

CAPÍTULO CUARTO

LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DE LOS PARLAMENTOS Y SUS PROBLEMAS ACTUALES

I. SOBRE LAS DIFICULTADES DE DOTAR DE SIGNIFICADO A LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

Me parece que el primer problema teórico que hoy tiene la función legislativa es el de su propia definición. Si entendemos por función legislativa la actividad de producir leyes, entonces habrá de convenirse qué se entiende por “leyes” al objeto de encontrarle algún sentido a la función. Pero resulta que el concepto de ley, lejos de ser en la actualidad un concepto unívoco, ha adquirido tal grado de complejidad que lo convierte en elemento difícilmente capaz de caracterizar una determinada función. Como se sabe, hoy ya no es ley toda disposición normativa de carácter general. Es decir, la “generalidad” ya no singulariza exclusivamente a la ley. De ahí que, aun constatando el hecho de que en nuestro ordenamiento subsistan determinadas acepciones del término ley que la identifican, de manera lata, con norma jurídica, o, más exactamente, con norma de derecho escrito (como ocurre de modo más notorio, pero no, desde luego, de modo único, en el título preliminar del CC) parezca indudable que el sentido estricto de ley no puede construirse ya solamente a partir de la noción de “generalidad”, sino también de la noción de “rango” (puesto que la “generalidad” la comparte con el reglamento).

Ley y reglamento se presentan, pues, como dos “formas” de expresión del derecho objetivo, que se corresponden, además, con dos “potestades” distintas: la potestad legislativa y la potestad reglamentaria. Esta distinción, sin embargo, no resuelve por

sí sola, como es obvio, los problemas del concepto de ley, aunque dejásemos de lado (que ya es dejar) la espinosa cuestión de las normas internas (o “reglamentos”) de los órganos constitucionales distintos del gobierno. Y no los resuelve porque la distinción ley-reglamento sólo es posible construirla a través de un concepto de ley y no al revés; el reglamento se explica a partir de la ley y no la ley a partir del reglamento. Aparte de que la relación ley-reglamento no es la única que cualifica el rango de la ley, sino que tal rango ha de comprenderse también mediante la relación ley-Constitución.

Ahora bien, prosiguiendo con la indagación a través del rango, ¿podría decirse entonces que la noción de ley cabe alcanzarla más correctamente concibiéndola como norma no ya supraordenada al reglamento, sino subordinada inmediatamente a la Constitución? Creo que ese camino tampoco nos conduciría a una solución aceptable. Y no sólo porque la distinta “cualidad” jurídica de la Constitución haga que la ley disfrute, respecto de aquélla, de un amplio margen de libertad, que ello no es obstáculo para comprender la idea de rango, sino porque muchas leyes no están inmediatamente subordinadas a la Constitución, de tal manera que la relación viene mediada por otras leyes, “intermedias”, de las que tenemos una amplísima variedad en nuestro ordenamiento (leyes de bases, Estatutos de Autonomía, leyes del artículo 150-1 y 2o. de la Constitución, “legislación básica” del artículo 149-1 donde, además, la “mediadora” puede ser a veces una norma reglamentaria, etcétera).

¿Se explicará más bien el rango de la ley por su específica resistencia frente al control? Es decir, porque las leyes sólo pueden ser anuladas por el Tribunal Constitucional, a diferencia de los reglamentos, que pueden serlo también por los órganos judiciales ordinarios. Esta condición, desde luego, es una característica de las leyes,⁵¹ pero no creo que sirva, por sí sola, para dotar de senti-

⁵¹ Aunque no sólo de las leyes, pues también las reformas de la Constitución (que, a mi juicio, no son exactamente “leyes”) sólo pueden ser controladas por el Tribunal Constitucional. De todos modos, la posibilidad de que la jurisdic-

do a la noción de ley, no ya por el hecho, obvio, de que existan leyes en sistemas jurídicos que carecen de Tribunal Constitucional, que ello sería un argumento rechazable, pues la noción de ley, en nuestro ordenamiento, ha de construirse, necesariamente, a partir de los datos que este ordenamiento (y no otros) proporciona, sino porque la característica antes aludida se predica de una gama tan compleja de normas (e incluso de actos) “con fuerza de ley”, de un conjunto tan heterogéneo de “textos legales” que de poco sirve para comprender lo que de genuino o singular tenga la ley como fuente del derecho.

En consecuencia, creo que el rango, por sí mismo, no es criterio suficiente para entender el concepto de ley, o, en otras palabras, que la noción de ley precisa de otros elementos, además de los puramente formales, para su adecuada comprensión. De todos modos, este capítulo no es el lugar para entrar a fondo en un problema, el del concepto de ley, de tan extraordinaria magnitud y del que, por lo demás, se han ocupado con bastante rigor algunos de nuestros mejores juristas,⁵² lo que no excluye que, simplemente, me refiera a determinadas facetas del problema cuando así lo exija el desarrollo de esta exposición. Las consideraciones anteriores sólo pretenden poner de manifiesto que la actual complejidad de la noción de ley otorga un sentido también complejo y de difícil aprehensión al significado que pudiera atribuirse a la función legislativa concebida como la actividad de producir leyes.

ción ordinaria controle los decretos legislativos, no deja de introducir una seria complicación en el sistema y un necesario matiz en la afirmación que acaba de hacerse en el texto.

⁵² Garrorena, A., *El lugar de la ley en la Constitución española*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980; García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T. R., *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1983, vol. I, pp. 135-277; Rubio Llorente, F., “Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley”, *Revista de Administración Pública*, España, vol. I, núm. 100 y 102, 1983; De Otto, I., *Derecho constitucional. (Sistema de fuentes)*, Barcelona, Ariel, 1987, pp. 102-242; Gallego Anabitarte, A., *Ley y reglamento en el derecho público occidental*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1971.

¿Qué tipo de función sería ésta mediante la cual se producen normas tan dispares como Estatutos de Autonomía, demás leyes orgánicas, leyes ordinarias del Estado y de las comunidades autónomas, decretos-leyes, decretos legislativos del Estado y de las comunidades autónomas (sin que acaben ahí todos los tipos)? Todas esas normas son “leyes”, esto es, ocupan el lugar de las leyes, o en otras palabras, tienen “fuerza de ley”. ¿Cómo se definiría, pues, una función que ejercen muy distintos órganos (Parlamento y gobierno del Estado, Parlamentos y gobiernos de las comunidades autónomas) y empleando muy distintos procedimientos? Por lo pronto, ya no sería la función exclusiva de un poder del Estado: el Legislativo (aun concebido éste de manera plural: Legislativo estatal y Legislativos territoriales); sino una función que desempeñan varios poderes (cada uno de plural composición), Parlamentos y gobiernos.⁵³ La función de “legislar” más que de un poder o de un órgano habrá de predicarse hoy, en consecuencia, del Estado en su conjunto (del Estado en su significación “global”).

Una situación así, que es la actual, no viene, ni mucho menos, a “enterrar” (se entiende que definitivamente) a Montesquieu, que ello sería un modo muy simple de concebir la división de poderes, sino a mostrar que hoy esa división tiene poco que ver con la estricta “separación” (modelo tópico que, por lo demás, nunca ha existido de modo puro) y mucho con la “compartición”, la “conurrencia” y la “cooperación” funcional, con los actos complejos, con los controles mutuos, con los frenos y contrapesos; en definitiva, con esa mezcla de división de poderes, forma mixta de gobierno y Constitución bien equilibrada que es el sistema que existe en los Estados democráticos de nuestro tiempo.

Cualquier indagación que hoy se haga acerca de la función legislativa y sus problemas ha de enmarcarse, pues, en esa con-

⁵³ Y ello sin entrar en la cuestión de la jurisprudencia como fuente del derecho, y muy especialmente en el valor normativo (podría decirse igual “legislativo”) de las sentencias del Tribunal Constitucional (o de la mayor parte de esas sentencias).

sideración multiforme de la “legislación”, de la que se deriva, cuanto menos, una desazonante perplejidad teórica: la dificultad de singularizar una función tan heterogénea, o de comprender, con las categorías clásicas del derecho público, una realidad tan distinta de la que existía cuando aquellas categorías fueron elaboradas. En los términos en que he venido planteando la cuestión hasta ahora es muy probable (o al menos a mí me lo parece) que ya ni siquiera tenga sentido (o sea correcto jurídicamente) sostener que existe hoy una “función” legislativa.

Ahora bien, constatada esa dificultad, el problema puede enfocarse de otra manera, como se evidencia en el mismo título de esta ponencia. No se trataría de indagar sobre la función legislativa “en general”, sino sobre la función legislativa “del Parlamento” (o de los Parlamentos). Así reducida, la función tendría por objeto la producción no de cualquier tipo de norma con rango de ley, sino de “leyes” en sentido propio; esto es, de disposiciones legislativas parlamentarias, y la función la ejercería no una pluralidad de poderes, sino un único poder (aunque estuviese territorialmente diversificado o dividido a su vez): el Parlamento, es decir, el Poder “Legislativo”.

Sin embargo, el mero enunciado de la cuestión en los nuevos términos que ahora acaban de utilizarse, ya pone de manifiesto que la reducción al propio ámbito parlamentario tampoco resuelve los problemas de conceptualización. Lo único que se consigue es distinguir las leyes (así “denominadas”) de otras normas de idéntica fuerza, pero ni se facilitan elementos para saber lo que aquellas leyes sean ni tampoco, por lo mismo, para comprender lo que de singular tenga la función legislativa parlamentaria. Todo se queda en un juego de remisiones conceptuales recíprocas y, por ello, de tautologías. Es función legislativa del Parlamento la actividad que éste realiza de producir leyes. Son leyes las decisiones del Parlamento adoptadas en el ejercicio de su función legislativa. La legislación (entendida como función) es la tarea de hacer leyes. Las leyes son el producto de la legislación. En definitiva, función legislativa del Parlamento se identifica con un

determinado procedimiento de actuación parlamentaria: el procedimiento legislativo.

Esta caracterización, únicamente “procedimental”, de la ley no es, ni mucho menos, desechable y es posible que hoy sea una de las más seguras para entender lo que las leyes significan. Desde luego, resulta absolutamente necesaria para aprehender el concepto de ley (y sobre ello se volverá más adelante). Pero no basta por sí sola para dotar a la ley de sentido, por la misma razón de que para ello tampoco basta la exclusiva concepción “formal”.⁵⁴ Parece que la dimensión “procedimental” es capaz de singularizar una determinada actividad (la elaboración de las leyes), pero no ofrece todos los apoyos para valorarla y criticarla (es decir, para comprenderla), ya que nos daría cuenta de “cómo” se legisla pero no de “qué” se legisla; dejaría, en fin, al margen de la función aquello que en última instancia le presta sentido: su resultado, o si se quiere, su producto.

Y hoy, el producto de la actividad legislativa parlamentaria es ciertamente heterogéneo: leyes de “principios”, leyes completas, leyes incompletas, leyes de detalle (*leggine*), leyes de bases, leyes de transferencias competenciales, leyes de habilitación, leyes “programa”, leyes “marco”, leyes “medida” (o leyes singulares), etcétera. Hoy ya no es tan clara la vigencia de la vieja frase de Locke de que el Parlamento está para hacer leyes y no para hacer legisladores; como tampoco es tan clara la vigencia de otros grandes postulados del derecho público, tales como los que afirmaban la “generalidad intrínseca” de la ley o la exigencia de que sólo mediante la ley pudiera regularse la libertad y la propiedad.⁵⁵

⁵⁴ No me parece oportuno extenderme aquí sobre los problemas que se derivan de la concepción formal de la ley, pero tampoco quiero dejar de apuntar las dificultades que hoy existen en nuestro ordenamiento (y en cualquier otro) para dotar a la ley de un sentido “material”. Es posible que deban combinarse ambos enfoques, pero también es posible que hoy no nos valgan exactamente esas categorías entendidas en el sentido clásico en que fueron formuladas.

⁵⁵ No voy a adentrarme ahora en el problema de la reserva de ley, pero me parece evidente que ahí está el *quid* de la cuestión.

¿Ese producto tan variado de la actividad del legislador, o más exactamente, pues en ello estamos ahora, del legislador parlamentario, puede servir para prestar un sentido (unívoco) a una función, de tal manera que baste para comprenderla, esto es, que el producir “leyes” dote de significado a la función legislativa? Creo que no, en la situación actual, por la sencilla razón de que el producto mismo (la ley en sentido estricto o ley parlamentaria) carece de sentido unitario dada la evidente heterogeneidad “normativa” que puede albergar.

En tales condiciones parece que el primer problema teórico que hoy tiene la función legislativa es el de su propia definición. Pero ese problema teórico no es más que la consecuencia (a mi entender) de problemas existentes en la práctica, esto es, en la actividad que a través de la función legislativa se desarrolla. Cuando la teoría encuentra dificultades para comprender (o al menos formular conceptualmente) la realidad es porque, o bien los defectos están en la misma teoría, o bien la realidad es la defectuosa (y requiere de correcciones normativas), o bien (que suele ser lo más común) los defectos o las imperfecciones, o si se quiere los problemas, se dan en uno y otro plano (planos que no pueden rígidamente separarse en ningún sector del conocimiento y menos en el derecho, que es, sin duda alguna, un saber eminentemente práctico).

Dicho lo anterior, y ciñéndome a la función legislativa parlamentaria, intentaré, a continuación, señalar algunos de los problemas que hoy existen en los “productos” de esa función, algunos otros relativos al modo en que la función se ejerce; esto es, al procedimiento legislativo, para concluir con unas reflexiones finales y algunas propuestas de modificación o rectificación referidas tanto a la práctica como a la misma teoría. Todo ello con una advertencia, que quizá debiera haber formulado al principio, pero que aún estoy a tiempo de hacerla, en el sentido de que he de proporcionar un “panorama amplio” de la cuestión, con todo el riesgo de simplificación que ello comporta.

II. DIVERSIDAD DE TIPOS DE LEYES Y HETEROGENEIDAD NORMATIVA DE SUS CONTENIDOS

No creo que desvele ningún secreto si digo que el ordenamiento jurídico español es extraordinariamente complicado. Eso es un lugar común, y en este caso cierto. Estatutos de autonomía (con muy agudos problemas sobre su reserva y su rigidez), demás leyes orgánicas (cuya naturaleza, o mejor cuyo carácter, sigue estando sin aclarar por la doctrina y la jurisprudencia y cuya disfuncionalidad, al menos para mí, es patente),⁵⁶ leyes de armonización, leyes de delegación del artículo 150-1 (me parece mejor término que el de leyes “marco”), leyes de bases del artículo 82, leyes ordinarias del Estado, “legislación básica” del artículo 149-1, decretos-ley, leyes ordinarias de las comunidades autónomas, leyes de bases o de delegación de las comunidades autónomas, decretos legislativos del Estado, decretos legislativos de las comunidades autónomas, reglamentos del gobierno del Estado, reglamentos de los gobiernos de las comunidades autónomas, normas reglamentarias de las entidades locales (algunas dotadas de reserva material, como ocurre en los “territorios históricos” vascos), legislación de desarrollo de las comunidades autónomas, de la “legislación básica” del Estado (que puede estar integrada no sólo por leyes sino también por reglamentos), de legislación de desarrollo de las comunidades autónomas, de “legislación” (aquí no básica) del Estado (posibilidad demostrada, y aceptada por el Tribunal Constitucional, en el caso de la Ley andaluza de reforma agraria); en fin, podría seguirse, pues la lista no es exhaustiva, y señalarse, además, la complicación añadida que comporta la introducción en España del derecho comunitario europeo.

Esta complejidad ordinamental no es sólo, ni mucho menos, la consecuencia obligada de la descentralización política terri-

⁵⁶ Ya Garrorena, inteligentemente, denunció, desde el principio, los inconvenientes de la implantación de las leyes orgánicas en “Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica”, *Revista de Estudios Políticos*, España, núm. 13, 1980; mismo autor, *El lugar de la Ley...*, *cit.*, pp. 126-130.

torial y de la incorporación a la Comunidad Europea. Ambos fenómenos habían de complicar nuestro ordenamiento, por supuesto, pero no hasta este punto, necesariamente. Han sido también las imprevisiones o las improvisaciones del Constituyente y la actitud poco reflexiva de los legisladores las que han adicionado aún más complejidad. Complejidad tanto más temible en cuanto que la cláusula de prevalencia está resultando inoperante, que la delimitación territorial de las competencias sigue estando excesivamente inconcreta y que la supletoriedad del derecho estatal se extiende a casi todos los sectores de la realidad objeto de las normas.⁵⁷

De todos modos, la complejidad ordinamental es sólo una cara del problema. La otra reside en la diversidad de contenidos normativos de las mismas leyes. Junto a normas propiamente dichas; es decir, regulaciones generales, las leyes suelen contener a veces puros actos, esto es, decisiones concretas, o a veces también planes o programas, de escasa o nula condición imperativa. Y no digamos el caso, nada infrecuente, de las leyes “meramente didácticas”, que no pretenden “ordenar”, sino sólo “explicar”. O ese otro caso de leyes completamente inútiles que intentan vincular al legislador futuro indicándole lo que debe o no debe hacer.

Ante este panorama, ¿puede decirse entonces que la palabra ley es una palabra vacía de contenido material, como decreto o como orden ministerial, en cuanto que se trata de una pura forma capaz de albergar los más diversos contenidos, esto es, capaz de contener una norma, un acto, un simple propósito, una definición teórica o, en fin, cualquier tipo de declaración o decisión que al legislador se le pueda ocurrir? ¿Puede decirse, pues, que hoy está completamente desdibujado el papel de la ley en el ordenamiento? Es posible que quizá pueda admitirse todo ello. Lo que me parece menos claro es que una situación así sea ente-

⁵⁷ No se vea en esto una crítica al “gradualismo” y al “consenso” en la descentralización política del Estado, que me merecen la mejor opinión, sino una crítica a una falta de rigor técnico que no tiene por qué acompañar, obligadamente, a toda solución gradual o a toda solución adoptada por consenso.

ramente nueva, presentándose como una especie de revolución frente a un sólido y pacífico concepto clásico de ley que ahora resulta totalmente dislocado.

Ni en el siglo XIX (que es donde solemos situar lo “clásico” en el derecho público) había un solo concepto de ley, ni las pretensiones sobre el papel de la ley del movimiento codificador llegaron plenamente a convertirse en realidad, ni las “mixtificaciones” actuales son un fenómeno nuevo, sino a veces bastante antiguo. La “fuerza de ley” es una categoría ya conocida en el derecho romano para predicarla de normas que, no siendo leyes, tienen un estatus similar a la *lex* (normas que “tienen fuerza de ley”, esto es, *legis habet vigorem*, como se dice en las *Instituciones* de Justiniano, I, II, 4). También en el derecho romano la idea de generalidad no cualificaba exactamente a la ley, pues existían leyes de carácter personal que no pretendían reglar conductas futuras (*leges... personales quae nec ad exemplum trahuntur*).

La estricta correspondencia entre la división de poderes y la división de funciones, la diferenciación neta entre un Legislativo y un Ejecutivo fue el gran esfuerzo ilustrado encaminado a racionalizar el modo de producción de la voluntad estatal poniendo orden en la confusa situación precedente. Sin embargo, y por diversas causas que no viene al caso analizar aquí, la vieja complejidad volvió a resurgir (si es que alguna vez desapareció por completo, lo que resulta algo dudoso) y en nuestro siglo es evidente que el Ejecutivo legisla y el Legislativo administra. Lo primero, de todos modos, no plantea grandes problemas siempre que se salvaguarde la primacía parlamentaria y el legislador-gobierno sea un auxiliar y no un suplantador del legislador-Parlamento. Lo segundo, en cambio, origina (o puede originar) más graves perturbaciones, puesto que las “leyes singulares” están especialmente avocadas a producir discriminaciones individuales, o, si se quiere, y en términos más amplios, a provocar situaciones de inseguridad jurídica y de restricciones a la libertad. Este problema, la distinción entre ley y medida, distinción ya muy discutida en el primer Congreso de la Asociación Alemana de Profesores

de Derecho Público celebrada en 1924 y sobre la que tanto se ha ocupado después la misma doctrina alemana posterior,⁵⁸ constituye, sin duda, uno de los retos teóricos para el derecho público del Estado social de nuestro tiempo.

Ahora bien, señalar las complejidades que hoy se encierran en la “legislación” (en sus formas y en sus productos) no es añorar un modélico o racional “Estado legislativo” que, a mi juicio, nunca ha existido como paradigma, salvo en la ficción de Schmitt, que construía idealmente paradigmas o más bien caricaturas para después criticarlas como si fuesen reales.⁵⁹ Lo que la complejidad pone de manifiesto, me parece, que son dos cosas: de un lado, los peligros que la complejidad encierra cuando es excesiva (puesto que la seguridad jurídica se asienta, entre otras razones, en el carácter sistemático y, por lo mismo, inteligible, predecible, del derecho) y, de otro, la imposibilidad, como antes ya apunté, de construir una noción exclusivamente material de la función legislativa parlamentaria. Quizá no sea enteramente cierto lo contrario: que la “legislación” es sólo un procedimiento; pero me parece cierto, en cambio, que hoy la legislación es, sobre todo, un determinado procedimiento.

III. LEY, PARLAMENTO, PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

Comenzaré por establecer una premisa que, en términos generales, considero correcta: la doctrina europea del derecho público sigue siendo tributaria, en gran medida, del principio monárquico. Aún no se ha desprendido del todo de aquella magna construcción teórica urdida por la dogmática alemana en el siglo XIX. La soberanía del príncipe, y por derivación inmediata la soberanía del

⁵⁸ Pueden destacarse, entre otros, los trabajos de Forsthoff, E., *Über Massnahme-Gezetze*, de 1955, y de Ballerstedt, K., *Über wirtschaftliche Massnahme-Gezetze*, de 1957.

⁵⁹ Sofisma al que también se ha acudido mucho para “fundamentar” la “crisis” del Parlamento y de la representación.

Estado, pero no la soberanía del pueblo, fue la piedra angular de aquella ingente elaboración jurídica, cuyas categorías principales arraigaron con tal fuerza que pervivieron, incluso, en la obra de quienes, ya en el siglo XX, se presentaron como abiertamente críticos y no como continuadores de aquellas doctrinas.

Es cierto que la técnica jurídica ha avanzado considerablemente gracias, en buena parte, a la teoría clásica del Estado y del derecho, pero la técnica no ha conseguido zafarse de la perspectiva desde la que fue elaborada, es decir, de las ideas pretéritas a cuyo servicio nació. De ese modo, el derecho público europeo padece una especie de dislocación conceptual, en el sentido de que gran parte de sus categorías básicas (las nociones mismas de soberanía, de legislación, de órganos o de derechos individuales, por poner sólo algunos ejemplos) guardan más coherencia con el principio monárquico alrededor del cual se construyeron, que con el principio democrático al que hoy deben servir. Se hace preciso, pues, recrear la teoría constitucional de nuestro tiempo para hacerla acorde con un concepto de Constitución radicalmente distinto del que imperó en la Europa del siglo XIX, al objeto de que el derecho constitucional (o, si se quiere, y más generalmente, el derecho público) se fundamente en la realidad del presente y no en la del pasado. Y esa realidad de ahora (realidad jurídica, se entiende) en el mundo, tópica aunque no exactamente, llamado occidental es la de la Constitución democrática.

El principio democrático debe jugar, en consecuencia, en el derecho público de nuestros días un papel equivalente a aquél que desempeñó el principio monárquico en el derecho público del siglo XIX. Para ello es preciso vencer la inercia de las viejas categorías, no con ánimo meramente iconoclasta (pues el derecho no deja de ser un saber acumulativo), sino con el propósito de establecer un cambio de “perspectiva”, lo que significa abordar el problema en su misma raíz; esto es, extraer las consecuencias jurídicas pertinentes de la atribución al pueblo de la soberanía. De ahí que, en el fondo, la teoría constitucional de nuestro tiempo no pueda ser más que la teoría jurídica de la democracia.

El principio democrático se presenta así como una pieza clave para reexaminar el concepto de ley. Principio que explica que la ley no es desarrollo de la Constitución y el que conduce a entender que la ley, si bien ya no es fuente primaria (que lo es la Constitución) debe seguir siendo, no obstante, la fuente “primordial” del ordenamiento;⁶⁰ esto es, la norma de derecho que, bajo la Constitución, se ocupa de configurar, general e inmediatamente, las relaciones jurídicas en el seno de una sociedad.⁶¹ Esto no significa “relegar” a la Constitución, pero sí “revalorizar” a la ley como derecho de emanación democrática.

En este sentido, el viejo concepto de “reserva de ley”, elaborado a partir del principio monárquico, precisa de una nueva fundamentación. La reserva de ley, en sentido estricto, esto es, de ley del Parlamento (frente a las disposiciones del gobierno con fuerza de ley y no sólo frente al reglamento), no puede entenderse hoy como un medio de asegurar al único poder representativo (el Parlamento) la normación de determinadas materias para hacerlas inmunes a la acción normadora del monarca (poder no representativo). Aquella construcción se basaba, pues, en la contraposición entre democracia (Parlamento) y autocracia (monarca), o, si se quiere, en la bipolaridad principio democrático-principio monárquico.

Hoy, como se decía, no puede ser ésta la sustentación teórica de la reserva, pues ni el monarca tiene poder normador ni el gobierno posee naturaleza autocrática, sino también representativa, ya sea directa en los regímenes presidencialistas o indirecta en los parlamentarios.⁶² En nuestro Estado constitucional es

⁶⁰ Sobre una vigorosa defensa, constitucional, de la ley véase Díez-Picazo, L., “Constitución. Ley. Juez”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, núm. 15, 1985.

⁶¹ Aquí aparece nuevamente el problema de las leyes singulares ya antes señalado.

⁶² Lo que hoy se aprecia es, en realidad, un acercamiento entre la forma presidencial y la forma parlamentaria de gobierno en los Estados de democracia constitucional (que son, todos, de democracia parlamentaria). Subsisten, por supuesto, diferencias estructurales claras, pero, desde el punto

cierto que los representantes directos de la voluntad popular son los parlamentarios y no el gobierno, pero no cabe negar que éste emana de la voluntad popular.

En esos términos, la reserva de ley tendría un débil fundamento si sólo se sostuviera en la contraposición órgano de representación popular directa (cortes)-órgano de representación popular indirecta (gobierno). Entendida la democracia como democracia pluralista, el Parlamento como órgano de representación de todo el pueblo y el gobierno sólo como órgano de representación de la mayoría, la reserva a la ley de determinadas materias no significa sólo la reserva al órgano más (directamente) democrático, sino también al órgano que, por contener la representación de la pluralidad de opciones políticas, permite que todas ellas (y no sólo la opción mayoritaria) participen en la elaboración de la norma. Esto es, significa, sobre todo, la reserva a un determinado tipo de procedimiento de emanación normativa (el procedimiento legislativo parlamentario) dotado de las características de contradicción, publicidad y libre deliberación que le son propias y que lo diferencian sustancialmente del procedimiento de elaboración normativa gubernamental.⁶³

Es claro que la decisión final configuradora de la ley queda en manos de la mayoría parlamentaria, pero ello no priva de valor al hecho de que se garantiza a la minoría su derecho al debate, garantía jurídicamente relevante, hasta tal punto que es precisamente en el principio del pluralismo democrático donde me parece que debe anclarse hoy la teoría de los vicios sustanciales en el procedimiento legislativo.

de vista de la representación, la proximidad me parece evidente. No es este el lugar para extenderse sobre la cuestión, a la que ya he aludido también en mi trabajo “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político*, España, núm. 23, 1986, p. 34. Me remito a lo que expone (en la misma línea de interpretación) F. Rubio Llorente en su trabajo “El control parlamentario”, *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, núm. 1, 1985, especialmente pp. 94-99.

⁶³ En términos similares De Otto, I., *Derecho Constitucional...*, *cit.*, pp. 152-154.

IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Al margen de que puedan (y quizá deban) potenciarse los servicios técnicos de apoyo de los grupos parlamentarios para que presenten, en las mejores condiciones, las proposiciones de ley, lo cierto es que, por razones sobradamente conocidas, es el gobierno el que “dirige” el programa legislativo y a su iniciativa se deben (en los regímenes parlamentarios) la inmensa mayoría de las leyes.⁶⁴ Por ello, resulta muy relevante esa etapa previa del procedimiento legislativo mediante el cual se prepara la iniciativa gubernamental, es decir, se elaboran los proyectos de ley.⁶⁵

Curiosamente, una fase tan importante se encuentra en España casi huérfana de regulación. Los artículos 131 de la Constitución, 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 1o. de la Ley del Proceso Autonómico y algunos preceptos de las Leyes

⁶⁴ La regla general es que hoy el mayor porcentaje de iniciativas legislativas las realiza el gobierno y no el Parlamento. De todos modos, esa regla no se cumple enteramente en Italia, donde son numerosísimas las iniciativas parlamentarias (en la primera legislatura se produjeron 1,375 iniciativas parlamentarias y 2,457 iniciativas gubernamentales; en la segunda legislatura 2,514 parlamentarias y 1,667 gubernamentales; en la tercera legislatura 3,686 parlamentarias y 1,569 gubernamentales; en la cuarta legislatura 3,576 parlamentarias y 1,442 gubernamentales). Ahora bien, lo que resulta más claro es el predominio absoluto no de las iniciativas gubernamentales, sino del número de leyes procedentes de la iniciativa gubernamental sobre el número procedente de la iniciativa parlamentaria (predominio rotundo incluso en la propia Italia como lo prueba el hecho de que en la primera legislatura, de las 2,318 leyes producidas, 2,054 procedían de la iniciativa del gobierno; en la segunda legislatura, de las 1,897 leyes producidas, 1,414 procedían de la iniciativa del gobierno; en la tercera legislatura, de las 1,796 leyes producidas, 1,300 procedían de la iniciativa del gobierno; en la cuarta legislatura, de las 1,478 leyes producidas, 1,058 procedían de la iniciativa del gobierno). En España, de marzo de 1979 al 15 de enero de 1986, se promulgaron 446 leyes que procedían de la iniciativa gubernamental y 83 que procedían de la iniciativa parlamentaria.

⁶⁵ Fase a la que ha dedicado escasa (por no decir nula) atención la doctrina española. Por el contrario, en la doctrina italiana Bartoli, M. A., *La formazione del progetto di legge*, Milán, Giuffrè, 1983.

de Procedimiento Administrativo y de Régimen Jurídico de la Administración del Estado disciplinan, de manera dispersa y asistemática, ciertos aspectos de esta cuestión. Ni hay ordenación acabada de la fase preparatoria ni esta fase es utilizada por el gobierno con el grado necesario de eficacia.⁶⁶ Esta situación contrasta con la de otros países, en los que la fase preparatoria adquiere un extraordinario relieve, no sólo por la depurada técnica empleada para preparar y “evaluar” el proyecto de ley, sino también por la amplia negociación con los sectores sociales afectados que en esa fase se desarrolla. El ejemplo más notable es quizá el de Suecia,⁶⁷ donde, tanto la coordinación y el asesoramiento técnico en el seno de la administración, como los procesos de negociación con los grupos sociales se encuentran altamente institucionalizados en la fase preparatoria de la iniciativa legislativa gubernamental.

En cambio, la iniciativa legislativa, en sentido estricto, es decir, el acto de iniciativa, está configurado en nuestro ordenamiento de manera bastante adecuada, a mi juicio, en cuanto que sólo se atribuye al gobierno y a las cámaras, otorgándose a los parlamentarios, a las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas y a una fracción del cuerpo electoral (iniciativa popular) no una auténtica iniciativa, sino una propuesta de iniciativa, fórmula que me parece coherente con el “parlamentarismo racionalizado” de nuestro tiempo y que resulta, en general, muy apropiada para evitar disfuncionalidades en la actividad legisladora de las cámaras.⁶⁸

Por lo que se refiere a las demás fases del procedimiento legislativo parlamentario, y dada la imposibilidad de examinarlas aquí de manera completa, sólo voy a referirme a un problema

⁶⁶ Aunque ahora, al parecer, existe una seria preocupación en algún sector del gobierno por la “legística”.

⁶⁷ Regner, G., “El procedimiento legislativo en Suecia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, núm. 16, 1986, especialmente pp. 227-238.

⁶⁸ En el capítulo siguiente desarrollaré un examen más detenido de la iniciativa legislativa.

que estimo de cierta gravedad: el de la innecesaria duplicidad del procedimiento legislativo bicameral; esto es, el modo en que se configura en nuestro ordenamiento la intervención del Senado en la elaboración de las leyes. No creo que existan razones sólidas para defender la pertinencia de esta especie de proceso repetitorio que, de forma sustancialmente idéntica a la del Congreso, se celebra en el Senado, con la consiguiente complicación y el inevitable retraso en la elaboración de las leyes. La búsqueda de un papel definido para la cámara alta (papel del que ahora carece) debe pasar no sólo por potenciar sus funciones de cámara de representación territorial, sino también por replantearse con seriedad su participación en el proceso de elaboración de las leyes.

En cuanto a las modalidades del procedimiento legislativo, son varias, como se sabe, las respuestas que mediante esas modalidades pretenden darse a los problemas de lentitud y acumulación que son hoy casi un tópico cuando se habla de los males que aquejan a la función legislativa parlamentaria. El procedimiento de urgencia, con el consiguiente acortamiento de los plazos, o el más drástico de lectura única, son, entre otros, algunos de los remedios previstos para situaciones de especial necesidad, pero no son, en modo alguno, respuestas “ordinarias” a esos problemas, tan “ordinarios” también, de la lentitud y acumulación. La solución que en otros países, y en el nuestro, se ha ofrecido a este respecto es, sobre todo, la atribución de competencia legislativa plena a las comisiones.

En este punto, nuestra situación normativa no deja de ser criticable, por lo que después diré. Al objeto de que la cámara siga siendo un solo órgano y de que la potestad de hacer las leyes a ella en su conjunto (y no a divisiones internas de la cámara) esté atribuida, el otorgamiento de competencia legislativa a las comisiones se articula a través de la figura de la delegación. El pleno delega (no cede) a las Comisiones esa facultad. La CE (artículo 75-2) regula el supuesto de manera perfectamente coherente con dichas exigencias teóricas, que me parecen correctas: se trata de

una delegación y, como tal, revocable en cualquier momento. El Reglamento del Senado (artículo 130) respeta escrupulosamente esa disposición constitucional. Sin embargo, el reglamento del Congreso (artículos 148 y 149) vulnera abiertamente lo previsto en la Constitución convirtiendo la delegación en una auténtica cesión. Y así establece una presunción general de delegación muy poco ortodoxa con los requisitos propios de la delegación, figura que exige más bien delegaciones expresas y caso por caso, que delegaciones presuntas y generales. Pero lo más criticable no es eso (con ser ya grave), sino la limitación que se fija para el Pleno en su capacidad de revocar, en cuanto que sólo se permite la avocación (cuando no hubiese sido “prevista” por acuerdo adoptado en el debate de totalidad o en la toma en consideración) antes de iniciarse el debate en comisión. Pasado ese momento, pues, la delegación es irrevocable; es decir, no hay delegación, sino transferencia, en abierta contradicción con lo que la teoría demanda y la Constitución exige.

Las medidas para agilizar la tramitación parlamentaria de las leyes son loables, siempre que no incurran en infracciones constitucionales de este calibre, aparte de que no se entienden los efectos beneficiosos que para la práctica pueda reportar un sistema como el previsto en el reglamento del Congreso. Como tampoco se entiende, dicho sea de paso, que la fórmula de las “leyes de Comisión” se haya extendido a diversos Parlamentos de las comunidades autónomas (como se prevé en los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Valencia y Baleares), donde la menor densidad de la tarea legislativa y la composición menos numerosa de los Plenos no hacen tan necesario (a diferencia de lo que ocurre en las Cortes Generales) acudir a esta solución. Es posible que la previsión normativa, en estos casos, no sea, en sí misma, criticable, pero sería conveniente que no se utilizase en la práctica con asiduidad, entre otras cosas porque, a mi juicio, el arraigo de los Parlamentos regionales se compadece mal con la desvalorización de sus sesiones plenarias.

V. ACERCA DE ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA

Pese a los defensores de la *deregulation* o a los denostadores del Estado social (cuya “liberalización” comportaría, quizá y en todo caso, menos administración, pero no creo que menos leyes), parece cierto que el Estado de nuestro tiempo impone una gran actividad legislativa: muchas leyes que, además, se cambian constantemente y que, en gran parte, poseen un contenido técnico muy complejo. Esos son los datos que se derivan de la realidad; es decir, de la amplísima normativización (difícilmente reversible) de la vida social y económica y del carácter fuertemente dinámico de ésta.

Para que la función legislativa haga frente, con éxito, a esa realidad (tan distinta de la del Estado constitucional de otras épocas), suelen defenderse, a veces, en el Estado democrático (que es en exclusiva, como es obvio, al que me estoy refiriendo) dos tipos de soluciones, que podrían calificarse de radicales o extremas. La primera consistiría en la máxima potenciación posible de la actividad legisladora del Parlamento, con la disminución, también máxima posible, de la actividad “legisladora” del gobierno. Se trataría de equipar técnicamente al Parlamento de tal manera que pudiese competir con la burocracia de la administración para hacer “buenas” leyes y de agilizar de tal manera el procedimiento legislativo parlamentario (acortamiento de los plazos, leyes de lectura única, limitación de las enmiendas, conversión de las comisiones en legisladores habituales, etcétera) que hiciera posible la emanación del mayor número de leyes en el menor espacio de tiempo, al objeto de limitar drásticamente la delegación legislativa a favor del gobierno.

La segunda solución sería la opuesta, admitir que el Parlamento no puede competir (por muchos expertos que lo auxilien) con el gobierno desde el punto de vista técnico, ni subvenir (por mucho que se agilice el procedimiento legislativo) a la necesidad de emanar tantas leyes como se requieren; en consecuencia, de lo que se trataría es de potenciar las delegaciones legislativas a favor del gobierno y de reducir la actividad legisladora parlamentaria

al máximo, ocupándose sólo de las “grandes leyes”, esto es, de las que contengan las decisiones políticas más fundamentales.

Como puede observarse, ambas soluciones descansan en un entendimiento muy distinto del significado del Parlamento y de la ley. La primera sería fiel a la vieja concepción del Parlamento como único poder representativo frente a un gobierno desprovisto de legitimidad popular (en el fondo la clásica idea monista) y, por ello, se postula que no debe haber más “ley” que la ley parlamentaria. La segunda se correspondería, más bien, con la aceptación de que hoy también el gobierno es representativo, incluso (para algunos) más representativo que el Parlamento (democracia plebiscitaria, liderazgo del primer ministro, “presidencialismo parlamentario”, dominio del gobierno sobre el Parlamento, etcétera); sería una nueva versión del “dualismo” clásico y, en consecuencia, abogaría por la no identificación entre “ley” y ley parlamentaria; la tarea “normadora” estaría hoy, en su casi totalidad, en manos del gobierno; hoy no sería, pues, la función legislativa la característica del Parlamento, sino la función de control; incluso la “legislación” comunitaria europea (que no es producida por el Parlamento, sino por el “Ejecutivo”, que es allí el verdadero “legislador”) proporcionaría un apoyo práctico notorio a esta concepción teórica.

A mi juicio, las dos soluciones extremas a las que acabo de referirme resultan sumamente criticables. La primera por irreal y contradictoria. Irreal, porque, efectivamente, por mucho que se tecnifique y agilice la función legislativa del Parlamento no podrá competir con la ingente burocracia gubernamental ni hacer frente a las amplísimas necesidades de normación del Estado de nuestros días. Irreal también, porque hoy, sin duda alguna, el gobierno, y no sólo el Parlamento, es representativo. Contradictoria, porque la excesiva agilización del procedimiento legislativo parlamentario iría en detrimento del principio democrático pluralista, principio que exige la amplitud de la discusión y del debate público parlamentario y principio que es hoy la más sólida fundamentación del concepto de ley.

La segunda solución sería criticable por su escasa o nula conciliación con el significado del Parlamento y de la ley en el Estado constitucional democrático. Es cierto que el gobierno también es representativo, pero esa representación resulta de muy distinta cualidad que la del Parlamento. Y no se trata sólo de que una representación sea directa y otra indirecta (que eso no es lo principal, aparte de que ambas son directas en el régimen presidencial), sino de que el Parlamento representa a todo el pueblo y el gobierno sólo a la mayoría. Por ello, ha de quedar reservada a la ley parlamentaria la regulación de determinadas materias (y no sólo de las grandes decisiones), así pues no debe haber (a la inversa) materias reservadas al reglamento, por lo que, la función legislativa, y no sólo la de control, sigue siendo una función primordial del Parlamento, y, por ende, en definitiva, la función legislativa es también, al mismo tiempo, función de control, ya que en el procedimiento de debate público por el que se elabora la ley en el Parlamento, la minoría participa enmendando, criticando, haciendo oír su opinión que puede no ser admitida, al final del debate, por la mayoría, pero que puede trascender, sin duda alguna, a la opinión pública.⁶⁹

En el derecho no suelen ser acertadas, pues, las soluciones extremas, quizá porque el derecho pertenece al mundo de lo relativo. Las respuestas a los problemas que hoy se plantean a la función legislativa deben ser, por ello, respuestas moderadas, soluciones intermedias, si se quiere, pero de ninguna manera radicales. Algunas ya se han propuesto: por ejemplo (y me referiré sólo a ese caso), la que se incluye en el Informe Bozzi sobre las reformas institucionales italianas. En este Informe se aboga por dotar a la

⁶⁹ El control parlamentario de gobierno no es hoy sólo, ni principalmente, control por el Parlamento (control del gobierno por la misma mayoría) sino control en el Parlamento (control indirecto, de efectos diferidos, cuyo destinatario no es sólo el gobierno o la mayoría, sino, sobre todo, el cuerpo electoral, y que es el control que en la cámara puede efectuar la minoría). Sobre esta cuestión, capital hoy en el parlamentarismo democrático, me remito a lo que, de modo más extenso, expongo en mi trabajo “El control parlamentario como control político”, *cit.*

cámara de Diputados de prevalencia en el ejercicio de la función legislativa y al Senado de prevalencia en el ejercicio de la función de control (bicameralismo “diferenciado”), haciendo, pues, de aquella cámara la legisladora ordinaria y conservando sólo algunas categorías de leyes como bicamerales; se propugna, además, que el Parlamento nacional se ocupe sólo de las “grandes leyes” (entendidas, eso sí, en sentido amplio, es decir, los códigos, el ordenamiento judicial, el ordenamiento de la autonomía local, las leyes bancarias, etcétera) y de la “legislación de principios”, atribuyéndose a las regiones (en materias de su competencia) la “legislación de desarrollo”, así como al gobierno las “normas aplicativas y de detalle” mediante delegaciones permanentes o *ad hoc*. No sólo, pues, delegación a favor del gobierno, sino descentralización legislativa a través de los Parlamentos regionales. Y, aun así, Rodotà, en su comentario a esta parte del Informe, insistirá en la prudencia con que deben abordarse estas reformas, alertando sobre el peligro de caer en una especie de reserva reglamentaria o de producir un ordenamiento excesivamente complejo que aumente el deterioro del Parlamento como resultado indeseado de una reforma que pretendiese, paradójicamente, revalorizarlo.⁷⁰

Por supuesto que en España (aun contando, a mi juicio, con mejor ordenación institucional que la actual italiana) debieran acometerse también algunas reformas. Quizá las más importantes ni siquiera exigirían cambios normativos. En ese sentido (un buen, y cada día más urgente), remedio para poner orden en nuestra “maraña” legal sería simplemente que el legislador evitase, en la mayor medida posible, las derogaciones tácitas, o, dicho más correctamente, que acudiese a la sana política legislativa de las derogaciones expresas y detalladas, no rehuendo su responsabilidad de depuración del ordenamiento y no traspasándola, como hace hasta ahora tan generosa como deplorablemente, a los abogados y los jueces; o que sistematizase mejor

⁷⁰ Teresi, F., *Le riforme istituzionali. Materiali di studio*, Turín, G. Giappichelli Editore, 1987, en especial, pp. 62 y 63, 73-75 y 81-113.

nuestra legislación, recuperando la vieja, pero sabia, idea de los códigos, idea que sigue teniendo vigencia aunque ahora se encuentre entre nosotros, por desgracia, algo abandonada. Y en lo que se refiere a la “descentralización legislativa” territorial, además de una cierta autolimitación del legislador estatal, resultaría casi imprescindible una mayor coordinación de las políticas legislativas nacionales y regionales.⁷¹ Otras reformas precisarían de cambios normativos y, a mi juicio, quizá debieran encaminarse a soluciones próximas a las ya aludidas del Informe Bozzi, lo que ayudaría, además, a encontrar un papel más definido para nuestro Senado.

Sin embargo, y como antes ya he dicho, no creo que, sea cual sea el tipo de reformas que se acometiesen, pudiera hoy recrearse un ideal y tópico Estado legislativo que, por un lado, desterrase o redujese al mínimo la actividad “legisladora” gubernamental, y que, por otro, hiciera desaparecer el fenómeno de las leyes singulares de las que difícilmente puede desprenderse el Estado social. Las razones de eficacia, de oportunidad, etcétera, que se aducen en defensa de la licitud de los llamados reglamentos independientes no son tan sólidas en nuestro ordenamiento en cuanto que el gobierno dispone ya de un instrumento normativo formidable para remediar la omisión del legislador, como es el decreto-ley. En cambio, me parece que la legislación delegada es una buena solución técnica para la cooperación legislativa gubernamental. Legislación delegada que, por mucho que se agilice la actividad legisladora del Parlamento, resulta imprescindible en nuestros días.⁷² Y en cuanto a la ley

⁷¹ Sobre ello llama la atención con agudeza Muñoz Machado, S., “Las deformaciones del ordenamiento jurídico y la aplicación de las leyes en el nuevo sistema constitucional”, trabajo incluido en su libro *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Madrid, Civitas, 1986.

⁷² Asegurar la primacía del Parlamento en lo que se refiere a la legislación delegada pasa más por la cuidadosa redacción de la ley de delegación, que por el reforzamiento de los controles parlamentarios *a posteriori*, cuya eficacia siempre es dudosa. Un buen estudio de derecho comparado sobre ello en Patrono, M., *Le leggi delegate in parlamento*, Padua, CEDAM, 1981. El mejor control es el

singular, lo que quizá debiera propugnarse es su limitación (no su imposible desaparición) y su control ya que es aquí, en el control, donde reside el mayor problema de ese tipo de leyes y donde se encuentra la mayor deficiencia que existe, respecto de ellas, en el ordenamiento español, pues al no estar admitida su impugnación directa en el recurso de amparo producen en el ciudadano afectado una real indefensión. En tales casos, la impugnación indirecta de la ley (o de la norma con fuerza de ley) por virtud del artículo 55.2 de la LOTC no resuelve nada, ya que, precisamente aquí, esa vía se presenta inoperante (al tratarse de leyes autoaplicativas, que tienen efecto directo sobre el particular sin necesidad de la mediación de acto alguno aplicador). Sólo a través de la impugnación directa podría tutelarse el derecho que esas leyes lesionaran, pero, como quiera que no existe tal vía en el recurso de amparo (y el recurso o la cuestión de inconstitucionalidad no pueden instarse efectivamente por los particulares), ha de concluirse que el ciudadano no tiene tutelado jurisdiccionalmente su derecho cuando lo lesiona una ley de esa clase. De ahí la necesidad de reformar, en este punto, la LOTC para hacer posible en tales casos el recurso de amparo (lo que ya se intentó, por cierto, cuando se elaboró el Proyecto de aquella Ley, aunque entonces el intento, lamentablemente, fracasara).

Podría decirse, con toda razón, que hay problemas de la función legislativa que en este capítulo ni siquiera han sido aludidos. Algunos de tanta importancia como la actividad de los grupos de presión o de interés en el procedimiento legislativo parlamentario y, en relación con ello, la institucionalización o no de la negociación con las fuerzas sociales en dicho procedimiento, según se entienda que es o no conveniente que la negociación se celebre a “espaldas” o “fuera” de las cámaras. Suele ser muy común defender la institucionalización parlamentaria de las vías de “con-

jurisdiccional y para ello tiene una importancia decisiva la correcta formulación de la ley de delegación. Sobre la cuestión en España, Jiménez Campo, J., “El control jurisdiccional y parlamentario de los decretos legislativos”, *Revista de Derecho Político*, España, núm. 10, 1981.

cierto”, por estimarse que así se evita la situación poco airosa (se dice) en que se ve la cámara, convertida en órgano ratificador de decisiones que se toman en otro lugar.

Por supuesto que este y otros muchos problemas de la función legislativa de los Parlamentos no han sido objeto del capítulo, y la razón de ello es muy simple: en este capítulo no cabe incluirlo todo y no queda más remedio que seleccionar algunos de los numerosos temas que podrían tratarse. Toda selección, por lo demás, es siempre arbitraria. Sin embargo, no querría dejar de mencionar (aunque sea breve) acerca de la “concertación social”.

Ocurre que, a mi juicio, es en la fase preparatoria de los proyectos de ley donde tiene más sentido institucionalizar la concertación, por más que haya partidarios de incluir esa negociación en el ámbito parlamentario (al estilo, diríamos, norteamericano). Creo que, en un sistema en el que el gobierno, constitucionalmente, impulsa y dirige la política legislativa, es en sede gubernamental y no en sede parlamentaria donde debe institucionalizarse la concertación, sin perjuicio por supuesto, de que, a través de los grupos parlamentarios, las fuerzas sociales, por vía indirecta, presionen en los debates y en los acuerdos de las cámaras, pero eso es algo que ni resta dignidad al Parlamento ni distorsiona la representación política, lo que sí ocurre (o puede ocurrir) cuando en la propia cámara se institucionaliza la concertación. Me estoy refiriendo, como es claro, a la concertación con las fuerzas sociales, pues la concertación entre las fuerzas políticas sí que debe tener su asiento en el Parlamento, y para facilitar esa concertación se hacen necesarias determinadas reformas que van desde la mejor conformación y utilización de las ponencias hasta el replanteamiento de la publicidad del trabajo de las comisiones en determinadas fases del procedimiento legislativo.

Pero no se trata sólo de reformas técnicas; la función legislativa de las cámaras y, en general, las demás funciones parlamentarias de lo que están especialmente necesitadas en todos los Estados democráticos y, sin duda, en el nuestro más aún, es de una revita-

lización de la representación y de una vigorización de los debates (sobre todo de los debates en el Pleno, de lo que el parlamentarismo inglés sigue suministrando un buen ejemplo), al objeto de que se fortalezca la legitimidad del Parlamento o, si se quiere, su importancia política a los ojos de la opinión pública. Al fin y al cabo, la tan repetida “centralidad” parlamentaria no significa, en el fondo, más que esto: que el Parlamento es el *locus* característico de la democracia, que no hay más democracia que la democracia parlamentaria y que, a largo plazo, la suerte del sistema depende más de las virtudes del Parlamento que de la eficacia del gobierno (aunque algunos, por error, no lo entiendan así).

Y entre las virtudes del Parlamento no está exactamente, a mi juicio, suplantar al gobierno y a la administración. Hoy el Parlamento “no puede hacerlo todo”; es decir, no puede predicar, para sí mismo, una competencia universal. Un sistema de división de poderes (con todas las rectificaciones que se quiera) exige no sólo, como es obvio, que el Parlamento no invada la función jurisdiccional, sino también que no invada la función de gobierno, función que debe gozar de un determinado nivel de autonomía (o de competencias exclusivas), pues, de lo contrario, no se entiende, entre otras cosas, cómo puede darse un conflicto de atribuciones entre Parlamento y gobierno residenciable en el Tribunal Constitucional. Aquí nos encontramos con una cuestión tan interesante y polémica como es la llamada “reserva de administración”, inmediatamente conectada con el problema de las leyes singulares (pero no solamente con él, como es claro). Precisamente a la “reserva de administración” dedicó su reunión de 1984 la Asociación Alemana de Profesores de Derecho Público, sesenta años después de haber dedicado la de 1924 a las leyes-medida. Sin entrar en los detalles de este formidable problema,⁷³ lo menos que puede decirse es que hoy la función

⁷³ Puede verse una interesante aproximación al tema, especialmente en cuanto a la doctrina alemana, en Jiménez Blanco, A., “La función legislativa y la reserva de administración. Notas sobre un nuevo concepto”, en

legislativa no cabe comprenderla sin ponerla en relación con la función de gobierno, y que los problemas actuales de la primera tienen mucho que ver con la actual indefinición en que se encuentra la segunda.

Varios Autores, *Las Cortes Generales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, vol. II.