

LA PUBLICIDAD Y EL DIÁLOGO COMO PRINCIPIOS CUALIFICADORES DE LAS LEYES¹

OSCAR ALZAGA VILLAAMIL
Catedrático de Derecho constitucional
Universidad Nacional de Educación a
Distancia.

SUMARIO:

- I. Introducción: La primariedad de la ley.
 - I.1. La Ley como expresión de la voluntad general.
 - I.2. La ley como reflejo del llamado «principio democrático».
- II. La publicidad y el diálogo en la elaboración parlamentaria de las leyes.
 - II.1. La condición de la publicidad.
 - II.2. Un debate parlamentario con diálogo real.

Sean mis primeras palabras para agradecer cuanto significa de *honor* y de *responsabilidad* hablar hoy aquí, en la sede del INAP, en este prestigioso ciclo de conferencias.

Y agradeciendo profunda y sinceramente cuanto de honor entraña, desde mi sentido de la responsabilidad me asalta el temor de no poder corresponder debidamente a lo que la institución que nos acoge exige y a lo que ustedes con justo título pueden demandar y esperar.

En consecuencia, a la justicia del auditorio me encomiendo, no sin antes recordar que, como mantuvo Leibnitz, *iustitia est benevolentia*.

1. Texto redactado tras conferencia pronunciada en el INAP, en Madrid, el 6 de abril de 2004, por invitación del profesor Fernández Segado.

I. INTRODUCCIÓN: LA PRIMARIEDAD DE LA LEY.

Nuestro propósito es discurrir en voz alta, con la parquedad a que obliga el género literario de la conferencia, sobre cómo concurren hoy en la posición de «primariedad» de la ley en el ordenamiento jurídico —obviamente *sub constitutionem* y sin perjuicio de la primacía del Derecho comunitario sobre nuestro Derecho interno— factores significativos que operan en su elaboración y que son bien distintos de los que, en su día, explicaron la construcción de la idea fuerza del *imperio de la ley*.

Consiguientemente, permítasenos que antes de centrarnos en el valor actual de las dos notas de publicidad y diálogo, abocetemos con pocos y simples brochazos un bosquejo histórico que haga las veces de mero pórtico a nuestras reflexiones. Claro es que a las tesis que deseamos exponer y defender llegaremos en el segundo tramo de nuestra exposición, por lo que a la virtuosa paciencia de nuestros oyentes habremos de acogernos.

Si echamos la vista atrás, podemos recordar que en Inglaterra, tras la revolución del Siglo XVII, el imperio de la ley es el botín natural del Parlamento —que, como expusiera De Lolme en máxima que hizo fortuna, lo puede hacer todo menos convertir a un hombre en una mujer y viceversa— tras su rotunda victoria sobre el caído Jacobo II.

I.1. LA LEY COMO EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD GENERAL

La noción inglesa del imperio de la ley se procesó y racionalizó en el gran laboratorio de las ideas revolucionarias que fue la Francia del siglo XVIII. Y en aquellos alambiques se destila la teoría de la voluntad general, principal aportación que formula Rousseau en 1762, en su breve pero celeberrimo «Contrato social», primera parte de una obra concebida por su autor como un amplio tratado. Muy posiblemente le asistía la razón a Sabine cuando con maledicencia no exenta de gracejo apostilló que «no se perdió nada cuando abandonó tal proyecto»², pero nadie puede olvidar que la teoría de la voluntad general constituyó uno de los grandes mitos con que los revolucionarios franceses apalancaron la realidad socio-política de su tiempo hasta transformarla en una bien distinta.

Ciertamente, conforme a la teoría de la voluntad general se justifica que la soberanía cambie de titular, del Rey a la Nación; se asienta la idea de que la voluntad general es la voluntad de la nación y, por ende, es soberana; y, en consecuencia, las leyes dictadas por la Asamblea son expresión de la voluntad general soberana.

2. SABINE, G. H.: *Historia de la teoría política*, Trad. esp. 3.^a ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1965, pp. 431 a 433.

Recordemos que estas tesis, de raíz roussoniana, se consagran en 1789 en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuyo artículo 6.º proclama: «La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho a participar personalmente o por medio de sus representantes en su formación». Es obvio que en los términos del segundo inciso asoma el llamado «principio democrático» como legitimador de la ley. Sobre el mismo habremos de volver más adelante. Y tal consagración tendrá otros reflejos en el constitucionalismo liberal francés, a partir de la Constitución jacobina de 1791³.

Muy pronto los hechos, que siempre son tozudos, se encargaron de poner de manifiesto los riesgos e inconvenientes connaturales al mito de la voluntad general. Como principales son constatables, entre otros: La ignorancia de la debida sumisión de la ley a la Constitución; la contravención de la doctrina de la división de poderes; el deslizamiento hacia un ingobernable asambleísmo; la invasión por el Parlamento y sus leyes del ámbito del reglamento; falta de respeto a los derechos de las minorías... De modo que el devenir histórico del Derecho constitucional europeo continental nos muestra el progresivo enterramiento de la teoría de la voluntad general, aunque no igualmente el del principio del imperio de la ley, que es objeto de relecturas actualizadas con el transcurso del tiempo.

En efecto, la Constitución española de 1978, que por supuesto configura el marco de referencia de las consideraciones que vamos a desarrollar, incluye en su terminología la expresión «el imperio de la ley». Lo hace tanto en el tercer párrafo del Preámbulo («Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular»), como en el artículo 97.1 («La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por jueces y magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley»). Además, como es bien sabido, nuestra *Lex normarum* garantiza en su art. 9.3 «el principio de legalidad» y establece en su art. 103.1 que «La Administración Pública ... actúa ... con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

Pero estas invocaciones de nuestra Constitución vigente al imperio de la ley no implican, como subrayó con acierto el Prof. Rubio Llorente, la asunción de la idea de la *soberanía parlamentaria*⁴, incompatible con los cimientos y las paredes maestras de nuestro edificio constitucional.

El imperio de la ley es una expresión que en nuestra Constitución de 1978 alude a la eficacia jurídica de la ley, pero que ya no se inserta en el mito de la voluntad general, fundamentalmente porque éste perdió toda vigencia hace muchas décadas y, si se quiere, por la misma evidencia de que actualmente cualquier politólogo, e incluso todo observador mínimamente informado, entiende que, todo lo más, las leyes, lejos de ser trasunto de una mítica

3. Cuyo artículo 3.º dispone que «No hay en Francia autoridad superior a la de la ley».

4. RUBIO LLORENTE, F.: «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, año 1986, p. 99.

ca voluntad general, son expresión de la mayoría —más o menos amplia, según el caso— que las aprobó.

I.2. LA LEY COMO REFLEJO DEL LLAMADO PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

Ahora bien, la cuestión que requiere hoy de análisis y debate es la de que si la primariedad de la ley en el ordenamiento jurídico de un Estado de Derecho como el nuestro no es ya explicable en base al mito de la voluntad general ¿en qué encuentra su fundamento?

La respuesta que más habitualmente nos proporcionan los ius publicistas a dicha cuestión se centra en el factor legitimador por antonomasia en un sistema democrático, el llamado principio democrático⁵. Conforme al mismo, la CE asigna la titularidad del poder legislativo a Las Cortes, que, no en vano, como proclama el art. 66.1, «representan al pueblo español».

Sabido es que bajo la terminología de «principio democrático» se pueden cobijar contenidos muy diversos. Ciertamente no es una expresión unívoca sino poliédrica. No obstante, no nos parece arriesgado afirmar que el denominado principio democrático alude como mínimo a dos nociones. De una parte, a que la voluntad popular, o, si se prefiere, el asentimiento de la mayoría, es la gran fuente contemporánea de legitimación del poder político y, de otro lado, al respeto del valor del «pluralismo político», consagrado en el art. 1.1 CE.

Ahora bien, por mucho que enfatizamos lo anterior no podremos desconocer que en un moderno Estado de Derecho como el nuestro el Gobierno tiene su propio poder normativo y, a la par, está también legitimado democráticamente, aunque lo sea en forma relativamente más indirecta. Difícilmente, en una monarquía parlamentaria, el principio democrático se nos puede antojar un argumento tumbativo a la hora de explicar la primariedad de la Ley aprobada por un parlamento electo sobre las normas dictadas por un Gobierno que es el principal reflejo de las mismas elecciones.

Por tanto, nuestro intelecto está obligado a adentrarse un paso más en esta línea de raciocinio y volver a preguntarse ¿por qué sobrevive hoy la primacía de la ley sobre el reglamento? Fácil es despejar algunas pseudo explicaciones que emerjan en el horizonte. La causa no radica en que el centro del poder político real esté en las Cortes, porque es obvio que se encuentra residenciado en el Gobierno; tampoco porque mantenga vigencia una primitiva lectura del principio de división de poderes, conforme al cual el ejecutivo era concebido como un mero brazo del parlamento que actuaba siempre al servicio de las decisiones adoptadas por la asamblea; y pensamos que en ningún caso porque quepa a estas alturas negar que el Gobierno ostenta una gran función normativa, pues no en vano hace ya varios lustros que Finer afirmó con osa-

5. DE OTTO, I.: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*. Ed. Ariel, Barcelona, 1987, pp. 140 y ss.

día no huérfana de razón que «gobernar es legislar» y que Friedrich —pese a estar apegado siempre al esfuerzo por actualizar y mantener vigente la doctrina de la separación de poderes—, tras citar a Bodino, expuso que en la medida en que el Gobierno existe para aplicar políticas que promuevan el bienestar general, es esencial su facultad de dictar reglas generales⁶, pues realmente el Gobierno es quien establece y desarrolla un mayor número de pautas de convivencia.

La realidad de la dinámica constitucional nos muestra bien a las claras una serie de datos que, aunque conocidos, conviene recapitular en breves palabras: El Gobierno no es sólo titular de la iniciativa legislativa respecto de las leyes de Cortes, sino que en la práctica la acapara casi por completo; los Decretos leyes —al amparo de una poco aplaudible permisividad del Tribunal Constitucional sobre la interpretación del supuesto de extraordinaria y urgente necesidad— son una planta invasora en nuestro ordenamiento; ahí están los decretos legislativos (arts. 82.1 y 85 CE) y no digamos la multitud de reglamentos. Basta asomarse al Aranzadi para ver que junto a un número relativamente reducido de leyes hay una multitud de normas reglamentarias y es que de las dosis en que los gobiernos dictan reglamentos puede predicarse la misma idea de la dosis óptima que, según el Prof. Murillo Ferrol, seguía el viejo boticario castellano «un buen chorreón».

Si queremos ser realistas hemos de asumir que las normas infralegales dictadas por el Gobierno y sus ministerios no sólo son las más abundantes sino también las que más afectan a la vida de los ciudadanos porque en sus intersticios está la regulación detallada de numerosos aspectos de la vida de éstos, como ocurre con normas relativas a la Seguridad Social, a los días de vacaciones o a la actividad escolar de los hijos, por poner sólo algunos ejemplos. Hoy aún tiene mayor sentido la vieja afirmación del Conde de Romanones sobre que no tenía ningún inconveniente en que legislara el otro partido del turno siempre que a él le dejaran dictar los reglamentos. Incluso tiene su buena parte de lógica la opinión socarrona de un autor italiano que escribió que «cada vez más en la cúspide del ordenamiento jurídico reluce la circular ministerial» y quizás algún abogado laboralista patrio asumiría la frase para referirse a la preeminencia del convenio colectivo.

El hecho es que, bromas sutiles a un lado, nadie puede a estas alturas discutir que los gobiernos son órganos constitucionales plenamente colegisladores. Nada tiene ello de sorprendente, desde punto y hora en que en Occidente vivimos hoy en regímenes políticos que, incluso en el caso de que se adjetiven de parlamentarios, son de supremacía práctica del Gobierno (cuando no de presidencialismo encubierto, como quizás sea nuestro caso); y hablamos del Gobierno y no del Ejecutivo porque el Gobierno tiene obviamente poderes más amplios que los meramente ejecutivos. Y, claro está, que

6. FRIEDRICH, C. J.: *Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América*, Trad. esp. Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, Vol. I, p. 199.

si volvemos la oración por pasiva podemos decir en verdad que actualmente los parlamentos son sólo colegisladores.

La realidad a la que aludimos, como es bien sabido, está directamente conectada con una serie de limitaciones y servidumbres que en la práctica afectan a la vida de las asambleas legislativas. La tecno-estructura de que disponen las cámaras es muy inferior a aquella de la que están dotados los gobiernos y ello se da en el contexto de una realidad socio-económica contemporánea de complejidad creciente; bien puede señalarse que los argumentos sobre los límites de la democracia moderna (recordemos que Maurice Duverger sostenía hace tres décadas que por lo mismo que un DC-10 no se puede arreglar a martillazos, a diferencia de una vieja carreta, los pueblos contemporáneos no pueden abordar simplistamente los enrevesados problemas que les aquejan, lo que les obliga a delegar en representantes cualificados) resultan aplicables por analogía a los parlamentos en favor de las diversas administraciones públicas.

Hay casos en que tales límites se nos presentan en su máxima expresión como sucede anualmente con la Ley de Presupuestos, sobre la que habremos de volver más adelante.

Pero hay un dato determinante, bien conocido de todos. Las riendas del Parlamento están en las manos de la mayoría parlamentaria surgida de las últimas elecciones y ésta, a su vez, se encuentra dirigida por el Gobierno que ocupa el banco azul, encabezado por un Presidente del Gobierno, que es, a la par, Jefe de su Partido y Jefe de su Grupo parlamentario. Exponer dudas sobre quién lleva la batuta de cuántas melodías legislativas se interpretan en los salones de sesiones es negarse a poner los pies sobre la tierra.

A nadie puede extrañar en consecuencia que el procedimiento legislativo real empiece en los despachos ministeriales, bien sea unas veces en las secretarías generales técnicas de los departamentos, bien sea en el seno de un equipo de trabajo interministerial o en algún otro rincón de los complejos organigramas de la Administración. Sabido es que un paso capital en la elaboración de un proyecto de ley es su tránsito por la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios o, en su caso, por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos. Cualquier grupo de presión, dotado de cierta experiencia, que aspire a influir en la confección de una Ley, lejos de esperar para actuar a que un proyecto de ley se remita por el Gobierno a las Cortes, dedicará sus mejores esfuerzos a moverse a tiempo en los despachos ministeriales en que se gestan los primeros borradores del proyecto de ley, que, con frecuencia, condicionan determinantemente el texto final de la ley.

II. LA PUBLICIDAD Y EL DIÁLOGO EN LA ELABORACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS LEYES

Las consideraciones anteriores, constitutivas de un pórtico obligado de la exposición que hemos de desarrollar a continuación, buscan meramente

poner el énfasis con realismo en el peso específico que, como es sobradamente conocido, tienen hoy los gobiernos en el proceso legislativo. Y, sin embargo, lo cierto es que nuestra Constitución consagra el principio de legalidad y la jerarquía normativa (art. 9.3) y ningún jurista riguroso defenderá que ello se deba ni a la pervivencia de mitos del siglo XVIII ni a meros pruritos académicos. Aunque sea común en nuestra doctrina no preguntarse por los cimientos actuales de tales principios informadores del ordenamiento jurídico⁷, la cuestión no deja de emerger ante nosotros. La respuesta en nuestra opinión es clara, la causa reside en la vigencia actual del llamado principio democrático y, más en concreto, en dos notas legitimadoras que están conectadas con el mismo y que concurren especialmente en las leyes aprobadas en sede parlamentaria (leyes de Cortes o de Asambleas legislativas autonómicas). Me refiero a la publicidad y al diálogo, que deben impregnar el proceso de elaboración de las leyes.

Es cierto que ambos elementos legitimadores, publicidad y diálogo, son sintetizables en una sola noción, la de debate público, pero creo preferible distinguir las dos notas citadas. En abstracto es perfectamente concebible un diálogo o un debate en privado, sin publicidad, es decir, sin luz y taquígrafos, en la afortunada expresión de D. Antonio Maura; e igualmente podría darse la publicidad en un escenario en el que sólo se escenificase la mera ratificación de acuerdos adoptados en otra parte (particularmente en el Gobierno) ayuna de cualquier debate. Posiblemente sea preciso, por tanto, poner el énfasis en los dos factores reseñados de publicidad y diálogo.

II.1. LA PUBLICIDAD

Parece claro que la nota de la *publicidad* (que está constitucionalizada, como es sabido, en el art. 80 CE, aunque sólo respecto de los plenos en que no medie acuerdo en contrario de la Cámara respectiva) alude al marco en que se encuadra el proceso legislativo.

En efecto, los palacios de las Cámaras están abiertos al público, aunque la tribuna reservada al público o pueblo llano, distinto de los diplomáticos y otras autoridades invitadas, tenga tan pocas butacas que sea ni más ni menos que un simple símbolo de tal publicidad; pero están también abiertos a la Prensa y a las emisoras de radio y televisión, en términos no simbólicos sino determinantes, y no ya porque los periodistas acreditados sean muchos más que los que pueden tomar asiento en la tribuna de prensa (recordemos que disponen de otras salas desde las que seguir, por circuito cerrado de televisión el desarrollo de las sesiones) sino sobre todo porque en nuestro tiempo los parlamentarios hablan no para los diputados o senadores, sino para los

7. Por ejemplo, Vid. BALAGUER CALLEJÓN, F.: *Fuentes del Derecho*, Vol. I (Principios del ordenamiento constitucional), Ed. Tecnos, Madrid, 1991, pp. 143 a 148.

electores, a través de los medios de comunicación social; aunque es obligado matizar que en privado (diálogo de pasillos o extramuros de la Cámara) se habla con parlamentarios de otros grupos y que ello ocurre también en el seno de las ponencias que se designan para iniciar el debate de cada proyecto de ley, sin presencia de profesionales del periodismo. Pero a la par, en Comisión y en Pleno, los parlamentarios acostumbran a tomar la palabra no para convencer ni a propios ni a contrincantes sino para formar opinión pública en torno al contenido de la ley en ciernes.

Ciertamente, en un régimen democrático contemporáneo, que es esencialmente un régimen de opinión, el deslinde entre lo que se cuece entre bastidores sin que trascienda a los ojos y oídos de los electores de una parte y, de otra, lo que contribuye a configurar macizos de opinión es esencial. Y ambas facetas, perfectamente distinguibles se compatibilizan en las diversas fases del proceso legislativo.

Pero lo que queremos subrayar es que la nota de la publicidad no es meramente formal (como pueda serlo cuando una norma exige que un edicto se fije en el tablón de anuncios de un órgano administrativo o judicial, sin que ni siquiera lo suela leer quien lo coloca) sino consustancial a la actividad parlamentaria en general y a la función legislativa en particular.

En efecto, una ley es superior a, por ejemplo, una circular administrativa, entre otros factores, porque mientras la ley se elabora con luz y taquígrafos, la circular se gesta en el tan respetable como obscurísimo seno del respectivo vientre materno. Ello constituye diferencia más que significativa, si bien es preciso reconocer que no deja de haber algunas dosis de publicidad en la gestación de las normas infralegales.

En esta línea es obligado recordar que el art. 105 CE dispone que «la ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos... en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten». Y sabemos que tanto la vía directa como la que pasa por las organizaciones o asociaciones reconocidas al efecto son abordadas en los arts. 11 a 29 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Y el procedimiento a seguir para dictar los reglamentos se regula en el art. 24 de la Ley 50/1997 de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, que junto a buscar asegurar *el acierto y la legalidad* del texto, regula la *audiencia de los interesados* por plazo mínimo de quince días.

Vemos pues que también concurre la nota de publicidad en torno a los reglamentos, si bien se trata de una publicidad de vía estrecha. Por el contrario, la publicidad que acompaña a la función legislativa es una publicidad con mayúsculas. De forma que bien pudiera decirse que a superior transparencia y publicidad en la elaboración de una norma corresponde un mayor rango.

La nota de la publicidad que caracteriza al procedimiento legislativo no proporciona una imagen estática de algo que, por ejemplo, está aprobado en principio, provisionalmente, antes de una aprobación definitiva, como pueda ocurrir con la publicación del avance de un Plan urbanístico que se somete a información pública. Cabría decir que esa es una fotografía instantánea que

nos ofrece una imagen congelada de un solo momento de la cabalgada del procedimiento administrativo que ponemos por ejemplo. Pero la publicidad que caracteriza al proceso de elaboración de las leyes se refleja no en una instantánea sino en una película compuesta por numerosos fotogramas, que reflejan el proyecto de ley, las enmiendas, los debates sucesivos en las Cámaras, los textos que se van aprobando en los diversos órganos de las Cortes...

Y esto ha de ser así porque a la sociedad, a la ciudadanía le interesa no sólo conocer las tesis, los programas y las propuestas de la mayoría de gobierno; sino también las posiciones críticas y las propuestas alternativas de las diversas minorías, que encuentran en la publicidad del procedimiento legislativo una caja de resonancia de sus posiciones, de la que pudiera decirse que les resulta imprescindible ya que aquéllas no disfrutaban de los medios próximos al Gobierno, al menos en la medida en que éste goza de los mismos. Y es que, mientras el Gobierno es la casa de la mayoría, el Parlamento es la morada de las minorías puesto que sin tal cobijo estarían a la intemperie y huérfanas de lo que se ha llamado «el foro de mayor eco de la nación»⁸.

II.2. UN DEBATE PARLAMENTARIO CON DIÁLOGO REAL

En el marco de la nota de la publicidad se encuadra *el debate* de cada proyecto de ley. Ciertamente hoy, si cabe más que nunca, conserva plena vigencia la tesis de los mejores juristas españoles del siglo XVI, conforme a la cual la ley no puede ser sólo *nuda voluntas*, sino que ha de estar arropada por la ratio. Es decir, es nota diferenciadora de la ley, respecto de otras fuentes del ordenamiento jurídico inferiores a la misma, el que en el proceso de elaboración parlamentaria de la ley el Gobierno —aunque a la postre pueda hacer prosperar su proyecto, e incluso imponerlo a golpes de votaciones sucesivas— ha de dar sus razones en un debate público y debe entrar a discutir las tesis contrapuestas de las minorías. En otras palabras, la posición del Gobierno en el debate legislativo no se puede limitar a aportar una *explicatio*, sino que ha de adentrarse con los instrumentos de la dialéctica parlamentaria en los meandros de la *contradictio* frente a las contrapartes que conforman la plural configuración del Parlamento.

Por ello, la ley es una norma dotada de primacía, tanto porque se tramita y aprueba en un órgano especialmente representativo, donde se expresa la voluntad de la mayoría (*principio democrático*, ya que como dijera White, E.B.: «La democracia es la pertinaz sospecha de que más de la mitad

8. CAZORLA PRIETO, L. M^a.: *Las Cortes Generales, ¿Parlamento contemporáneo?*, Ed. Civitas, Madrid, 1985, p. 88.

Vid., también, LÓPEZ GUERRA, L.: «El control parlamentario como instrumento de las minorías», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Ed. Asamblea Regional de Murcia y Universidad de Murcia, n.º 8, año 1996, p. 87.

de la gente tiene razón más de la mitad de las veces⁹), como porque surge de un debate público y amplio sobre las razones que sustentan el proyecto y las que laten bajo las diversas enmiendas a la totalidad o a sus diversos preceptos.

Efectivamente, la articulación del debate en el seno del procedimiento legislativo conforme a ciertos principios contribuye a legitimar la primacía de la ley. En pocas palabras cabe sostener que la potestad legislativa (consagrada, en lo que concierne a nuestro Estado, en el art. 66.2 CE) plantea algunas exigencias. La más básica es obvia y, aunque lo obvio no precise de glosa, digamos simplemente que radica en que el debate se ha de desenvolver en el seno de *un buen procedimiento legislativo*⁹. Por ello la autoridad social de la ley exige que no se incurra en «vicios *in procedendo*»¹⁰ y básicamente que se posibilite un debate adecuado, cumpliéndose desde condiciones tan elementales como que el proyecto sea remitido por el Gobierno en compañía de toda la documentación necesaria para su análisis y debate, hasta condiciones de mayor calado que aseguren la mejor deliberación posible.

El tema de la conexión entre la idea misma de democracia con la existencia de una deliberación óptima al elaborar las leyes es toda una cuestión clásica en la historia de la teoría política. Está apuntada por Madison en «El Federalista»¹¹ y asumida por Hamilton cuando defiende que debe gobernar «el sentido deliberativo de la comunidad» mediante una «reflexión sosegada»¹². También fue defendida por Stuart Mill desde su preocupación por exponer que o prosperaba la deliberación entre legisladores cualificados —que comparaba a los buenos médicos— o sobrevendría la tiranía¹³. Y tal línea de pensamiento ha sido reprocesada en la politología norteamericana contemporánea, entre otros, por Dahl cuando ha defendido que las decisiones políticas en general y las parlamentarias —especialmente las legislativas— en particular han de adoptarse en términos de *comprensión ilustrada*, idea bajo la que late el viejo ideal de las deliberaciones amplias y libres¹⁴.

El debate parlamentario en torno a un proyecto de ley ha de ser amplio y ello alude al factor de la temporalidad. En un extremo inmerso en la utopía encontramos la «situación ideal de diálogo» de Jürgen Habermas, limitada sólo

9. ARAGÓN REYES, M.: «La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales», en Garrorena Morales A. (Editor): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Ed. Tecnos, Madrid, 1990, p. 131.

10. Cfr. ASÍS ROIG, A.E.: «Influencia de los vicios *in procedendo* en la eficacia de las leyes», en *Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario*, Vol. I. Madrid, 1985, pp. 189 y ss.

11. MADISON: «El federalista», núm. 10.

12. HAMILTON: «El Federalista», núm. 71.

13. STUART MILL, J.: Su artículo en *Examiner*, 4 de julio de 1832, citado por BURNS, J. H.: J. S. Mill and Democracy, 1829-1861», en *Political Studies* 5, n.º 2, año 1957, p. 160.

También, STUART MILL, J.: «Representative Government», en *Three Essays*. Ed. Oxford University Press, Oxford, 1975, pp. 284 y 285.

14. DAHL, R.: «Procedural Democracy», en LASLETT, P. y FISHKIN, J.: *Philosophy, Politics and Society*, Ed. Yale University Press, 1979, vol. 5, pp. 105 a 107.

por el consenso al que se llegaría *por la fuerza del mejor argumento*¹⁵, que olvida que los hombres no son sólo racionalidad. En el otro extremo visualizamos simplemente la no deliberación o, en otras palabras, la mera constatación del mayor número de votos de que dispone en la Cámara la mayoría; es la vieja *tiranía de las mayorías*, que denunció en su día Tocqueville y que, aún hoy, preocupa a Sartori¹⁶. Sin posibilidad de sumergirnos aquí y ahora en tan inagotable discusión, sentemos una noción razonable. Los debates en el proceso legislativo han de disponer de un tiempo suficiente.

El debate limitado a una sola sesión es propio del proceso ordinario de la convalidación de los Decretos-Leyes (art. 86.2 CE y art. 151 Reglamento CD). Del propio rango de la ley en el ordenamiento jurídico deriva el que su tramitación parlamentaria requiera de un debate que abarque un período de tiempo razonable. Es cierto que hay casos en que un proyecto o proposición de ley es objeto de una *cognitio* limitada por el Parlamento, como ocurre con el supuesto excepcional —en base a la naturaleza o simplicidad del proyecto— de la tramitación en *lectura única* (arts. 150 Reglamento CD y 129 Reglamento S) o, como sucede con el llamado procedimiento de urgencia acortador de los plazos de cada trámite legislativo a su mitad en el Congreso y a proporción inferior en la Cámara alta (arts. 93 y 94 RCD y 133 a 136 RS), aunque el caso más significativo de comprimir un debate amplio e importante al mínimo tiempo posible, tres meses sumando el tiempo dedicado por ambas cámaras, lo aporte la ley de presupuestos, sobre la que volveremos.

Pero la vieja expresión según la cual las excepciones confirman la regla es perfectamente aplicable a la materia que nos ocupa. En efecto, la tramitación —estudio, enmiendas, debate de totalidad, deliberaciones y votaciones— de un proyecto de ley requiere de un tiempo calificable de mínimo o indispensable para que el debate sea suficiente, en función de las circunstancias que lo rodeen y de su complejidad interna. No se nos oculta que este criterio puede ser entendido como una mera *pauta de caucho*, pero con él pretendemos expresar que la ley parlamentaria demanda una dosis bastante de debate que obviamente es incompatible con la puesta en práctica por la mayoría de cualquier *rodillo*, puesto que el mismo se basa en la filosofía de llevar a las últimas consecuencias la figura de la *guillotina*, que sólo es admisible cuando la oposición se adentra en el *filibusterismo*, casi imposible, por cierto, en nuestra realidad parlamentaria, a la vista de la letra de los reglamentos de las Cámaras de las Cortes y de las Asambleas autonómicas.

Ciertamente, el Gobierno tiene el derecho, pero sobre todo le concierne la obligación de explicar los motivos de la nueva ley en ciernes y de la mayor conveniencia de la literalidad de sus preceptos sobre la de las enmiendas con textos alternativos. Dicho en otras palabras, el Gobierno está obligado a entrar a debatir con rigor el proyecto que se aspira a con-

15. HABERMAS, J.: «A Reply to My Critics», en Thompson J. B. y HELD, D. (Eds.): *Habermas: Critical Debates*, Ed. MIT Press, Cambridge, 1982, pp. 219 y ss.

16. SARTORI, G.: *Qué es la democracia?*, Trad. Esp., Ed. Taurus, Madrid, 2003, pp. 131 y ss.

vertir en ley. Ello conlleva un esfuerzo de raciocinio y que, en puridad, debe la mayoría evitar fórmulas vacuas como, por ejemplo, las que desafortunadamente en ocasiones se leen en la jurisdicción contencioso-administrativa cuando la abogacía del Estado sostiene la legalidad de un acto «por la motivación que se desprende de sus propios términos». Es muy cierto que hay enmiendas legislativas cuya motivación escrita se reduce a poco más de un renglón relativo a «mejora de la sistemática del ordenamiento jurídico», «mejora de la técnica legislativa» u otras vaguedades tópicas; y resulta no menos cierto que con análoga frecuencia las enmiendas son rechazadas con tan breve como inane faena de aliño, pero hemos de ser conscientes que todo ello son fraudes procedimentales, patologías no por frecuentes menos lamentables respecto de lo que debe ser un verdadero debate en la fase de producción parlamentaria de la ley.

Parece obvio que en el curso del debate han de conjugarse dos principios que nada tienen de excluyentes:

- a) *El principio de contradicción*: Conlleva, como ya se ha apuntado, que la mayoría gubernamental y las minorías de oposición defiendan respectivamente sus tesis plena o parcialmente contradictorias. Como sabemos, es doctrina clásica muy extendida la que mantiene el origen de muchos parlamentos —como el británico— en antiguos tribunales; pues bien, el principio contradictorio es esencial en todo proceso judicial; y es sabido que en el foro los abogados de las partes no hablan para convencerse recíprocamente de la bondad de sus posiciones y argumentos, sino que lo hacen para persuadir al juez o tribunal; nada tiene por tanto de extraña la circunstancia, que parece escandalizar a algún politólogo poco realista, de que en las asambleas legislativas los representantes de los grupos jamás aspiren a la adhesión del contrario sino que hacen uso de la palabra para ganarse a la opinión pública, juez inapelable en última instancia en un régimen político demoliberal.
- b) *El principio del diálogo*: Es un complemento imprescindible del referido principio de contradicción, puesto que en nuestra opinión un procedimiento legislativo huérfano de diálogo sufre de una muy grave carencia. Como no es habitual sostener esta afirmación procuraremos justificarla en los párrafos sucesivos.

Debemos empezar por reconocer dos circunstancias. En primer término, que todo debate aspira, en principio, a culminarse con la aprobación de la ley y que para ello acostumbra a ser decisiva la voluntad de la mayoría. Y, en segundo lugar, que bajo la letra de un proyecto de ley pueden latir cuestiones de principio o, que afectan a los cimientos del programa político de un partido o, en las que concurren circunstancias de tal índole que propician casi irremediabilmente una contradicción frontal entre los grupos parlamentarios que respaldan al Gobierno y los situados en la oposición. Pero en la sociedad moderna de nuestra época, el número de supuestos en que en el proce-

so legislativo el margen para el diálogo es muy escaso, arroja un porcentaje muy bajo. En el curso del tramo de la historia de occidente, que va del siglo XVIII a los albores del siglo XXI, las posiciones respectivas de la derecha y de la izquierda se han acercado lenta pero progresivamente. El importante ámbito de la política económica ofrece uno de los mejores ejemplos al respecto. A quien lo dude le sugerimos que vuelva la mirada hacia la Comisión Europea o hacia el Parlamento Europeo, en cuyo seno el diálogo fructífero y el logro de compromisos entre socialdemócratas, liberales y populares se puede observar prácticamente a diario.

Desde una perspectiva jurídico formal, cabe afirmar con contundencia que los procedimientos y técnicas de elaboración de las leyes, previstos en los respectivos reglamentos parlamentarios, lejos de excluirlo, propician en principio el diálogo, la negociación y el consenso entre los diversos grupos que configuran la Cámara. Sin entrar ahora en pormenores que exceden de las posibilidades de estas palabras, recordemos tan sólo tres datos muy notorios: Las ponencias se reúnen y trabajan sin público ni prensa, precisamente para que en su seno los grupos no tengan que limitarse a sostener sus *posiciones oficiales* y puedan hablar de la posibilidad de alcanzar fórmulas transaccionales y de cómo presentarlas a la opinión de forma que no aparezcan como la victoria de unos sobre otros; los pasillos de las Cámaras son toda una institución propiciadora del diálogo sincero y constructivo aunque figuren en los planos de los Palacios de las Cámaras y no en los artículos de sus respectivos Reglamentos y no digamos ya cuando se reservan pasillos para los parlamentarios vetándose el acceso a los mismos de los periodistas (el supuesto más conocido entre nosotros nos lo depara la célebre M-30 del Congreso de los Diputados); y, en tercer lugar, la tan vituperada segunda lectura de un proyecto en el Senado supone en la práctica una oportunidad para una segunda vuelta de conversaciones entre los grupos, a la vista de los argumentos contrastados en el Congreso que en ocasiones resulta verdaderamente fructífera y es que los partidos nunca reconocen en público que sus oponentes porten cuota alguna de razón pero terminado un debate en la Cámara baja, a veces, se muestran abiertos a debatir sobre puntos en que su debilidad es más o menos notoria y a buscar fórmulas de encuentro recogibles en los textos que apruebe la Cámara alta.

Lo cierto es que un buen procedimiento legislativo siempre ha de propiciar espacios y tiempos para la negociación y la confluencia entre los grupos parlamentarios. Ello no constituye ninguna afirmación apodíctica aunque la idea de deliberación, aunque sea imperfecta, es consustancial a la de democracia, como con razón ha sostenido James Fishkin¹⁷. Hay toda una serie de razones que abogan porque el parlamento, a la hora de elaborar las leyes, no

17. FISHKIN, J.: *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Trad. Esp. Ed. Ariel, Barcelona, 1995.

sea mera sede de una cerril confrontación y de un debate tan crudo como duro entre sordos. Apuntémoslas en pocas palabras.

En primer lugar, por una consideración que afecta a los cimientos de la filosofía que sustenta el sistema político demoliberal; nos referimos a que el valor del pluralismo político parte de que, en principio, ningún partido está en posesión de toda la verdad política. Obviamente, las posiciones de los contrincantes merecen respeto, no sólo por la dignidad de las personas que las encarnan sino porque fácilmente pueden cobijar parcelas de razón y de buen criterio que los demás deben escuchar y atender.

En segundo término, porque el Parlamento es la institución donde debe producirse la importante función social de *integración de intereses*. La diferencia entre una sociedad bien integrada y otra desvertebrada radica en gran medida en cómo se asume esta función en el proceso parlamentario de elaboración de las leyes. En efecto, a los parlamentarios y, en nuestro sistema político grupocrático, particularmente a los diferentes grupos parlamentarios les corresponde, durante la tramitación de un proyecto de ley, ser cauce de las razonables pretensiones de sectores económicos, sindicatos, asociaciones sin ánimo de lucro..., porque los partidos pueden ser cauce y, a la par, filtro (puesto que hay que depurar las aspiraciones de parte en función del interés general) de tal conjunto de intereses heterogéneos, pero que —a través del diálogo— pueden ser objeto de compromisos que tengan su reflejo en la letra de los preceptos legales.

En España, aún hoy, muchos no acaban de entender que la actividad de lobby, si éste es *blanco*, tiene uno de sus espacios más naturales en la actividad legislativa del parlamento. Y tampoco puede ni escandalizar ni extrañar que algunos grupos de interés canalicen más fácilmente sus pretensiones a través de ciertos partidos, mientras que otros tiendan a hacerlo por medio de aquellas fuerzas políticas que vean como más próximas o accesibles. Ello no es patológico sino plenamente natural como debe serlo que todo los intereses legítimos enraizados en la vida social tengan abierta la expectativa de poder ser objeto de consideración e integración cuando se emprende la actividad legislativa sobre una materia que les afecta.

En nuestra opinión, el diálogo intragrupos parlamentarios es mucho más que un diálogo interpartidista en torno a un proyecto de ley. Puede y debe ser el diálogo entre los grupos que articulan gran parte de la sociedad en búsqueda de su mejor integración al hilo de la progresiva renovación del ordenamiento jurídico. Bien cabe decir que el mejor quehacer legislativo implica una trascendente función de síntesis. Y no se nos diga que esa es tarea reservada al Consejo Económico Social, pues tal órgano tiene naturaleza meramente consultiva y para nada puede ser considerado una cámara legislativa. El parlamento tradicional se está teniendo que resituar ante la evidencia de que organizaciones empresariales y sindicatos, principalmente, se han convertido en auténticos artífices de buena parte de las políticas sociales que tienen su cauce a través de las leyes; y ello no sólo es cierto en los Estados de Bienestar social europeos sino, de una u otra forma, en todo occidente. Es un

fenómeno discutido desde hace tiempo por sociólogos y politólogos¹⁸ pero al que los juristas no podemos dar la espalda.

Un tercer orden de consideraciones querríamos sumar. Nos referimos a que cuando la mayoría se limita a ir al Parlamento a estampillar con prisas y sin diálogo los proyectos de ley y/o las minorías se echan al monte para no escuchar los argumentos de los departamentos ministeriales, por mucho que las leyes alcancen su vigencia formal, estaremos en un escenario de pérdida notoria del particular aliento social que legitima a la ley parlamentaria ante la opinión pública. Esa carencia fácilmente se traduce en malestar en el clima de la convivencia civil, en un incómodo engarce de ciertos sectores sociales en el seno de la colectividad cuando no en una confrontación agresiva entre varios de ellos que no por incruenta deja de ser lamentable. El caso límite nos lo ofrecen aquellos supuestos en que algún grupo social cuestiona la obediencia a la ley que cree injusta.

Y es que el diálogo y el consenso no sólo son factores que enriquecen el clima de la convivencia en libertad. Son también datos que contribuyen a dotar de mayor legitimidad, sino formal sí real, a las leyes. En efecto, las leyes consensuadas ampliamente, es decir, largamente debatidas en el curso de su configuración parlamentaria y que han sido objeto de compromisos y de votación favorable de amplio espectro suelen gozar de un dilatado período de vigencia. Las pruebas de tal verdad son numerosísimas. Sería ingenuo pretender adentrarnos en enumeraciones pretendidamente exhaustivas. Pero permítasenos traer a colación algún caso muy significativo, de los muchos que podrían citarse. La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo se construyó en el Congreso de los Diputados tras admitir la mayoría relativa de UCD una proposición de ley del PSOE y después de un extenso diálogo en ponencia con las restantes minorías su contenido normativo nunca ha sido puesto en cuestión pese a que hace ya un cuarto de siglo que fue aprobada. Otro caso más reciente lo aporta la Ley de Arrendamientos Urbanos, cuya simiente se plantó por el último gobierno del Presidente González; el proyecto se discutió entre bastidores con representantes de los promotores inmobiliarios, de los comerciantes, de los restantes sectores sociales afectados y, a la vez con el PP y con otras minorías; pues bien pese a lo delicado de su normativa nunca se puso en cuestión durante los dos mandatos ulteriores del Presidente Aznar.

El contrapunto a las leyes nacidas de un amplio diálogo nos lo aportan los proyectos de ley que una mayoría impone sin que medie diálogo alguno a unas minorías que los reciben, más que con resignación, como imposiciones odiosas contra las que prometen rebelarse en cuanto lo permitan las urnas. Por supuesto, son leyes del mismo rango formal que las restantes, dotadas de la misma fuerza de obligar, pero que, dado su tosco alumbramiento, nacen con vigencia circunscrita a la duración de la mayoría que las engendró.

18. Vid. Una buena exposición del conjunto del debate académico en REQUEJO COLL, F.: *Las democracias*, Ed. Ariel, Barcelona, 1994, especialmente, pp. 143 y ss.

Obviamente a mí no me corresponde adentrarme en las cuestiones suscitadas con motivo de algún novedoso Decreto-Ley que deroga total o parcialmente leyes aún recientes propiciadas por el Gobierno anterior. No queremos adentrarnos en ninguna polémica chapuzada en la política cotidiana, pero a ningún observador se le escapará que estas materias están conectadas con nuestras reflexiones, que voluntariamente vuelan a cierta distancia de la corteza terráquea.

Las leyes, máxime sobre materias que requieren marcos jurídicos estables —por razones de seguridad jurídica o simplemente con el objetivo de favorecer la convivencia— demandan dosis pertinentes de diálogo y de compromiso. El diálogo no es un lujo del que pueda prescindir la mayoría parlamentaria de turno en función de una pretendida economía procedimental. El diálogo es un factor clave que legitima en la práctica la duradera vigencia de la ley en varias legislaturas con mayorías de diverso signo partidista.

Desde la debida prudencia, no pretendo acuñar el término *ley de legislatura* para adjetivar aquella ley que nace con el mero respaldo mecánico de la mayoría parlamentaria de una legislatura, pero huérfana de diálogo, negociación y acuerdos con los restantes grupos parlamentarios; si bien algún profesor más osado que yo podría lanzar la propuesta, aun a sabiendas de que sobre él caerían sus colegas más ortodoxos cuan ruidosa tormenta de verano. Pero sí creo posible apuntar que las leyes con tan débiles raíces, aunque, por supuesto, no configuran una categoría de leyes de diferente condición en la pirámide normativa, reúnen objetivamente menor respaldo y aceptación que otras leyes y, por consiguiente, suelen estar dotadas de vida más corta. La realidad de la evolución de los diversos ordenamientos jurídicos avala esta conclusión en términos abrumadores.

Las consideraciones anteriores pueden desembocar en formular la pregunta de si la pertinencia del diálogo parlamentario en el proceso legislativo (que tiene un débil trasunto en los apartados 1 y 2 del art. 66 CE) es de tal naturaleza que la privación del mínimo debate público en la elaboración de una ley en las Cámaras es inconstitucional. Obviamente la cuestión se puede plantear simplemente a efectos de debate académico porque si queremos ser realistas nos resultará difícil prever ningún supuesto concreto en que el Tribunal Constitucional pueda declarar tal presunta inconstitucionalidad a poco que se hayan observado, aunque sólo sea formalmente, los trámites contemplados en los respectivos reglamentos parlamentarios.

Pero nos parece que hay un caso en que la cuestión chirría en términos muy poco melódicos. Nos referimos a la Ley anual de Presupuestos y a su ley de acompañamiento, cualquiera que sea el rótulo con que se la nomine cada ejercicio. Éste es un caso cada vez más extremo. Como sabemos, a final de septiembre de cada año el Ministro de Hacienda llega al Congreso de los Diputados, no ya con una cartera que contenga tan prolija ley, sino con una furgoneta repleta de decenas de miles de folios. Ni el parlamentario dotado del más persistente de los insomnios puede ser capaz de hacer una lectura rápida de esa montaña de páginas, preceptos y cifras. La relación entre exten-

sión entre lo que hay que aprobar y el tiempo reservado para el análisis y el debate es inhumana; la teología de la ley de presupuestos y la de medidas urgentes que la complementa es la de partir que sólo es cognoscible plenamente por el Sumo hacedor.

Por supuesto, en buena ortodoxia de Derecho público la Ley de Presupuestos debe limitarse a su contenido propio, a saber, la expresión cifrada de ingresos y gastos del sector público estatal y los criterios de política económica general en que se sustentan. Con buen criterio el Tribunal Constitucional adujo que la inclusión injustificada de materias no relacionadas con las que acabamos de indicar provoca inseguridad jurídica y, por tanto, contraviene el art. 9.3. CE¹⁹. Obviamente, la cuestión se extiende a las llamadas *leyes de acompañamiento de los presupuestos* que suscitaban dudas notorias sobre la constitucionalidad de tal *estampillado legislativo*²⁰, que el propio máximo intérprete de la Constitución hizo suyas²¹.

Pero la tentación de aprovechar el paso a fin de cada año de los presupuestos del próximo para que cada Ministerio modifique sin debate y sin orden ni concierto cuantos puntos de la legalidad vigente se le antojen parece ser superior a lo que un gobernante puede resistir sin incurrir en la heroicidad. Así es que a las antes denominadas leyes de acompañamiento de los presupuestos les han sucedido las llamadas Leyes de medidas de..., verdadero esperpento parlamentario, del que Lorenzo Martín-Retortillo ha escrito socarronamente que se elaboran cada año: «sin miramiento de ningún tipo, sin que la sensibilidad de los parlamentarios sufra lo más mínimo, con la impresionante mezcla de sabores que esta Ley de fin de año representa. ¿Cuántas leyes se modificarán de cada tacada? ¿Veinte, cuarenta, setenta? Todo es posible en las páginas de la Gaceta: un batiburrillo sin orden ni concierto que a mí a veces me recuerda esos mercados periódicos de las ciudades tradicionales donde es posible hallar cualquier cosa, pares de gafas, tebeos, transistores, o películas en vídeo junto a todas las frutas del tiempo y legumbres a granel, herramientas y útiles de todo tipo, moldes para flanes, rodillos para la masa o para el marido que se retrasa demasiado, hoces para la hierba o pequeños tractores junto a jaulas para canarios o cepos para ratones. Eso sí que es la unidad del mercado —apostilla Martín-Retortillo—, lo mismo que la Ley de Acompañamiento reduce a forzada unidad tan heterogéneas normas. Digno de ser proclamado de interés turístico, aunque para los juristas amantes del orden y del sistema, se convierta en un auténtico infierno. El sagrado depósito de las leyes se torna en un diabólico revoltijo»²².

19. SSTC 65/1990: 66/1990 y 67/1990, todas ellas de 5 de abril.

20. Vid. CAZORLA PRIETO, L. M^a.: *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales y Marcial Pons, Madrid 1998; en especial pp. 103 y ss.

21. Véanse, SSTC 63/1986, de 21 de mayo; 65/1987, de 21 de mayo; y 65/1990, de 5 de abril.

22. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: *Méritos o Botín y otros retos jurídicos de la democracia*. Ed. Aranzadi, Pamplona, 2000, pp. 325 y 326.

Al hilo de nuestra disgresión hemos de resaltar que estas célebres leyes anuales no sólo atentan contra la buena sistemática del ordenamiento jurídico, ante las que con sobrada razón se escandaliza el prestigioso administrativista de la Universidad Complutense, sino que tamaña *cesta de Navidad*, repleta de los más diversos y aun exóticos contenidos normativos no permite obviamente debatir con rigor alguno sobre disposiciones que no guardan entre sí otra conexión que las de ir empaquetadas en tan multicolor cesta. El colmo de los colmos nos lo aporta la cada vez más extendida costumbre de las mayorías de introducir su modificación legislativa por la vía deliciosa de una enmienda *in voce*, admitida a trámite, como *transaccional* y sin mayor debate, en el Pleno del Senado el veintitantos de diciembre hacia las once o las doce de la noche, con la tribuna de prensa obviamente vacía y los senadores presentes emitiendo sordos ronquidos. La ratificación de *tal texto legislativo caído en paracaídas* se hará tres o cuatro días después en el Pleno del Congreso sin que medie, reglamento en mano, posibilidad de debate alguno. Estamos así en presencia de un fraude de ley de la Constitución, de los reglamentos de las Cámaras y de la jurisprudencia del propio TC sobre las leyes de presupuestos y, por supuesto, ante la imposibilidad notoria y absoluta de debatir en sede parlamentaria tal *popurri* legislativo, aunque quizás al alto tribunal, que tiene pendientes de resolver buen número de recursos de inconstitucionalidad contra tales leyes, le falte valor para cortar por lo sano tan viciosa práctica parlamentaria o quizás dicte una «sentencia interpretativa», lo que no anularía tales preceptos sino que los vincularía a una *interpretación conforme*.

A principios de septiembre de 2004, al corregir las galeradas de imprenta de las presentes páginas, vemos en la prensa diaria la noticia de que el Gobierno ha decidido renunciar a que los presupuestos de 2005 sean acompañados por la denominada Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. Sin duda una buena noticia para los que sólo servimos para ejercer de juristas *puristas*, sobre todo si en la práctica de años sucesivos esta supresión se convierte en costumbre consolidada.

Para terminar resulta obligado que formulemos una pregunta ¿Estamos pidiendo al olmo de la democracia parlamentaria algo tan imposible como una cosecha de peras? La duda es lícita. Un constitucionalista de prestigio cierto como lo es el profesor Rubio Llorente avisó hace algunos años de que «no es lícito construir la imagen de un Parlamento que nunca existió para achacar después a los Parlamentos presentes defectos que éstos sólo tienen por contraste con un ideal que no se ha dado nunca en la realidad»²³. Y no pocas voces han reiterado llamadas al *realismo político* sobre lo que puede esperarse de un Parlamento en un sistema de partidos como el nuestro²⁴.

23. RUBIO LLORENTE, F.: Intervención en la mesa redonda sobre «El futuro de la institución parlamentaria», en GARRORENA MORALES, Á. (Editor): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1990, p. 3894.

24. Por ejemplo, PÉREZ ROYO, J.: «El mito de la crisis del Parlamento», en TUSSEL, J., LAMO DE ESPINOSA, E. y PARDO, R. (Editores): *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, Ed. Alianza, Madrid, 1996, pp. 53 y ss.

El principio de legalidad, que junto con el de la seguridad jurídica, constituye la piedra clave de la bóveda de un moderno Estado de Derecho bien se merece que los factores legitimadores de las leyes en un sistema democrático moderno de opinión pública sean respetados en el quehacer legislativo cotidiano. Y el ideal de una democracia mejorable —que ha retornado a nuestro horizonte, tras el derrumbe de los sistemas comunistas— creemos que ha de incluir el de un procedimiento legislativo mejorable, más que en el plano teórico, en su faceta práctica, por supuesto lejos de utópicas búsquedas de la ley fruto de *la fuerza del mejor argumento*, en la expresión de Jürgen Habermas o del ideal deliberativo en la toma de las decisiones colectivas, defendido por David Braybrooke olvidando la realidad que ofrecen hoy partidos y grupos parlamentarios.

Es innegable que hace décadas que a los politólogos les interesa muy poco la relación entre libertad, democracia y ley. Es más, los filósofos (especialmente los de orientación idealista) han dado completamente la espalda a lo que para un mundo mejor pueden aportar las leyes. No nos debería extrañar demasiado porque desde el neo positivismo jurídico nadie parece haberse enterado que hemos pasado discretamente del ideal de la supremacía de la ley al mundo poco cautivador del gobierno de los legisladores. Quizás nos corresponda en el futuro próximo precisamente a los juristas, —tras vencer el «desaliento» que, según Häberle, prima facie puede suscitar el abordaje de esta materia²⁵— volver a posicionar en el debate académico los factores que en nuestro tiempo deben contribuir a legitimar las leyes ante los ojos de la ciudadanía. Las anteriores reflexiones tan sólo pretendían aproximarnos unos pocos pasos hacia un campo sobre el que habremos de volver.

Muchas gracias por su amable atención.

25. HÄBERLE, P.: «Contenidos significativos y funciones de la ley parlamentaria», en LÓPEZ PINA, A. (Editor): *Democracia representativa y parlamentarismo*, Ed. Senado, Madrid, 1994, p. 67.