

Aguilar nos transporta en un trayecto que traspasa el perímetro del Parlamento Europeo y que, más bien, ofrece una panorámica del complejo institucional comunitario, amén de reflexionar sobre las crisis europeas recientes. Como buen constitucionalista, recalca aquellas singularidades del Parlamento Europeo que pueden resultar de interés en perspectiva comparada, y trata de esclarecer cuál es la textura del peculiar e intrincado sistema político de la UE. Como buen europeísta, no abdica de su responsabilidad de ofrecer posibles soluciones frente a las amenazas que enfrenta el proceso de integración europea y de bosquejar cuál es el horizonte hacia el que, a su juicio, debería avanzarse. En definitiva, se trata de un libro realmente útil para aquel que quiera aproximarse a la realidad del Parlamento Europeo, ya se trate de un alumno que aspire a adquirir nociones básicas sobre la institución, de un jurista más experimentado que quiera conocer más sobre sus singularidades o, simplemente, de una persona ávida por entender mejor los principales problemas que arrostramos los europeos contemporáneos.

*Carlos Fernández Esquer*

Universidad Nacional de Educación a Distancia

### UNA REIVINDICACIÓN NECESARIA: EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LECTURA ÚNICA

MARÍA PILAR GARCÍA ROCHA: *El procedimiento legislativo en lectura única*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2020, 363 págs.

Recensionar un libro es siempre una tarea grata. En este caso, lo es por partida doble. Por quién lo escribe y por el tema que lo protagoniza. En todo caso, como no es lugar para realizar panegíricos, me limitaré a explicar por qué me resulta atractivo el tema, el procedimiento de lectura única. Una explicación que más de uno considerará debida. Estoy seguro de que en alguna ocasión la autora fue interpelada por la elección de un tema en apariencia poco seductor. El procedimiento siempre parece hostil y los denominados procedimientos especiales, se suele escuchar, un tema menor. Precisamente, esa apariencia es presupuesto del primer mérito de la autora. Haber sabido ver detrás de la teórica hostilidad, e incluso marginalidad del tema, lo que de relevante tiene. Importancia que se sustenta tanto en la problemática jurídica que plantea como en su significado no solo en y para el derecho parlamentario, sino, en general, para el ejercicio de las funciones parlamentarias y, especialmente, de la función legislativa.

Como antesala al estricto comentario de la obra, creo pertinente llamar la atención sobre la relevancia que en nuestros días tienen las cuestiones

procedimentales y, en particular, el valor que pueden tener los denominados procedimientos legislativos especiales para resolver algunas de las cuestiones que más preocupan a todos aquellos que desean disponer de leyes correctas y eficaces. El procedimiento, los procedimientos, como cauces formales de elaboración de las leyes, nos deben proporcionar, simultáneamente, los instrumentos para su corrección formal y ayuda imprescindible para evitar que las leyes pierdan su eficacia por la tentación de la retórica. Junto a ello, deben servir tanto a los intereses y necesidades del poder ejecutivo como a las exigencias que conlleva para el Parlamento el adecuado ejercicio de una de sus funciones paradigmáticas. En este sentido, siempre he considerado particularmente relevante el procedimiento de lectura única que en el Parlamento donde trabajo tuvo desde el principio la variante de poder incorporar un plazo de enmiendas, lo que lo hacía particularmente útil. Como institución del derecho parlamentario enfrenta a diversas cuestiones del máximo interés. Así, la relación entre elaboración de las leyes y tiempo, el rol de los órganos rectores, o los derechos de los diputados, en tanto que al sustraer partes nucleares del procedimiento ordinario, el procedimiento de lectura única puede entenderse como una amenaza para los mismos. En mi opinión, este procedimiento y sus posibles variantes tiene hoy más relevancia que nunca, dadas las características del desenvolvimiento en la actualidad de la función legislativa. Curiosamente, hasta ahora no había una obra que enfrentase con voluntad de plenitud lo que significa y los problemas a los que enfrenta.

La profesora García Rocha ordena su trabajo de forma canónica. De esa manera, el lector se encuentra con los antecedentes necesarios y con una sistemática que le permite tanto conocer el fundamento del procedimiento que se analiza como las distintas cuestiones que se suscitan. Alrededor de las mismas, dará testimonio tanto de las diversas opiniones doctrinales como de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Y, como se verá, no dudará en exponer su propia opinión. Desde hoy, el procedimiento de lectura única tiene una lectura global.

Decía que el libro sigue una estructura canónica y, en el mejor sentido de la expresión, simple. El lector lee el libro con facilidad y cada capítulo es precedente necesario de los posteriores. Así, se examinan tanto los presupuestos históricos como los supuestos comparados de Francia, Alemania e Italia. En este caso, resulta de particular interés el análisis de la experiencia comparada. La autora analiza los tres casos posiblemente más significativos para nuestra cultura parlamentaria. Sorprendentemente, la actitud de cada uno de estos ordenamientos frente a la lectura única es diversa, incluso radicalmente diversa. Así, en Francia se trata de un procedimiento casi proscrito; en Alemania existe una cláusula residual en su favor, y en Italia ocupa una posición intermedia, siendo el modelo más cercano al español. El contraste

entre lo previsto en Alemania y Francia resulta de extraordinario interés. En concreto, la generalidad con la que se contempla su utilización en Alemania supone de hecho una alteración radical de las pautas tradicionales del procedimiento tal y como se entiende. Creo que es posible intuir la razón de ello en la necesidad de aprobar las leyes en tiempos más breves. Como durante todo el libro se expone, la cuestión es cómo hacerlo sin quebrar principios parlamentarios esenciales ni los derechos de los diputados. De esta manera, en esta dialéctica entre los modelos francés y alemán se concentrarían todas las tensiones que subyacen a este procedimiento, así como sus ventajas e inconvenientes. Como he indicado, a lo largo de todo el libro late esta tensión para explicar las distintas alternativas que ofrece la interpretación del régimen jurídico de este procedimiento. En todo caso, y por lo que diré al final de estas páginas, creo que en esta ocasión el derecho comparado ofrece algo más que una simple referencia. Nos plantea la modernidad y transcendencia de la disyuntiva que ofrecen los procedimientos abreviados y, en particular, el procedimiento de lectura única.

La autora recoge esas tensiones al analizar los supuestos para los que nuestro ordenamiento prevé la posibilidad de adoptar el procedimiento de lectura única. Su conclusión es clara y de no poca importancia. Los reglamentos del Congreso y del Senado fueron especialmente *generosos* y establecieron unas cláusulas que cabe calificar como muy abiertas y que se explicaban por el hecho que ya a principios de los ochenta del siglo pasado se advirtió de la necesidad de agilizar la elaboración de las leyes.

Antes de continuar, es preciso destacar la relevancia del hecho de que estos procedimientos sean productos de la capacidad de innovación del reglamento parlamentario. Sin duda, esta norma tiene límites esenciales en los derechos de grupos y diputados, así como en las reglas y principios esenciales que la Constitución define como identificadoras de la institución. Pero salvaguardados los mismos, su capacidad para innovar y fortalecer la institución es notable. De ello es muestra, como se refleja en este libro, el procedimiento legislativo de lectura única. Y, añadido yo, la ausencia de novedades significativas en estas normas desde esos años, reflejo de una actitud al menos poco diligente de nuestros parlamentarios. Un juicio que, como se hace en el libro, bien puede extenderse a los parlamentarios autonómicos. Puede considerarse que los Parlamentos autonómicos han sido más audaces e innovadores que Congreso y Senado, renovando más y con más frecuencia su ordenamiento. Con todo, están lejos de haber extraído de las sucesivas reformas reglamentarias toda su potencialidad. En particular, en cuestiones fundamentales ligadas al ejercicio de las tres funciones clásicas no se han dado pasos relevantes. Es cualidad de este libro hacerlo notar al incorporar a su examen los reglamentos autonómicos. En todo caso, puede hacerse el reparo de que la atención aún

podía haber sido mayor, dada la relevancia que para el conjunto del derecho parlamentario español tiene lo que sucede en las Cámaras autonómicas. Importancia que viene dada no solo por la cantidad (diecisiete Parlamentos), sino también porque, como se dijo, es objetivo entender que ha sido en las comunidades autónomas donde se han producido las innovaciones más relevantes de nuestro derecho parlamentario. Pero, al menos, la autora incorpora esa mirada al libro y no cae en la tentación de reducir nuestro derecho parlamentario al relacionado con las Cortes Generales.

Precisamente, alrededor del análisis de la normativa autonómica la profesora García Rocha realiza una afirmación que estimo trascendental y que define a la perfección la cualidad del libro y su propia posición de fondo. Por su relevancia, la transcribo literalmente: «Es decir, lejos de encontrar aquí [en el Derecho parlamentario autonómico] elementos que nos ayuden a concretar los perfiles de los presupuestos habilitantes que establecen los reglamentos del Parlamento estatal, lo que advertimos es que algunos legisladores autonómicos han llevado al Reglamento parlamentario de sus Asambleas legislativas lo que en el ámbito estatal ha sido —como veremos en las páginas siguientes— una mala praxis parlamentaria: que el pleno no esté casi sujeto a límite alguno para decidir la pertinencia de recurrir a este trámite legislativo abreviado o que lo active con la única intención de recortar los tiempos del procedimiento de elaboración de una ley con independencia de las condiciones que reúna el texto en cuestión».

La autora adelanta la que va ser su tesis de fondo: la decisión de tramitar un determinado proyecto mediante el procedimiento de lectura única es trascendente pues puede afectar a los derechos fundamentales de los diputados. En consecuencia, los presupuestos habilitantes de tal decisión deben evitar una ambigüedad que derive en una libertad casi absoluta para su determinación. En su opinión, los análisis doctrinales y jurisprudenciales realizados hasta la fecha no han sido suficientes para delimitar con la claridad necesaria esos presupuestos, originando una mala praxis. Creo que aunque en lo esencial se puede coincidir con una tesis que, además, tiene el mérito de poner en valor las consecuencias esenciales de elegir uno u otro procedimiento, hay que advertir que un cierto margen de discrecionalidad será siempre inevitable.

En este punto subyace mi principal reparo a las tesis sustentadas en el libro. No se trata de ninguna discrepancia con las principales líneas interpretativas que sustenta sino, más bien, de cuestionar el contexto el que se desenvuelve la utilización del procedimiento estudiado. Me refiero a las urgencias relacionadas con la función legislativa. Para la autora, se trata de un procedimiento excepcional y su uso debe ser objeto de una interpretación restrictiva. Ningún reparo se puede oponer a esta idea. Sin embargo, creo que no cabe ignorar que el legislador contemporáneo ejerce su función para una sociedad

radicalmente diferente a aquella que vio la aprobación de la vigente regulación del procedimiento legislativo de lectura única. En las circunstancias actuales la necesidad de aprobar las leyes en tiempos más breves es aún más acuciante. Por ello, si bien, tal y como defiende la profesora García Rocha, es del todo preciso garantizar los derechos de los diputados y, en particular, evitar que se generalicen fórmulas que favorezcan la acumulación de poder en grupos y órganos rectores hasta el extremo de hacer disponibles derechos que son irrenunciables, también lo es poder dar salida a la citada necesidad de conciliar las exigencias de la reserva de ley con la premura habitual con la que se legisla. Por ello, con el objetivo de alcanzar ambos objetivos, estimo que sería preciso una reformulación completa de este procedimiento. Una reformulación que, respetando derechos y principios esenciales, pueda permitir restringir la excepcionalidad denunciada en las páginas que se comentan. Reformas concretas como las que plantea la autora deben ser bienvenidas. Suponen, en primer lugar, la necesidad de reflexionar sobre este instrumento. Y, además, pueden ser pasos transitorios de indudable utilidad. Pero la potencia de un procedimiento como el analizado es mayor y solo alcanzará toda su dimensión en el marco de una reforma global. Por supuesto, no se trata de una tarea sencilla. Precisamente, enfrenta a uno de los retos más importantes y difíciles de la institución: conciliar sus características esenciales y los derechos de los diputados con las exigencias de una sociedad que sobrepone la eficacia a otros valores y de un momento histórico en el que lo permanente ha desaparecido.

Por si lo anterior no fuese suficiente para dar cuenta de la relevancia de lo que subyace a este libro, en el mismo el lector se encontrará con otras cuestiones que, no por marginales al estudio principal, son menos relevantes. Entre ellas citaré tan solo dos por considerarlas especialmente relevantes.

La primera hace referencia al papel que corresponde desempeñar a los órganos rectores de la Cámara, Presidencia y Mesa y, en su caso, al reparto de funciones con la Junta de Portavoces. No es lugar para extenderme en este punto, pero el rol que desempeñan en relación con la adopción o no del procedimiento estudiado, exhaustivamente analizado en el libro, permite avanzar la necesidad de reflexionar sobre su función en un contexto (social y político) radicalmente diferente a aquel en el que se formularon las premisas clásicas sobre las que aún descansa la teoría de su desenvolvimiento. Debe hacerse un esfuerzo por delimitar con mayor claridad los ámbitos políticos y administrativos, reglados y discrecionales, de su actuación. Junto a ello, también, la repercusión de sus decisiones en los derechos de los diputados. Nunca será posible evitar las zonas grises ni los conflictos, pero es preciso intentar mejorar las prácticas actuales.

Junto a lo anterior, la autora realiza una breve consideración sobre la escasa motivación y publicidad de los acuerdos que se adoptan en relación con

el tema analizado. Se trata de una cuestión esencial y que, como tantas examinadas en el libro, es síntoma de males mayores. En general, el principio y deber de transparencia se ha asumido con una prudencia criticable. Se ha insistido más en cuestiones relacionadas con el salario y patrimonio de los diputados u otros temas de naturaleza económica que en relación con documentación política, que es aquella que debería ser razón de ser de la transparencia parlamentaria. El Parlamento tiene que publicitar no solo sus decisiones, sino también los documentos e informes que las sustentan. Y debe hacerlo de manera simple y accesible. En paralelo, se debe realizar un esfuerzo de argumentación y motivación que hoy muchas veces no existe. Precisamente, una de las cualidades de la transparencia es que hace imposible evitar esa motivación que tanto se echa en falta, como bien reclama la profesora García Rocha en relación con la adopción del acuerdo de tramitación por lectura única.

Más allá de la coincidencia que se pueda tener con las tesis defendidas en este libro, hay que agradecer especialmente su publicación. Hay que hacerlo por la llamada de atención que tiene tanto sobre una cuestión *procedimental*, pero de gran relevancia, como por lo que el tema implica para el ejercicio de la función legislativa en la actualidad y, en particular, para su adecuación a los ritmos de una sociedad que no conoce lo estable. El denunciado protagonismo del decreto ley que ha llegado a suplantar a la ley como fuente ordinaria para el ejercicio de la potestad legislativa es el síntoma más claro de esta situación. Precisamente, en la búsqueda de alternativas que palién los inconvenientes de un instrumento como el decreto ley, emerge la reforma del procedimiento legislativo y, muy en particular, los denominados procedimientos legislativos ordinarios. El procedimiento legislativo de lectura única siempre ha sido una institución relevante en el derecho parlamentario, lo que se demuestra con claridad en este libro. Sobre el mismo y en relación con el conjunto de la función legislativa, debe abrirse un debate amplio, riguroso y, me atrevo a decir, audaz. En ese debate, el procedimiento de lectura única cobra una nueva y vigorosa actualidad. El libro de la profesora García Rocha será necesariamente un punto de partida inexcusable para su estudio.

*José Tudela Aranda*  
Universidad de Zaragoza

XOSÉ M. NÚÑEZ SEIXAS: *Guaridas del lobo. Memorias de la Europa autoritaria, 1945-2020*, Barcelona, Crítica, 2021, 312 págs.

«¿Qué sabe de Inglaterra quien solo conoce Inglaterra?», escribió el escritor británico Rudyard Kipling. Bien podría decirse que tal sea la máxima