este sentido resulta obligada la referencia a las recientes Sentencias del Tribunal Constitucional 249/2007, de 13 de diciembre sobre el recurso de inconstitucionalidad n. 7289-2006 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha respecto del artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que da nueva redacción a su artículo 17.1, párrafo primero, segundo inciso y STC 247/2007, de 12 de diciembre, en el recurso de inconstitucionalidad n. 7288-2006, interpuesto en esta ocasión por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su artículo 17.1.

(7) Esta idea presente en las construcciones teórico-doctrinales de la Democracia Deliberativa puede verse en, ELSTER, J., *La Democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona 2001.

IV. PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ORDINARIOS Y ESPECIALES

La segunda mesa redonda de la Jornada, la mesa redonda de la tarde, se centró en los procedimientos legislativos ordinarios y especiales, participando en ella los seis ponentes indicados en la presentación.

La primera cuestión sobre la que se debatió en esta mesa fue la finalidad del procedimiento legislativo. En este sentido, se subrayó su papel crucial en toda democracia. Este procedimiento, señalaba Álvaro Cuesta Martínez, permite al Parlamento desarrollar una «labor integradora», de modo que la minoría parlamentaria pueda hacer valer sus posicionamientos políticos, a pesar de que la ley represente, en última instancia, la voluntad de la mayoría (8). Claro José Fernández-Carnicero apuntaba el relevante papel de la oposición en defensa de la regularidad del procedimiento, papel del que depende la vitalidad de la vida parlamentaria.

Piedad García-Escudero señalaba, en torno a la misma cuestión, que el procedimiento legislativo debe perseguir dos finalidades primordiales, concitar el mayor consenso posible entre las diferentes fuerzas parlamentarias y lograr la mejor ley posible mediante la mejora técnica del texto normativo inicialmente propuesto.

Ignacio Torres Muro añadía una última finalidad al procedimiento legislativo, al indicar que debe servir para dar publicidad a las razones, a los motivos, por los que se adopta una ley determinada, de forma que el conjunto del procedimiento debe pensarse para servir a esta finalidad.

(8) En este sentido: Piedad GARCÍA-ESCUEDRO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, CEPC, Madrid, 2006, pp. 41 y ss.; Paloma BIGLINO CAMPOS, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 59 y ss.; María Asunción GARCÍA MARTÍNEZ, «La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 14, 1988, pp. 72 y ss.; Ignacio de OTTO, «La función política de la legislación», en M.A. APARICIO, (coord.), *Parlamento y sociedad civil (Simposium)*. Universidad de Barcelona, 1980, pp. 49-59.

Deficiencias comunes al conjunto de procedimientos legislativos

Más allá del debate sobre la finalidad del procedimiento legislativo, los distintos intervinientes identificaron ciertos caracteres y deficiencias comunes al conjunto de procedimientos legislativos.

Álvaro Cuesta Martínez y Piedad García-Escudero subrayaron la flexibilidad del actual procedimiento. En este sentido, Piedad García-Escudero señalaba que esa flexibilidad provoca, en ocasiones, cierta imprevisibilidad sobre la duración del procedimiento o, incluso, sobre los trámites que va a seguir un determinado texto normativo. Esa flexibilidad tiene, además, efectos sobre los vicios del procedimiento, de forma que esos vicios sólo determinan la declaración de inconstitucionalidad de la ley en caso de haber producido indefensión, según jurisprudencia del TC (9).

Álvaro Cuesta Martínez criticaba, por su parte, las disfunciones que provoca la excesiva flexibilidad del procedimiento, disfunciones que repercuten en el desarrollo del debate parlamentario y, sobre todo, en la calidad del producto normativo. En este sentido, el ponente hacía referencia a las «ponencias degradadas», esto es, a aquellas ponencias que olvidan la función que tiene la ponencia en el procedimiento legislativo, limitándose a hacer públicas las enmiendas que acepta el Grupo parlamentario mayoritario y a indicar algunas posibles enmiendas transaccionales. Este tipo de ponencias no facilitan el desarrollo de ningún tipo de debate entre los distintos Grupos parlamentarios ni tampoco contribuyen a la mejora técnica de la ley (10).

(9) En este sentido, el moderador de la mesa, Claro José FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, hacía referencia a la STC 99/1987, de 11 de junio, en la que el TC definía los Reglamentos parlamentarios como normas cuyo incumplimiento podía derivar en la declaración de inconstitucionalidad de una Ley cuando la inobservancia de alguno de sus preceptos «altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras». La opinión del ponente sobre la cuestión puede verse en: Claro José FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, «La naturaleza jurídico-política del procedimiento legislativo», en *Las Cortes Generales*, Vol. II, Instituto de Estudios fiscales, Madrid, 1987, p. 1170. Sobre los vicios del procedimiento ver, además: Paloma BIGLINO CAMPOS, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

(10) Este doble papel que Álvaro CUESTA MARTÍNEZ atribuye a la ponencia, también es subrayado por parte de la doctrina, que destaca que las características específicas de la

En la misma línea, Álvaro Cuesta Martínez hacía referencia a las distorsiones que plantea la presentación de enmiendas transaccionales demasiado amplias cuando no se les da suficiente publicidad o no se dispone del tiempo necesario para su debate y evaluación. La posibilidad de presentar enmiendas transaccionales fuera del plazo inicialmente fijado para la presentación de enmiendas (arts. 114.3 y 118.3 del Reglamento del Congreso) resulta necesaria para el acercamiento de posiciones de los distintos Grupos parlamentarios. No obstante, señalaba el ponente, esas enmiendas pueden degradar la calidad del texto normativo al introducir en él un elemento ajeno que puede no adecuarse bien al conjunto (11).

Los mismos dos ponentes subrayaban el problema que plantea la llamada «grupocracia», esto es, la preponderancia de los Grupos parlamentarios en el desarrollo del procedimiento legislativo y las escasas posibilidades que tienen los diputados de participar de forma individual en el mismo. En esta línea, la doctrina (12) ha criticado las limitaciones que deben salvar los parlamentarios para participar en el procedimiento legislativo de forma individual, haciendo referencia, en concreto, al

ponencia (carácter secreto de sus deliberaciones, número reducido de miembros, acefalia y funcionamiento informal) la caracterizan como el órgano perfecto para llevar a cabo una tarea de mejora técnica de los textos presentados y de negociación entre los distintos actores políticos. En este sentido: Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, op. cit., pp. 335 y ss.; María Asunción GARCÍA MARTÍNEZ, «La incidencia de la reforma del reglamento del Congreso.....», op. cit., pp. 2152 y ss.; Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario español*, Espasa, Madrid, 1990, p. 273.

(11) En esa misma línea también se han pronunciado: Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, op. cit., pp. 279 y ss.

(12) En este sentido: Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, op. cit., pp. 70 y ss.; Javier GARCÍA ROCA, «El control del gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 de la Constitución)», en *Revista Vasca de la Administración Pública*, n.º 42, 1995, pp. 161-205; Ángel J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Las minorías en la estructura parlamentaria*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 5º y ss.; Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario español*, Espasa, Madrid, 1990, pp. 150 y ss.; María Asunción GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pp. 234 y ss., 248 y ss., 263 y ss.; Jordi SOLE TURA y Miguel A. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional español*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 150 y ss.

hecho de que nuestro ordenamiento reconozca el derecho de iniciativa legislativa a las Cámaras (13) y no a los parlamentarios, bien de forma individual o bien en grupo, o que los parlamentarios individuales vean muy limitado su derecho de enmienda. Este derecho se restringe especialmente en el ámbito del Congreso, en el que se excluye la posibilidad de que los Diputados planteen enmiendas a la totalidad o de que planteen otro tipo de enmiendas sin la correspondiente firma del Portavoz de su Grupo parlamentario, aunque ésta tenga un sentido meramente informativo (14).

Álvaro Cuesta Martínez y Piedad García-Escudero destacaron también la escasa participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo. Piedad García-Escudero subrayaba que el procedimiento legislativo es un procedimiento de los «ciudadanos sin los ciudadanos», en el que la participación de éstos es minúscula. En esta lógica, la ponente planteaba la posibilidad de que una eventual reforma del Reglamento del Congreso regulara el trámite de audiencia no como una

(13) Los artículos 87.1 CE y 108 del Reglamento del Congreso recogen que la iniciativa legislativa corresponde al Congreso y al Senado, y, en este sentido, han de ser interpretados los requisitos previstos en los arts. 126 del Reglamento del Congreso y 108 del Reglamento del Senado, referidos, respectivamente, a la iniciativa legislativa de una y otra Cámara. En este sentido: Ángel J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, op. cit., pp. 69 y ss.; María Asunción GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, op. cit., pp. 234 y ss.

(14) El derecho de enmienda es reconocido por el art. 110 del Reglamento del Congreso a los Diputados y los Grupos parlamentarios. Aunque en el caso de los primeros ese derecho está doblemente limitado en el sentido indicado: los Diputados individuales no podrán presentar enmiendas a la totalidad, reservadas a los Grupos parlamentarios (art. 110.3 del Reglamento del Congreso); y sus enmiendas deberá llevar la firma del portavoz del Grupo al que pertenezca el Diputado, eso sí, «a los meros efectos de conocimiento» (art. 110.1 del Reglamento del Congreso). A pesar de que la doctrina ha puesto de manifiesto que este último requisito no supone un juicio de admisión de la enmienda presentada, juicio que sólo podría ser llevado a cabo por uno de los órganos de la Cámara (Javier GARCÍA ROCA, «El control del gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario...», op. cit., pp. 186 y ss.), la regulación acogida por el Reglamento del Congreso parece dejar clara la preponderancia de los Grupos parlamentarios frente a los Diputados considerados de forma individual.

No obstante, hay que subrayar que el artículo 107 del Reglamento del Senado no establece tan tajantes diferencias entre el derecho de enmienda de los Senadores y de los Grupos parlamentarios, en cuanto se limita a reseñar que tanto unos como otros podrán presentar enmiendas o propuestas de veto.

posibilidad (15), sino como el cauce general a seguir (16). Incidiendo en esta misma idea, Ignacio Torres Muro, señalaba que el aumento de la participación de la ciudadanía en el procedimiento legislativo debía hacerse de forma harto cuidadosa, en la medida en que esa apertura podría derivar en la intervención de *lobbies* o grupos de presión en el procedimiento legislativo. Ignacio Torres Muro recordaba, en este sentido, que la experiencia de otros países demuestra que cuando se facilita la participación ciudadana en el procedimiento legislativo sólo participan aquellos que quieren participar y que tienen tiempo y medios para hacerlo.

Álvaro Cuesta Martínez criticaba, en línea con parte de la doctrina (17), que el Reglamento del Congreso no hubiera previsto un trámite por el que la Comisión Promotora de una iniciativa legislativa popular defendiera la proposición de ley presentada. En este sentido, es de reseñar que el Reglamento del Congreso no ha convertido en realidad la posibilidad abierta por el artículo 13 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. Este precepto señala que la tramitación parlamentaria de una iniciativa legislativa popular deberá realizarse conforme a lo previsto en los Reglamentos de las Cámaras, indicando que éstos podrán prever que una persona designada por la Comisión Promotora participe en la tramitación parlamentaria de

(15) Es de reseñar, en este sentido, que el artículo 44.4 del Reglamento del Congreso prevé la posibilidad de que las Comisiones del Congreso, por conducto del Presidente del Congreso, recaben la comparecencia de personas competentes en la materia, para que informen y asesoren a la Comisión. Una previsión semejante se encuentra en el art. 67 del Reglamento del Senado.

(16) En esta misma línea: Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, op. cit., pp. 82 y ss.

(17) En este mismo sentido: María Asunción GARCÍA MARTÍNEZ, «La incidencia de la reforma del reglamento del Congreso en el modelo de Procedimiento Legislativo», en Raúl Morodo y Pedro de Vega, *Estudios de teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, UCM, 2000, pp. 2142-2143. Es de reseñar que, durante la tramitación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, el Grupo Vasco propuso una enmienda por la que se introducía la posibilidad de que la Comisión Promotora de la iniciativa defendiera ante el Pleno la proposición. En este sentido: Miguel Ángel FERNÁNDEZ FERRERO, *La iniciativa legislativa popular*, CEPC, Madrid, 2001, p. 48.

la proposición, posibilidad que, no obstante, no se ha hecho efectiva en el Reglamento del Congreso.

María Asunción García Martínez hacía referencia a las distorsiones que introduce en el procedimiento legislativo la amplitud con la que se entiende en la actualidad el derecho de enmienda y la falta de generalización del debate a la totalidad en todos los proyectos de ley (18). En este sentido, la ponente destacaba, por un lado, que las enmiendas se entienden, en la actualidad, de forma desmesurada, sin límite alguno de contenido u objeto, tal y como se deriva de la jurisprudencia constitucional. El TC ha dejado claro, en este sentido, que ni en la Constitución ni en los Reglamentos de las Cámaras se halla norma alguna que delimite materialmente la noción de enmienda y de proposición de ley, de forma que no hay límite material alguno a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras de presentar enmiendas, más allá de lo recogido en los artículos 84 y 134.6 de la Constitución (19). Esta ausencia de límites puede derivar, entiende la ponente, en un fraude de ley, ya que algunas enmiendas pretenden introducir auténticas innovaciones en el texto original, que evitan, sin embargo, el trámite de iniciativa.

Por otro lado, María Asunción García Martínez constataba que, según el Reglamento actual del Congreso, tan sólo se celebran debates a la totalidad sobre proyectos de ley cuando se hayan presentado, en el plazo reglamentario, enmiendas a la totalidad (art. 112). Sin embargo, la ponente subrayaba la conveniencia de generalizar el debate a la totalidad a todos los proyectos de ley, tal y como se ha recogido en los sucesivos intentos de reforma del Reglamento del Congreso (20). En ese debate plenario, subrayaba la ponente, el gobierno habría de justificar los motivos por los que presenta el proyecto de ley, pronunciándose la Cámara sobre la oportunidad y las líneas políticas generales del texto

(18) Estas dos ideas fueron desarrolladas por la ponente más extensamente en su artículo, «La incidencia de la reforma del reglamento del Congreso.....», op. cit., pp. 2131-2158.

(19) STC 99/1987, de 11 de junio.

(20) María Asunción GARCÍA MARTÍNEZ, «La incidencia de la reforma del reglamento del Congreso...», op. cit., p. 2135. En este artículo la ponente hace referencia a distintos proyectos de reforma del Reglamento del Congreso, señalando que la generalización del debate a la totalidad a todos los proyectos de ley ya fue recogido por el proyecto de 1989 (art. 117), 1993 (art. 120.2) y 1996 (art. 109 bis).

propuesto. Ese debate plenario serviría no sólo para que los distintos grupos políticos se posicionen frente a una determinada iniciativa del gobierno, sino también para acercar el contenido de la iniciativa al gran público. Además, proponía la ponente, ese debate plenario debería servir para fijar las líneas políticas generales a las que debería circunscribirse la posterior tramitación del proyecto. La definición de esas líneas políticas generales serviría, de este modo, para limitar el contenido de las enmiendas que podrían plantearse, evitándose así el abuso del derecho de enmienda que se denunciaba.

Finalmente, Mercedes Araújo Díaz de Terán planteaba el problema de las consecuencias que tiene la disolución de las Cámaras en el trabajo parlamentario. En este sentido, la ponente hacía referencia al principio general de caducidad de las iniciativas (art. 207 del Reglamento del Congreso), principio que tiene dos grandes excepciones, la primera, derivada del artículo 14 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que señala que ese principio general no será aplicable a las iniciativas legislativas populares, y la segunda, derivada de la práctica de las Cámaras, que han ido flexibilizando el criterio general con respecto a iniciativas de sujetos ajenos a las Cámaras diferentes del Gobierno y, entre ellas, con respecto a las proposiciones de ley de Asambleas autonómicas. En relación a la caducidad de estas iniciativas, la ponente subrayaba los distintos criterios que han seguido Congreso y Senado en las diversas legislaturas (21), señalando que, en las dos últimas, las Cámaras han entendido que procedía aplicar el criterio general de caducidad tan sólo con respecto a aquellas proposiciones de ley presentadas por Asambleas autonómicas

(21) La ponente realizó un análisis de las posiciones adoptadas en las distintas legislaturas, señalando que, en un primer momento, la caducidad se producía con respecto a todas las iniciativas provenientes de las Asambleas autonómicas, incluso con respecto a las proposiciones pendientes, exigiéndose, en todo caso, su nueva presentación. No obstante, ese criterio se fue flexibilizando, inaplicándose el criterio general de caducidad con respecto a aquellas iniciativas que no habían sido tomadas en consideración. En el paso de la quinta a la sexta legislatura, el criterio se flexibilizó todavía más, inaplicándose el criterio general con respecto a proposiciones de ley de Asambleas autonómicas e, incluso, con respecto a propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía que ya habían sido tomados en consideración. En este caso, sin embargo, se retrotraía el procedimiento a la fase de toma en consideración a fin de respetar la soberanía de las nuevas Cámaras.

sobre las que se hubieran pronunciado las Cortes anteriores, al entender que, una vez que se produce la toma en consideración, la proposición es asumida por la propia Cámara, desvinculándose de la Asamblea autonómica de la que procede (22).

No obstante, señalaba la ponente, la aplicación de este criterio a las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía es una cuestión más dudosa sobre la que las propias Cámaras han tenido escasas ocasiones de pronunciarse. En relación con esta cuestión, debe tenerse en cuenta la STC 89/1984, de 28 de septiembre. En esta sentencia, el TC se pronunciaba sobre la eventual inconstitucionalidad de la inaplicación del criterio general de caducidad recogido en el artículo 207 del Reglamento de Congreso en relación con el proyecto de Ley Orgánica por la que se aprobaba el Estatuto de Autonomía de Castilla y León. En este asunto, el TC se refería al criterio general de caducidad, señalando que ese criterio obedecía al principio de representatividad de la Cámara y que la Cámara podía excepcionarlo haciendo suyos los asuntos pendientes ante las anteriores Cámaras siempre y cuando lo permitiera su naturaleza. En aplicación de esta sentencia, entiende la ponente, que la decisión sobre la aplicación o no del criterio general de caducidad queda en manos de las mesas de las Cámaras correspondientes, que habrán de pronunciarse sobre la caducidad de los proyectos de reforma de Estatutos de Autonomía presentados. No obstante, la decisión sobre esta cuestión debería tener en cuenta que las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía no son proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas ordinarias, en la medida en que nunca se desvinculan de la Asamblea de la que proceden, que puede siempre decidir retirarlas.

Problemas en torno a algunos de los procedimientos legislativos especiales

Con respecto a los procedimientos legislativos especiales, Ignacio Torres Muro señalaba que, en el trabajo actual de nuestras Cámaras, se ha generalizado la «especialización», de forma que la mayoría de las

(22) En este mismo sentido: Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, op. cit., pp. 224 y ss.

iniciativas se tramitan hoy con especialidades. Esta especialización ha revolucionado la uniformidad procedimental preexistente, configurando «una especie de reserva del procedimiento» junto a las reservas de ley y de Ley Orgánica.

Además de este elemento, las intervenciones de Luis de la Peña Rodríguez y Mercedes Araújo Díaz de Terán, subrayaron tres problemáticas que plantean tres de los procedimientos legislativos especiales existentes.

Luis de la Peña subrayaba, en relación con el procedimiento de urgencia, como un excesivo uso del mismo podría desembocar es una macro-producción normativa, que fuera en detrimento de la racionalidad y la publicidad de las motivaciones que impulsan a adoptar una determinada ley. Ahora bien, ésta no parecía ser la situación en España en la medida en que las estadísticas demuestran que el Senado utiliza este procedimiento en mayor medida que el Congreso y que, en el momento álgido de su utilización (legislatura 2000-2004), el Senado tramitó por esta vía tan sólo 105 iniciativas de un total de 257.

Tanto Luis de la Peña como Mercedes Araújo criticaron, en relación con la delegación en comisiones con competencia legislativa plena, la presunción de delegación de la competencia legislativa en la comisión correspondiente por razón de la materia que recoge el artículo 148 del Reglamento del Congreso (23). La constitucionalidad de la presunción de delegación recogida en este precepto ha sido, de hecho, puesta en entredicho por parte de la doctrina, que la considera contraria al artículo 75.2 de la Constitución española, en la medida en que este precepto prevé la delegación legislativa como una mera facultad de las Cámaras (24). Esta presunción contrasta, señalaba Luis de la Peña, con la regulación de la materia en el Reglamento del Senado, Reglamento que prevé que la delegación sea expresa y caso a caso (25).

(23) En la misma línea: María Asunción GARCÍA MARTÍNEZ, «La incidencia de la reforma del reglamento del Congreso...», op. cit., p. 2138; y María Asunción GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, op. cit. p. 294.

(24) Ídem supra.

(25) En este sentido, el artículo 130 del Reglamento del Senado señala que esta Cámara podrá acordar que un proyecto o proposición de ley sean aprobados por la Comisión legislativa correspondiente, sin requerirse deliberación ulterior en el Pleno. En este caso, el

Finalmente, Luis de la Peña y Mercedes Araújo plantearon la dificultad de determinar qué tipo de textos pueden tramitarse por el procedimiento de lectura única. En este sentido, ambos subrayaban que el Reglamento del Congreso dice poco sobre los textos que pueden tramitarse por este procedimiento, limitándose a señalar que «cuando la naturaleza del proyecto o la proposición de ley lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita», el Pleno del Congreso podrá acordar que el texto se tramite en lectura única. Mercedes Araújo señalaba, en esta lógica, que el espíritu del Reglamento parece indicar que este procedimiento ha de ser aplicado únicamente a textos sencillos o consensuados. Sin embargo, el hecho de que el procedimiento permita la presentación de enmiendas a la totalidad, al articulado y transaccionales en el debate plenario, parece ir en contra de esta primera impresión.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PRO FUTURO

En definitiva, la sesión de la mañana (conferencia y mesa redonda) ofreció tres elementos a tener en cuenta para un eventual rediseño de nuestro bicameralismo y una modificación del trabajo parlamentario en aras de una mayor calidad legislativa:

- Revisar el sentido y la eficacia de nuestro bicameralismo;
- Que el procedimiento legislativo y sus especialidades estén y permanezcan siempre al servicio del producto normativo, esto es, de la elaboración de leyes de calidad, efectivas y eficientes.
- Y, finalmente, fomentar e introducir técnicas y medidas para garantizar la calidad de nuestras leyes, tales como el reforzamiento del asesoramiento técnico a los parlamentarios, la ampliación del número de letrados, la potenciación de la democracia deliberativa y el fomento del uso de la red y las nuevas tecnologías al servicio de los parlamentarios.

Senado se pronunciará a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, de un Grupo parlamentario o de veinticinco Senadores.

En la misma línea, la segunda mesa redonda del día propuso algunos elementos a tener en cuenta para la elaboración de un nuevo Reglamento del Congreso:

- La necesidad de reformar el Reglamento para diseñar un procedimiento legislativo más equilibrado y ágil, un procedimiento que sea lo suficientemente flexible como para garantizar acuerdo y buenas leyes, pero también lo suficientemente garantista como para asegurar el pluralismo, la claridad y la transparencia, facilitando la participación de las minorías.
- Y, finalmente, potenciar la participación ciudadana en la elaboración de las leyes.