

LEY Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA CRISIS DE NUESTRO PARLAMENTARISMO

Law and legislative procedure in the crisis of our parliamentarism

ANDRÉS BETANCOR (coord.): *Instituciones del Estado democrático de derecho*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2024, 366 págs.

ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMORRO (coord.): *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, Zaragoza, Fundación Giménez Abad, 2023, 277 págs.

SHANE MARTIN, THOMAS SAALFELD Y KAARE W. STROM (eds): *The Oxford handbook of legislative studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 770 págs.

JOSÉ TUDELA Y MARIO KÖLLING (eds.): *Calidad democrática y Parlamento*, Zaragoza, Fundación Giménez Abad, 2022, 506 págs.

MANUEL ARAGÓN REYES, JUAN JOSÉ SOLOZABAL ECHAVARRIA Y JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS (dirs.): *El Estado constitucional democrático. Libro homenaje a Javier Jiménez Campo*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2025, 791 págs.

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS (2022): Parlamentarismo en España: algunas revisiones necesarias. En *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 38, 255-267.

1.

En un homenaje al profesor Miguel Artola en el que participé en 1996, «El régimen parlamentario y sus enemigos. Reflexiones sobre el caso español» (*Revista de Estudios Políticos*, 93) advertía sobre la presidencialización de nuestro sistema parlamentario y dudaba del asidero constitucional de dicha transformación que podía indicar una mutación claramente irregular. Esta tendencia no ha parado desde entonces y su desarrollo ha generado una atención sobre la que merece la pena detenerse, aunque lo haga con limitaciones evidentes, toda vez que se excluye un análisis dependiente de explicaciones personalistas o que reposen en factores políticos coyunturales.

La presidencialización de nuestro régimen parlamentario se hace a costa obviamente del Parlamento que habría perdido su centralidad en el sistema institucional. Así, el estudio de la crisis parlamentaria se presenta de modo indudable y lo abordaré atendiendo a su reflejo en lo que después de todo es la primera tarea del órgano normativo, esto es, la ley.

En relación con la problemática de la ley, en su condición de exponente paradigmático de la situación del Parlamento, se presentan dos cuestiones preliminares si se quiere. Primero, dar cuenta de la importancia constitucional de esta fuente del derecho. Esto es, referirse a las variadas ocasiones en que el constituyente la configura: sus clases y variedades. Leyes generales y autonómicas; orgánicas y ordinarias; de bases y desarrollo; de Pleno o Comisión (Astarloa, 2024); y, sobre todo, entender las determinaciones sobre la posición de tal norma en el sistema de fuentes. Hablamos de la idea de reserva respecto de los derechos e instituciones, y del principio de legalidad en relación con el reglamento. Y segundo, avanzar que la función de la ley en el ordenamiento del siglo XXI no puede establecerse sobre el esquema de la idea liberal de ley: regulación sobre unas pocas cuestiones, esencialmente, establecimiento de los grandes códigos y norma de autoorganización del Estado, en una discusión con los mejores representantes de la homogénea clase social nacional, esto es, la burguesía ilustrada, hablando en Parlamentos de notables prestos a discutir en términos de acuerdo y coincidencia (Solozabal, 2015). Debe tenerse en cuenta asimismo la necesidad de atender a la complejidad normativa de las sociedades de nuestros días, de acuerdo con el modelo de Estado social intervencionista (legislación motorizada, por emplear la fórmula schmittiana). Por ello, la ley, primeramente, no puede renunciar ni a la realización de una cierta idea de justicia (la ley es no solo *voluntas* o imperio de la representación popular, sino *ratio* o decisión racional para la comunidad), asumiendo por tanto una idea material y no solo formal de la ley, de modo que no es ley cualquier acto normativo de las Cortes, sino aquel que constituye un mandato general y racional sobre los derechos de los ciudadanos (Sánchez Agesta, Rubio Llorente), ni le es dado prescindir de la observancia de ciertas exigencias procedimentales y controles que garanticen cierto nivel técnico en su producción.

Se trata, en suma, y como se ha escrito, de rescatar del olvido «los requisitos que conforman la ley dibujada constitucionalmente y que sustentan su legitimidad. De entrada, los requisitos procedimentales, que requieren entre otras cosas proyectos sólidos, audiencia atenta de los consejos asesores, participación de expertos e implicados en cada materia, reflexión detenida, deliberación parlamentaria pública, contraste plural y explicación pública de los motivos de cada norma en la sede de la representación. Pero también, y no con menor intensidad, los requisitos materiales, que imponen la racionalidad, la seguridad jurídica, la calidad, la proporcionalidad o la interdicción de la arbitrariedad, entre otros principios elementales que conforman la ley democrática que recuperó en 1978, después de muchos años, la Constitución» (Astarloa, 2023: 73).

2.

La idea de ley, y sobre todo el desarrollo de las consecuencias materiales y formales que implica la misma, me parece que resultan iluminadas si se atiende a tres perspectivas principalmente. El modelo de ley española, primariamente, debe ser el negativo de la idea de ley propia del parlamentarismo schmittiano, que desconfía del pluralismo de la representación que se lleva a cabo en los parlamentos occidentales y que resulta de nulo interés para cubrir las necesidades de decisiones que la comunidad nacional necesita. En el universo schmittiano, el Parlamento no tiene propiamente una función representativa: los Parlamentos, cree Schmitt, son espacios fragmentados, reducidos a una confrontación estéril, incapaces de resolver los problemas existenciales, diríamos de afirmación política, que tienen los pueblos. La alternativa es, por el contrario, la democracia plebiscitaria en la que se produce la identificación del pueblo con su líder o dirigente.

Benévolamente puede entenderse la obra de Schmitt como una defensa del Estado en un momento (crisis de Weimar) en que la unidad de este aparece cuestionada por un pluralismo desestabilizador que produce el bloqueo o la futuridad de las instituciones, incapaces de actuar las necesidades permanentes de la nación alemana. Schmitt habría captado perfectamente la palabrería e inconclusión frívola del liberalismo. La discusión, que se lleva a cabo en el espacio de la opinión público o del parlamento, según Schmitt, sería romanticismo político «una conversación sin fin», el arte, de eludir la decisión más importante, la que distingue entre amigo y enemigo (Solozabal, 2021).

Sin duda, el marco habermasiano aparece, en segundo lugar, como mucho más apropiado para entender la idea de ley constitucional. Habermas es un filósofo eminente, lo que explica su radicalidad al tratar de asentar las bases de la democracia como forma política viva por los ciudadanos y la sistematicidad de sus planteamientos, integrando en una posición central la participación discursiva de todos en las instituciones representativas, esto es, el Parlamento.

La democracia es un sistema que institucionaliza en el Parlamento el diálogo como mejor modo de averiguar lo que conviene a la comunidad, estableciendo, en consecuencia, lo que debe hacerse. Sin duda, en la idea del reconocimiento de todos que implica el diálogo y la participación política, sin los que la democracia no es posible, hay una idea de la dignidad de la persona. Tal dignidad exige una forma política conforme a sus estándares morales, y se convierte así en un componente esencial de la idea habermasiana del orden político democrático. Luce especialmente el carácter dialógico del pensamiento de Habermas: lo que garantiza la razonabilidad de las posiciones políticas, y de su plasmación normativa, es que las mismas han sido sometidas necesariamente al procedimiento discursivo, en el que se acepta que

prevalecerá el argumento mejor fundado en el debate público. El ejemplo máximo de diálogo político es la constitución, ya no solo porque su interpretación deberá hacerse en una conversación, como han visto Dworkin o Levinson, sino porque es el resultado del acuerdo en su mismo origen. La dependencia del diálogo de la constitución explica asimismo su apertura necesaria a la reforma, lo que manifiesta también su dinamismo o variabilidad, si aceptamos los términos de García Pelayo (*íd.*).

La exposición del marco ideológico del parlamentarismo desde el que explicar la idea de ley requiere, por último, en relación con el modelo habermasiano, dos palabras más: una, dando cuenta de una concreción del mismo; y otra, para referirse a su complemento necesario.

Me refiero en primer lugar a quienes han delineado un modelo dialógico habermasiano, seguido en la arena democrática, se trate de los debates parlamentarios o electorales. Estos autores han llegado a elaborar un índice de calidad deliberativa de los debates, según el grado de racionalidad argumental y su consideración del bien común por parte de quienes participan en ellos, así como por la actitud para interactuar de modo constructivo con quienes uno no está de acuerdo. El índice atendería a cuatro variables: 1) la disposición a justificar en términos de racionalidad los planteamientos de cada cual; 2) aceptar que la mejor justificación de la propia posición depende de la orientación hacia el bien común antes que de acuerdo con los intereses de los representados; 3) respeto hacia las posiciones de los otros intervenientes en el la discusión, y 4) disposición de todos a admitir propuestas diferentes o intermedadoras provenientes de los participantes en el diálogo (Bächtiger, 2014).

La referencia dialógica resulta especialmente indicada si se comparte la idea de atribuir en el sistema democrático un rol importante a determinadas instituciones que complementan su base representativa (esto es parlamentaria) y que no pueden instituirse ni funcionar sin el consenso y la disposición de consumo del Gobierno y la oposición, disponiendo entonces de una base propiamente no partidista o supra partes. Me refiero a las instituciones de la independencia y la reflexividad. Hablo, entonces, de las Administraciones, sean generales o especialmente las independientes, y del Tribunal Constitucional. Los déficits democráticos deben ser restañados, dice Pierre Rosanvallon, por el aporte de *las instituciones de la imparcialidad*, esto es, una Administración competente y gestora de los intereses generales, y las Administraciones independientes (a su modo entre nosotros, Administración electoral, Banco de España, TVE y otras instancias controladoras), esto es, comisiones u organismos colegiados, que operan de modo muy procedimentalizado y que, sujetos a debate, rinden informes públicos. Además, Rosanvallon pide un mayor peso en el sistema de *las instituciones de reflexión*, tales como los tribunales constitucionales, que deliberen sobre los principios

permanentes, indefectibles y propios de cada nación, en realidad sobre las bases constitucionales, esto es, los mismos supuestos de la comunidad política (Solozabal, 2015).

3.

La idea correcta de ley como normación en principio universal o ilimitada, esto es, sobre todo y con el solo borde de su respeto constitucional, no puede ignorar que la reserva constitucional —quiere decirse, la previsión de rango legal para determinada materia— supone una constrictión al legislador, al que se le impone una disciplina que le corresponde en exclusiva, aunque la cláusula que establece la reserva puede comenzar ella misma la regulación en cuestión, que de este modo no resulta del todo a disposición del legislador, pues en parte ya está ocupada por el constituyente. A lo que queremos apuntar es al hecho de que en nuestro ordenamiento la legitimación democrática no corresponde solo al legislador, contando como se relatará después con la intervención del Ejecutivo en el ejercicio de la potestad legislativa, en relación indudablemente con la iniciativa, pero también patente en la posición privilegiada del Gobierno en la agenda legislativa o su capacidad de veto de las enmiendas. La crisis de la ley, esto es a lo que quiero llegar, tiene que ver con la ruptura del patrón tradicional de ordenación general, universal y racional, que, como sabemos, no se plantea sobre iguales presupuestos en la época liberal que en la época del Estado social, pero también con la propia legitimación del reglamento, indudablemente democrática en cuanto tal norma se dicta por un órgano de dicha cobertura inmediata (Fernández Farreras, 2024: 144)¹. Obviamente, estamos hablando en el caso de los reglamentos de normas sometidas al principio de legalidad, pero, como señalamos, con una legitimación propia, dada la base democrática innegable de los Gobiernos de que proceden. Sin olvidar la propia justificación funcional de las normas

¹ «Hay que reconsiderar, en definitiva, el alcance y extensión de la intervención del Parlamento en el ejercicio de la potestad legislativa antes que seguir manteniendo que todo está bajo el dominio de la ley. La legitimidad de origen es necesaria, pero no basta. Frente a la defensa a ultranza de la concepción tradicional de la ley, seguramente más fructífero sería tratar de reajustarla a las nuevas exigencias y demandas sociales. Sin olvidar que el poder ejecutivo también goza de legitimidad democrática, siquiera sea indirecta. Seguir concibiéndolo como un mero receptor de mandatos del legislador —degradado a ser un «obtuso receptor» de tales mandatos, dijo ya hace años M. Bullinger— resulta por completo irreal e injustificado». Germán Fernández Farreras. En Andrés Betancor (2024: 144).

reglamentarias, a las que alcanza una calidad propia y un detalle que es más fácil de conseguir de este tipo de regulaciones que de las propias leyes.

Si es inapropiado negar a los reglamentos un margen de discrecionalidad, de modo que en rigor muchas veces son algo más que normas de desarrollo sin espacio propio, tampoco hay que olvidar que en el control de su legalidad los tribunales, ante insuficiencias o lagunas, también superan una actuación de mera aplicación. Basta pensar en el juego que el principio de proporcionalidad como instrumento del control de la actividad reglamentaria proporciona, fungiendo como parámetro para la Administración (Solozabal, 2023).

Sin duda, como ya hemos insinuado supra, la recuperación de la idea correcta de ley, que un renovado parlamentarismo ha de proponerse, especialmente en el plano reglamentario consistirá en garantizar tras el correspondiente debate la adecuada configuración de la ley. La ley así quedará justificada no solo por establecer desde el punto de vista material la mejor solución a los problemas de la comunidad, sino por la garantía de la observancia en su elaboración, esto es, en el debate parlamentario, de los procedimientos formales. Esto es muy importante, ya que, a la postre, la verdadera caracterización de la ley como norma solo puede ser formal, pues la ley es la voluntad normativa regular del órgano parlamentario. De este modo se plantean las bases de la justificación del control de la constitucionalidad de la ley, en razón de los vicios formales de los que pueda adolecer la norma, contando también con las lesiones de los derechos de participación de los parlamentarios, defendibles por la vía del art. 42 de la LOTC —amparo parlamentario—.

4.

Antes de pasar a referirme a las correcciones pertinentes sobre el proceso legislativo, que ha sido objeto de un implacable examen, podemos llamar la atención sobre tres cuestiones solo aparentemente marginales en el derecho parlamentario. La primera es si es mantenible la opción normativa de la ley sobre otro tipo de fuente, aunque no se abandone la matriz parlamentaria de la norma. En la producción legislativa de las Cortes debería incrementarse el peso de la legislación delegada (una vez modificada por cierto la deficiente regulación constitucional de esta figura, plagada de reiteraciones, lagunas y oscuridades), suministrando al Ejecutivo unas bases que, sin escatimar el aprovechamiento de los medios técnicos del Gobierno en la elaboración de los decretos legislativos de desarrollo pertinentes, contuvieran suficientes elementos para avanzar la actuación normativa gubernamental. Legislar hoy es una labor extraordinariamente compleja, que en bastantes ocasiones necesita concursos y asistencias técnicas que solo puede asegurar el Ejecutivo. Sin

duda, al respecto podría servir de inspiración la práctica de otros países con la legislación delegada, como es el caso del Reino Unido (García Escudero, 2015: 452). La legislación delegada, sin desechar que su base legislativa está constitucionalmente garantizada, ofrece las ventajas de una superior calidad técnica, como norma elaborada por los servicios de la Administración, y un control más extenso por parte de la jurisdicción ordinaria. La intervención parlamentaria debe producirse de manera incrementada asimismo en el caso de los decretos leyes, encareciendo al Ejecutivo que utilice la legislación extraordinaria en los supuestos de necesidad y urgencia requeridos, y utilizando el procedimiento de urgencia después de la convalidación para la tramitación legislativa de dichas normas en mayor grado que lo que se hace hoy —también el Tribunal Constitucional, además de oponerse a los decretos leyes ómnibus, debería cesar en su deferencia ampliada gubernamental sin rebajar el significado de los límites constitucionales a esta figura del decreto ley (Aragón, 2016)—. No sobra referirse a la utilización excesiva del decreto ley apenas disimulable. Entre 2019 y 2022 (hasta el 22 de septiembre) se han aprobado 106 decretos leyes frente a 80 leyes (más de un 25 % de ellas orgánicas, inaccesibles —teóricamente— al decreto ley (García Escudero, 2023). Además, si reparamos en la procedencia de las leyes, comprobaremos que una buena parte de las que se están publicado en el BOE son decretos leyes tramitados por las Cortes como proyectos de ley una vez convalidados. Parte de culpa puede atribuirse a la tímida actitud del TC para controlar la concurrencia de los supuestos habilitantes. Algun sector doctrinal ha señalado que lo criticable de la doctrina del TC no está en fijarse en el control de la urgencia de la norma, sino en no excluir del mismo el ámbito de la autoorganización del Gobierno, que propiamente no debía ser objeto del decreto ley (Montilla, 2022)².

Una segunda cuestión a la que referirse es el abuso de los procedimientos urgentes y especiales, que se une a la disposición del Gobierno a sacar adelante su plan legislativo no mediante proyectos de ley, sino a través de proposiciones de los grupos parlamentarios, bien el suyo propio o los de los otros grupos que apoyan al Gobierno. Se trata así de eludir el concurso de los informes

² José Antonio Montilla (2022): «Tras muchos supuestos en los que el Tribunal Constitucional ha podido intervenir para limitar la posibilidad de establecer regulaciones normativas a través de esta fuente utilizable, lo ha hecho en relación a asuntos de autoorganización gubernamental en los que la intervención del propio Gobierno está materialmente justificada y lo que resulta discutible es que corresponda hacerlo a las Cortes Generales desde una perspectiva material de la relación entre los órganos constitucionales».

correspondientes de diversos organismos, que resultan de engorrosa consecución, aunque pudieran asegurar una mejora de los textos legislativos finales. De otro lado, la base peculiar de la iniciativa legislativa, cuando esta no se encuentra respaldada por todos los grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno —en el caso de las proposiciones de ley— permite al mismo explicar o dar cuenta de la situación, más allá de la admisión de un cierta esquizofrenia política, como prueba de pluralismo interno.

El caso es que se debe registrar una desusada utilización de la leyes de comisión y de procedimientos de lectura única, que impiden el debate y restan oportunidades de intervención a los parlamentarios, además de denotar una preocupante tendencia a orillar la contribución del Parlamento en el desempeño de la función legislativa. Naturalmente la regeneración parlamentaria debe ceñirse al más cuidadoso compromiso a limitar el recurso a estos expedientes en aquel ámbito material propio, de acuerdo con las estipulaciones reglamentarias, y la concurrencia escrupulosamente comprobada de las circunstancias habilitantes para su empleo.

Síntéticamente Ignacio Astarloa se ha referido al deterioro del procedimiento parlamentario al que contribuyen las prácticas que se acaban de denunciar; así, «el planteamiento de las iniciativas legislativas, obviando los informes obligados (y también los convenientes) para la elaboración de los proyectos de ley por el Gobierno antes de su presentación en las Cortes. También la tendencia cada vez mayor a utilizar no solo el procedimiento de aprobación de leyes por Comisión (que hace tiempo que se convirtió en lo ordinario), sino el extremo procedimiento de lectura única, que combinado con la declaración de urgencia y la reducción de plazos de enmiendas a días (e incluso a horas) permite aprobar textos de manera fulminante y con mínimo debate y reflexión. Además, resulta cada vez más frecuente la presentación por los partidos del Gobierno de proposiciones de ley, obviando los requisitos establecidos para los proyectos gubernamentales y a las que suele acompañar la declaración de urgencia e incluso la citada lectura única» (Astarloa, 2024: 136).

Una tercera cuestión se refiere, de una parte, a la conveniencia de reforzar la asistencia a las labores parlamentarias de expertos o interesados en las materias de las que se ocupan las leyes, que desde luego pueden ser, aunque obviamente no exclusivamente, personas ligadas a la propia Administración; y de otro lado, como ya se exige por la legislación sobre transparencia en relación con la Administración y otros organismos públicos, en buena medida incitada por la Unión Europa, se ha de facilitar a los ciudadanos la información de las actividades y agendas de los parlamentarios, posibilitando el seguimiento y control de estos. Es interesante anotar la trascendencia creciente, especialmente apreciada por el Tribunal de Derechos Humanos, de la calidad del procedimiento democrático para justificar, dentro del margen de apreciación nacional, posibles restricciones

de los derechos, establecidas en la legislación estatal tras un diálogo, institucional o más amplio al respecto, de manera que el resultado final no pueda considerarse ni arbitrario ni manifiestamente desproporcionado (Sieira, 2022: 56). En este sentido es importante que se esté llamando la atención sobre la necesidad de estudiar la problemática de los *lobbies*, superando la visión más bien abusiva de los mismos, tanto en España como en otros países, acercándose a la actividad *lobística* como un modo de participación, mejorando desde un punto de vista técnico el contenido de los proyectos normativos y especialmente las leyes y, en definitiva, asegurando una mayor observancia de la norma en la comunidad al implicar a los destinatarios en la propia regulación. Como corresponde al Estado autonómico y ha sucedido en otros ámbitos materiales, la regulación que se proyecta en el nivel nacional de la actividad *lobística* ha de verse favorecida por la experiencia previa ya ensayada en el nivel autonómico, pues este tipo de normaciones ya se han aprobado en Cataluña y Valencia (Ridao y Araguás, 2024).

5.

En relación con el proceso legislativo, me limitaré ahora a señalar algunas áreas temáticas.

A. Interesante es recalcar que la insistencia en las exposiciones de motivos que deben acompañar a los textos para que el Parlamento se pronuncie sobre los mismos no significa que los defectos o levedad de ellas puedan considerarse vicios de irregularidad, determinantes de la inconstitucionalidad de la norma. Su justificación tiene que ser la ayuda al legislador; por tanto, no tienen como principal objetivo facilitar la interpretación de la norma, cuando se conviertan en leyes los textos de que hablamos, ni adelantarse a su defensa en el caso de la impugnación de su inconstitucionalidad, según parece ocurrir por ejemplo en el llamativo preámbulo de la Ley de Amnistía, como he denunciado en otro lugar. En el caso de los proyectos de ley, los textos que se presenten deben cumplir en la fase prelegislativa las exigencias establecidas en la Ley 40/2015 del Régimen del Sector Público, que reitera lo pedido en la regulación anterior sobre la materia (*Memoria y estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de la norma*), así como una memoria económica estimativa del coste a que diera lugar. Dada la disposición del TC a no dar relevancia a los antecedentes más que si condicionasen el proceso de la toma de decisiones, la Mesa de la Cámara no ha acordado hasta ahora la inadmisión de iniciativas gubernamentales por motivo de omisión de los antecedentes necesarios.

El nivel de exigencia está especialmente rebajado cuando la iniciativa parlamentaria corresponde a los grupos en el caso de las proposiciones de ley,

limitándose a solicitar la demanda de una relación de normas vigentes con relación con la iniciativa presentada, sin obligación de remitir memorias de impacto. Es más, señala Sara Sieira, «en algunas ocasiones se utiliza la presentación de proposiciones de ley por el grupo que apoya al Gobierno para evadir la obligación de presentar informes que pudieran resultar "incómodos" para la tramitación de la iniciativa».

B. Una palabra para defender el significado político general de los debates en la primera fase del procedimiento. La búsqueda de un Parlamento más eficiente debe llevar a subrayar en el procedimiento legislativo su contribución en la fase de la toma en consideración, en el caso de las proposiciones, o de la discusión de las enmiendas a la totalidad si hablamos de proyectos de ley, debatiéndose en ambas ocasiones las líneas políticas generales de la propuesta legislativa, dando así, como se hace en otros ordenamientos, el mayor realce a esta primera lectura.

En general, se ha destacado la necesidad de proceder a reformas del procedimiento legislativo que procuren su racionalización, simplificación y eficiencia. La calidad final de la ley tendrá que ver, como acabamos de señalar, con la propia base de origen de la iniciativa legislativa y dependerá también de las asistencias de apoyo externo, sin perder nunca la relación con la propia iniciativa. Se parta del propio Gobierno o se vincule a estudios o demandas concretas, se ha señalado que mejorarían el proceso legislativo diversos instrumentos, como un responsable parlamentario de la suerte de la iniciativa, una clarificación del programa legislativo y, finalmente, un seguimiento del impacto de la ley, que puede hacerse depender de una subcomisión legislativa o del propio Gobierno.

En el procedimiento legislativo ha de atribuirse una renovada importancia a la ponencia, que celebra en secreto sus sesiones y en donde ha de asegurarse el protagonismo de los parlamentarios individuales, esforzándose por mantener el nivel técnico de su contribución a la elaboración de la ley. La ponencia puede volver a reescribir la iniciativa legislativa, en virtud de sus facultades de enmienda, introduciendo la mayor racionalidad en el debate parlamentario. Sus posibilidades son grandes como órgano acéfalo que es y en el que las facultades ordenatorias del letrado también son importantes. Sin embargo, hay que decir que en la mayoría de las ocasiones no funciona la ponencia o se falsea su funcionamiento, especialmente en el caso de las leyes de presupuestos, que se negocian fuera del Parlamento. Si el Gobierno no dispone de mayoría cómoda, el procedimiento legislativo ordinario no comienza o se opta por el decreto ley.

C. Por lo que hace a las enmiendas, se trata de defender su propósito genuino y evitar la desvirtuación en su empleo, lo que sucede cuando se ignora su obligada posición subordinada respecto del texto base. En el caso de las

enmiendas presupuestarias, debe recuperarse efectivamente su significación correcta para que, a través de la obstrucción parlamentaria que implican, no se impida el desarrollo congruente de la política legislativa del Gobierno.

En la fase de la comisión se trata de la incorporación de las enmiendas, asegurando en la línea de lo ya dicho la necesaria congruencia y homogeneidad de las mismas. Las atribuciones en su calificación por la Mesa han sido confirmadas por el Tribunal Constitucional. En la realidad, el debate que debe tener una condición más técnica en la fase de comisión se produce, en general, de modo atropellado y no siempre con la claridad requerida, ahora ya en público y protagonizada por los grupos parlamentarios, con severas restricciones temporales. «La estructura del debate en el pleno suele ser la misma, y por el mismo tiempo: defensa de las propias enmiendas, dificultades y éxitos en la negociación de las mismas, discrepancias con los contenidos propuestos por el texto o por la oposición, y fijación de posición respecto de la votación de las partes principales del texto» (Sieira, 2022: 68).

Debe impedirse una utilización filibusteria de las enmiendas, señalándose un plazo perentorio y cerrado para la presentación de las mismas durante la tramitación parlamentaria.

Es interesante resaltar que para algún autor el tiempo del actual parlamentarismo fragmentado no merece ser denostado, pues este ofrece indudables oportunidades al pluralismo, con ventaja para la representatividad. Además, se demanda una mayor viveza del proceso legislativo de cara a articular mecanismos de colaboración y sacar adelante las leyes. Nada más negativo para un parlamentarismo vivo que las mayorías absolutas y, obviamente, en un Parlamento fragmentado configurar una mayoría absoluta con carácter permanente es difícil. Por tanto, el parlamentarismo, se dice, es más dinámico cuando existe fragmentación. El resultado es que en el nuevo Parlamento se incrementan también las oportunidades de participación a través de iniciativas de los grupos que forman parte del Gobierno, y se posibilita un mayor el control del Ejecutivo, por ejemplo, fomentando comisiones contra la voluntad del principal grupo parlamentario, o comparecencias, etc.

De todos modos, un Parlamento renovado necesita una racionalización y simplificación del debate para clarificar el proceso legislativo. En la actividad parlamentaria todo es demasiado lento cuando la sociedad reclama actuaciones inmediatas, y cuando se acelera el procedimiento siempre aparece la sospecha de que se pretende hurtar el debate. Así se reacciona, especialmente, frente a las reiteraciones al comienzo y finalización de cada fase y la manipulación en la tramitación de las enmiendas, recabando un plazo para el cierre de su admisión, además de reiterar la necesidad de su congruencia con el texto legislativo principal, evitando, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, un uso inapropiado del veto del Gobierno a su admisión, exigiendo

para su validez que las mismas contraríen el ejercicio presupuestario efectivo presente (Montilla, 2022).

La bicameralidad de nuestro Parlamento debería ser una garantía de la calidad normativa, dando una oportunidad de mejora de los textos. No ha sido necesariamente así, aunque no dejemos de asumir que algunos ejemplos hay en los que la contribución del Senado ha aportado una impronta de calidad en el texto final. Las falencias atribuidas al Senado en el procedimiento legislativo tienen que ver con la fugacidad de los plazos, especialmente en los procedimientos de urgencia, como es sabido, y a que se ha utilizado el Senado para introducir enmiendas sobre aspectos en los que se ha querido hurtar su discusión en el Congreso, que se pronuncia en bloque sobre las mismas. Se ha propuesto (Solozabal, 2019a: 239 y ss.) también para mejorar la integración de las Cámaras el recurso a una comisión mixta paritaria de diputados y senadores, como la que previó la Ley de Relaciones entre los Cuerpos Legislatores de 1837 y que se incorporó a la Ley para la Reforma Política. A cargo de la mencionada comisión correría la elaboración de un dictamen común que hubieran de votar ambas Cámaras.

Se ha aconsejado, como sabemos, la idea de un guía o responsable (coordinador) del proyecto; y se ha sugerido la conveniencia también de un seguimiento de la norma en relación con el desarrollo reglamentario, así como del cuestionamiento constitucional de su corrección y su efectiva aplicación. En un sentido ilustrativo de lo que estamos diciendo, puede pensarse en el tiempo de la pandemia en la formación de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica constituida el 7 de mayo y que finalizó sus trabajos el 3 de julio de 2020, rindiendo el correspondiente dictamen. La verdad es que ese esfuerzo todavía duerme en los cajones y no se han puesto en marcha la mayoría de los acuerdos a los que se llegó. Sin duda, el Parlamento desaprovechó una oportunidad para demostrar su utilidad si, como resulta obvio, se trataba de obtener un diagnóstico claro, determinando carencias y errores, con una intención preventiva inexcusable (Tudela, 2023).

D. En el intento de configuración de la idea actual de ley, queda una cuestión por plantear, que es la del control constitucional de la regularidad del procedimiento parlamentario seguido en la aprobación de tal norma. El control de la regularidad constitucional de la actuación de los órganos del Estado alcanza como no puede ser de otro modo también al Parlamento. Ocurre como es sabido que ese control, de un lado, es compatible con el llevado a cabo cuando se examina la constitucionalidad de la ley, alegando la presencia de vicios formales de inconstitucionalidad, y que debe de hacerse teniendo en cuenta que el mismo supone una excepción del principio *interna corporis*; y que además dicho control, ejercido mayormente a través del amparo parlamentario (art. 42 LOTC), no se verifica de modo subsidiario

intentándose antes la reparación de la irregularidad del acto por medio de una intervención jurisdiccional ordinaria. Por supuesto, la irregularidad denunciada solo se ocupa de la defensa de los derechos fundamentales —por tanto, en principio no de infracciones simplemente reglamentarias— y está a disposición no solo de los parlamentarios, sino también de particulares cuyos derechos hayan podido ser vulnerados por actuaciones de los órganos parlamentarios (Gómez Lugo, 2024).

Si se tratase de establecer los rasgos de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los actos parlamentarios, deberíamos apuntar antes de nada al exquisito cuidado de que el control de la regularidad procedural parlamentaria se atuviese en la medida de lo posible a la observancia del principio *interna corporis*, de modo que se respetase la autonomía parlamentaria, compatible también con el respeto por los órganos de representación de los derechos de los parlamentarios, cuyo *ius in officium* hay que asegurar, mostrando una disposición a atender a las denuncias de las vulneraciones de los derechos de los diputados y senadores, cuando las mismas impiden una correcta formación de la voluntad de las instancias representativas, alterando dichas lesiones su normal funcionamiento, imposibilitando el debate o que este se produzca con todas las garantías.

Si yo no la entiendo mal, la jurisprudencia constitucional sobre el control de la regularidad parlamentaria establece una línea divisoria entre la doctrina sentada en los intentos de suspender la tramitación del primer Plan de Ibarretxe y del Estatuto de Cataluña, y un segundo momento que ya correspondería al control parlamentario del *procés*. El Tribunal Constitucional rechazó, en efecto, el intento de suspensión de la tramitación del Plan, cerrando la puerta a su examen en el Parlamento Vasco y después en las Cortes, alegando que ello impedía el debate democrático, garantizado en nuestro sistema sin límite constitucional alguno, toda vez que nuestra constitución no es militante. De otra parte, no se podía prejuzgar el resultado final de la tramitación: sin duda, el control intentado era abstracto y suponía recuperar una vía ya derogada del control preventivo de los estatutos de autonomía.

El Tribunal, cuando no se está ante una formalización normativa, carece de la inexcusable jurisdicción o competencia para pronunciarse. «La necesaria defensa jurisdiccional del ordenamiento no puede verificarse sino cuando cabe hablar propiamente de infracciones normativas, solo susceptibles de ser causadas, obviamente, por normas, y nunca por proyectos o intenciones normativas, que, en cuanto tales, pueden tener cualquier contenido. La jurisdicción puede reaccionar contra la forma jurídica que resulte de esas intenciones, pero la intención misma y su debate o discusión son inmunes en una sociedad democrática a todo control jurisdiccional, singularmente si el debate se sustancia en un Parlamento, sede privilegiada del debate público»

(ATC/135/2004). De manera que en esta primera fase doctrinal el Tribunal considera con suspicacia la posibilidad de impugnar acuerdos o resoluciones, por su discutible condición jurídica, como normas vinculantes de derecho positivo, pues no tienen efectos externos o eficacia general, obligando exclusivamente a determinados sujetos parlamentarios. Por lo demás, el ataque o impugnación ante la jurisdicción constitucional de los actos señalados enerva el debate parlamentario y prejuzga el resultado normativo final.

Esta actitud recelosa frente al control parlamentario se va a abandonar durante el *procés*, primero en relación con la impugnación del *dret a decidir* (STC 42/2014) y, sobre todo, en relación con los autos que recaen contra diversas actuaciones de los órganos parlamentarios en resoluciones dictadas en ejecución de la sentencia inicio del *procés* (STC 259/2015). La Sentencia 42/2014 había abierto la posibilidad de controlar una Declaración ambivalente, según el Tribunal. A la vez política, pero también inequívocamente jurídica. La resolución en cuestión se presenta indudablemente ante todos como habilitadora del proceso que permite el ejercicio efectivo del derecho a decidir, y por tanto tiene un propósito de causar efectos concretos. En su estela aparece en primer lugar la sentencia inicio del *procés* (STC 259/2015), que reacciona frente a una declaración de voluntad de la Cámara catalana de comienzo de un determinado proceso político y es capaz de producir efectos jurídicos propios, pues, como se dijo en la STC 42/2014, no se agota en lo vinculante (Solozabal, 2019b). En efecto, el Gobierno central se dedicó a impugnar todas y cada una de las actuaciones del Parlamento catalán. Lo hizo, en gran medida, como incidentes de ejecución de la sentencia *inicio del procés* (STC 259/2015, de 2 de diciembre). Los autos que resolvieron los incidentes, todos ellos estimatorios, abrieron una nueva fase en la intervención jurisdiccional en la vida parlamentaria (auto Comisión de Estudio del Proceso Constituyente; auto acuerdo del Pleno ratificando la resolución de la Comisión; auto sobre convocatoria de referéndum, acuerdo de la Mesa y preguntas a formular; resolución sobre la amnistía; auto contra la resolución en respuesta la sentencia del Tribunal Supremo, etc.) (Borrajo, 2024).

Es difícil negar que este control del Tribunal Constitucional del procedimiento parlamentario alcanzó una intensidad inusitada (la expresión es de Borrajo), como la que suponía la amenaza penal a los titulares de los órganos parlamentarios, por no ignorar que incurrió en duplicaciones objetivamente innecesarias y que supuso un evidente límite a la posibilidad de que el debate se produjese de modo irrestricto. Sin embargo, la verdad es que la situación política no podía permitirse el ejercicio de las facultades del Tribunal Constitucional como corresponde a una situación ordinaria. Desde el punto de vista de la política constitucional, la no implicación inmediata del TC en el *procés* no se hubiera entendido. En ese sentido debe recordarse que se había

verificado la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en su art. 92, buscando reforzar los poderes del Tribunal en relación con la ejecución de sus sentencias. En efecto, lo que hace la reforma es atribuir al Tribunal Constitucional el control de la ejecución de sus resoluciones adoptando las medidas pertinentes y resolviendo las incidencias al respecto, previendo la solicitud de auxilio por su parte de las autoridades que considere oportunas. Entre las medidas que puede adoptar están acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades o funcionarios incumplidores y hasta deducir el testimonio para exigir en su caso responsabilidad penal. Tal reforma ha sido avalada en su constitucionalidad por dos sentencias del Tribunal Constitucional que en realidad son consideradas manifestación de la potestad que le corresponde como a cualquier Tribunal de ejercer la función jurisdiccional juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. De otro lado, no se trata de una reforma inaudita, pues la misma se mueve en la estela del ordenamiento constitucional, al que la ley del Tribunal le atribuye las facultades adecuadas urgentes, proporcionadas y eficaces para asegurar lo necesario de cara al cumplimiento de sus resoluciones (Solozabal 2019c: 31 y ss.) De modo que desde nuestro punto de vista ni era posible dejar de conferir un rol importante al TC en la defensa del orden constitucional, que alcanzase al control de las resoluciones contrarias al mismo y que además en algunos casos tuvieron lugar con manifiesto desprecio de la regularidad reglamentaria y de los derechos de los parlamentarios de la oposición, ni las intervenciones en la resolución de los incidentes de incumplimiento de sentencia dejaban de tener suficiente cobertura legal.

Llamamos la atención finalmente sobre el Auto 177/2022 porque por primera vez el Tribunal Constitucional suspende cautelarmente el procedimiento legislativo con ocasión de la admisión de un amparo frente a un acto parlamentario aceptando diversas enmiendas contra diversos preceptos de una proposición de ley orgánica. Se trataba de dos enmiendas que modificaban la LOTC y la LOPJ en relación con la elección de magistrados al TC que pretendían introducirse en una proposición de ley orgánica «de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso».

Las enmiendas fueron admitidas sin que la demanda de reconsideración fuese atendida. Ante ello, y atendiendo las pretensiones de los recurrentes, el Tribunal Constitucional adoptó la medida cautelar de suspender la introducción de las dos enmiendas, que dejaron de formar parte de la tramitación de la ley en el Senado. Lo hizo por entender que concurrían en la solicitud del amparo los principios de la irreversibilidad del prejuicio y urgencia excepcional, en un supuesto en el que se trataba de los derechos de participación de los demandantes, pero también de la composición y funciones de las

instituciones básicas del Estado constitucional (Losada, 2025; Duque, 2025; Azpitarte, 2023). Por eso, ante las circunstancias concurrentes, concluye el Tribunal que la medida de suspensión resulta adecuada para la preservación de la efectividad cautelar del derecho fundamental de participación política de los diputados recurrentes. Se trata de un instrumento idóneo respecto a la finalidad pretendida, dado que impide la consumación de la vulneración invocada mediante la aprobación definitiva de esa parte de la ley en tramitación; es una medida necesaria, dado que no se atisba otra que resulte menos gravosa e igualmente eficaz, y es proporcionada *stricto sensu* porque permite conciliar la continuación de la tramitación parlamentaria con la protección cautelar del derecho de participación política de los diputados recurrentes, los derechos invocados (Losada, 2025).

En fin, la suspensión acordada no ocasiona una perturbación grave ni irreversible a un interés constitucionalmente protegido o a los derechos fundamentales o libertades de terceros porque no impide presentar una nueva iniciativa legislativa que tenga por objeto el contenido de las enmiendas impugnadas (Losada, 2025; Cuenca, inédito).

Aunque la suspensión fue seguida de graves protestas, ha de resaltarse la detenida argumentación del Tribunal y el que la decisión no era inaudita en el derecho constitucional, como lo muestra el caso alemán, en donde una suspensión de procedimiento parlamentario se produciría como consecuencia de la alegación de su derechos de participación de un diputado. Nos referimos a la orden del Tribunal de Constitucional alemán de 5 de julio de 2023 (segundo Senado), que acuerda la medida cautelar de suspensión de tramitación solicitada por un diputado de la oposición (CDU) contra la fijación de la segunda y tercera lecturas en Pleno del proyecto de ley de modificación de la ley de energía de los edificios (Rodríguez Patrón, 2024).

Bibliografía

- Aragón, M. (2016). *Uso y abuso del Decreto-Ley*. Madrid: Iustel.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2023). La institución parlamentaria en un tiempo inquietante. En A. de la Iglesia Chamorro (coord.). *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo* (pp. 25-75). Zaragoza: Fundación Giménez Abad.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2024). La Ley. En A. Betancor (coord.). *Instituciones del Estado democrático de derecho* (pp. 133-139). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Azpítarre Sánchez, M. (2023). Estabilización del sistema político y fractura interna de los partidos. Crónica política y legislativa del año 2022. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 127, 151-176. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.127.05>.
- Bächtiger, A. (2014). Debate and deliberation in legislatures. En S. Martin, Th. Saalfeld y K. W. Strom (eds.). *The Oxford handbook of legislative studies* (pp. 145-166). Oxford: Oxford University Press.

- Borrajo, I. (2024). Actos parlamentarios y jurisdicción Constitucional en España. En P. García-Escudero Márquez (dir.), M.ª A. Muñoz Guijosa y R. González de Zárate Lorente (coords.). *Constitución, Administración y Parlamento. Homenaje a Fernando Sáinz Moreno* (pp. 2359-2402). Valencia: Tirant lo Banch.
- Cuenca, A. (2025 inédito). *La protección de los derechos de las minorías en las Cortes Generales por el Tribunal Constitucional*.
- Duque J. C. (2025). La defensa de la Constitución por el Tribunal Constitucional ante el proceso secesionista en Cataluña. En M. Aragón Reyes, J. J. Solozabal Echavarria y Juan Luis Requejo Pagés (dirs.). *El Estado constitucional democrático: libro en homenaje a Javier Jiménez Campo* (pp. 211-228). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Fernández Farreras (2024). La ley de nuestro tiempo y su futuro. En A. Betancor (coord.). *Instituciones del Estado democrático de derecho* (pp. 141-144). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- García Escudero, P. (2015). La regeneración del Parlamento. En E. Arnaldo y P. González Trevijano (dirs.). *En pro de la regeneración democrática de España*. Madrid: Tecnos.
- García Escudero, P. (2023). Funciones y funcionamiento del Parlamento en tiempos de crisis. En A. de la Iglesia Chamorro (coord.). *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo* (pp. 111-171). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Gómez Lugo, Y. (2024). Evolución del recurso de amparo parlamentario en el modelo español de Justicia Constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 54, 351-388. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.54.2024.43317>.
- Losada, H. (2025). La suspensión cautelar del procedimiento legislativo en el recurso de amparo parlamentario. En M. Aragón, J. J. Solozábal Echavarria y J. L. Requejo (dirs.). *El Estado constitucional democrático. Libro homenaje a Javier Jiménez Campo* (pp. 285-304). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Montilla, J. A. (2022). Parlamentarismo en España: algunas revisiones necesarias. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 38, 255-267.
- Ridao, J. y Araguàs, I. (2024). *Presente y futuro de la regulación de los grupos de interés en España y Europa*. Madrid: Marcial Pons.
- Rodríguez Patrón, P. (2024). El Auto del Tribunal Constitucional 177/2022, de 19 de diciembre (y sus votos particulares), a la luz de la decisión del Tribunal Constitucional Federal alemán de 5 de julio de 2023. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, 299-331. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.131.09>.
- Sieira Mucientes, S. (2022). La racionalidad del debate parlamentario en el procedimiento legislativo problemas prácticos. En J. Tudela y M. Köllig (coords.). *Calidad democrática y Parlamento* (pp. 45-82). Madrid: Marcial Pons. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv37xg1kn.4>.
- Solozabal Echavarria, J. J. (2015). Reforzar la representación. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 103, 387-395.
- Solozabal Echavarria, J. J. (2019a). Algunas propuestas sobre la mejorable tramitación de las leyes en el Senado. En *Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos* (pp. 239-246). Madrid: Iustel.
- Solozabal Echavarria, J. J. (2019b). La Sentencia sobre la declaración soberanista y el derecho a decidir del pueblo catalán (STC 42/2014). En *Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos* (pp. 151-158). Madrid: Iustel.

- Solozabal Echavarria, J. J. (2019c). Tribunal Constitucional y Estado autonómico. En *Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos* (pp. 27-52). Madrid: Iustel.
- Solozabal Echavarria, J. J. (2021). *La democracia en apuros*. Madrid: Malpaso.
- Solozabal Echavarria, J. J. (2023). Una revisión de la teoría de los derechos fundamentales. Tres esquinas. En *Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (Cáceres, 20 de octubre de 2023). *El Estado de derecho en el siglo* (pp. 75-96). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Tudela J. (2023). Parlamento y Pandemia. ¿Una oportunidad desaprovechada? En A. de la Iglesia Chamorro (coord.). *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo* (pp. 173-196). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.

Juan José Solozabal Echavarria
Universidad Autónoma de Madrid

MAX WEBER ANTE EL DESCALABRO ALEMÁN (1917-1919)¹

Max Weber facing the German catastrophe (1917-1919)

MAX WEBER: *Escritos sobre la reorganización político-constitucional de Alemania (1918-1919)*, introducción, traducción y anotada por Joaquín Abellán, Madrid, Tecnos, 2023, 266 págs.

Escritos sobre la reorganización político-constitucional de Alemania (1918-1919) es el título de una obra de Max Weber (1864-1920) recientemente publicada en la editorial Tecnos e introducida, traducida y anotada por el profesor Joaquín Abellán. Es un trabajo esencial para los estudios weberianos, pues compendia una serie artículos y discursos que permiten al público español reconstruir cómo el insigne economista, sociólogo, jurista y político germánico vio y vivió la guerra y la posguerra mundiales.

El lector halla un Max Weber poco conocido. Trátase de un Weber alejado de la neutralidad axiológica característica del científico social, por la que él aboga en *La «objetividad» del conocimiento en la ciencia social y en la política social* o en *El político y el científico*, que se adentra en el combate político como miembro del Deutsche Demokratische Partei. En uno de los artículos acopados («La futura forma de Estado de Alemania»), Weber reconoce que meramente expone una posición ideológica o, empleando sus propias palabras, «son trabajos ocasionales meramente políticos sin ninguna pretensión de validez

¹ Este trabajo se ha desarrollado dentro del proyecto de investigación PID2023-146061NB-I00 financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.