

JOSÉ TUDELA ARANDA

EL PARLAMENTO EN TIEMPOS CRÍTICOS

Nuevos y viejos temas del Parlamento

Presentación de
Dulce María Sauri Riancho

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
de los Estados Unidos Mexicanos

UBIJUS

Marcial Pons

BUENOS AIRES | MADRID | BARCELONA | SÃO PAULO

2020

ÍNDICE

| | Pág. |
|--------------------|------|
| PRESENTACIÓN | 13 |
| INTRODUCCIÓN..... | 15 |

FUNCIONES

| | |
|--|----|
| I. APROXIMACIÓN A LA DEBIDA RENOVACIÓN DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA | 21 |
| 1. A modo de introducción. Descripción de una función decadente | 21 |
| 2. Procedimiento legislativo. La necesaria recuperación de las leyes de base | 28 |
| 3. Las exigencias técnicas de la función legislativa | 34 |
| 4. Alguna cuestión concreta. En especial, legislación y urgencia | 41 |
| 4.1. Legislación y urgencia..... | 41 |
| 4.2. La ley entre el acto y el reglamento..... | 43 |
| 4.3. La ley en un Estado descentralizado..... | 44 |
| 5. A modo de reflexión conclusiva | 46 |
| II. DE NUEVO, EL CONTROL PARLAMENTARIO..... | 49 |
| 1. Introducción. Sobre conceptos clásicos | 49 |
| 2. Los presupuestos de una transformación necesaria..... | 54 |
| 2.1. Un nuevo escenario social | 54 |
| 2.2. El Parlamento como receptor de información | 56 |
| 3. Hacia un control efectivo. Responsabilidad política | 58 |
| 4. Alguna pauta de cambio..... | 62 |
| 4.1. Consideraciones generales..... | 62 |
| 4.2. Propuestas concretas..... | 66 |
| 4.2.1. Control del programa de gobierno | 66 |

| | <u>Pág.</u> |
|---|-------------|
| 4.2.2. La evaluación de la acción de gobierno. La evaluación legislativa y el control en la función legislativa | 67 |
| 4.2.3. Función electiva..... | 69 |
| 4.2.4. Las comisiones de investigación..... | 70 |
| 4.2.5. El debate | 71 |
| 4.2.6. Otras posibles formas de control..... | 74 |
| 5. Parlamento, control y democracia..... | 78 |
| III. LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA DE INFORMACIÓN POLÍTICA..... | 81 |
| 1. Publicidad y transparencia como premisa del trabajo parlamentario ... | 81 |
| 2. La comunicación como déficit tradicional de la institución parlamentaria..... | 84 |
| 3. El Parlamento como transmisor de información | 87 |
| 4. Los instrumentos de desarrollo de esta función | 94 |
| EL PARLAMENTO ABIERTO | |
| IV. EL DERECHO DE PETICIÓN ANTE LAS CÁMARAS PARLAMENTARIAS. | 103 |
| A modo de presentación..... | 103 |
| 1. Breve aproximación al derecho de petición | 104 |
| 2. El art. 77 de la Constitución..... | 106 |
| 3. La Ley Orgánica del derecho de petición y su desarrollo en los Parlamentos españoles | 108 |
| 4. El derecho de petición ante las cámaras en el contexto de la transformación del modelo parlamentario..... | 114 |
| 5. Reflexión conclusiva | 118 |
| V. PARTICIPACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO DE ELABORACIÓN DE LA LEY..... | 121 |
| 1. Reflexión introductoria..... | 121 |
| 2. La respuesta es la participación..... | 122 |
| 2.1. Un presupuesto necesario. Democracia deliberativa frente a representativa | 122 |
| 2.2. La participación en la elaboración de la ley | 124 |
| 3. El abogado del diablo: la crítica a la participación | 130 |
| 3.1. Nada nuevo bajo el sol | 130 |
| 3.2. Una reflexión crítica | 133 |
| 4. Propuestas desde la reivindicación de la democracia representativa..... | 135 |
| VI. TRANSPARENCIA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. UN ESBOZO DE CRÍTICA AL DESARROLLO DEL PARLAMENTO ABIERTO | 139 |
| Presentación | 139 |
| 1. Publicidad y Parlamento. Un binomio inseparable y paradójico | 140 |

| | <u>Pág.</u> |
|---|-------------|
| 2. La incorporación por los Parlamentos de una revolución transversal... | 142 |
| 2.1. Una breve (y necesaria) explicación..... | 142 |
| 2.2. El Parlamento abierto..... | 143 |
| 3. La incorporación normativa de la transparencia y el acceso a la información por los Parlamentos españoles..... | 146 |
| 4. Publicidad, transparencia y acceso a la información en la relegitimación de la institución parlamentaria. El principio de permeabilidad parlamentaria..... | 156 |

OTRAS CUESTIONES

| | |
|--|-----|
| VII. LA POSICIÓN DEL DIPUTADO EN EL PARLAMENTO ESPAÑOL. LOS ESTATUTOS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS..... | 163 |
| 1. Una explicación para un debate más amplio..... | 163 |
| 1.1. Una explicación..... | 163 |
| 1.2. El fundamento constitucional de la posición del parlamentario. El art. 23.2 de la Constitución y la prohibición del mandato imperativo..... | 167 |
| 2. Breve aproximación a la presencia del diputado en los reglamentos parlamentarios españoles..... | 169 |
| 2.1. La selección del diputado como premisa..... | 169 |
| 2.2. Los reglamentos parlamentarios..... | 170 |
| 2.2.1. El estatuto de los diputados..... | 171 |
| 2.2.2. Derechos de los diputados en relación con el ejercicio de funciones parlamentarias..... | 172 |
| 2.2.3. Un juicio que no puede ser positivo..... | 174 |
| 3. La relación del diputado con su grupo. Los reglamentos internos como expresión del equilibrio roto..... | 175 |
| 3.1. Reflexiones generales..... | 175 |
| 3.2. Naturaleza..... | 177 |
| 3.3. Un contenido fundamental: las obligaciones asumidas por los diputados..... | 180 |
| 4. Necesidad, publicidad y control jurisdiccional..... | 182 |
| 5. Hoja de ruta para el cambio..... | 186 |
| VIII. LA EVOLUCIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS. CALIDAD DE LA DEMOCRACIA..... | 189 |
| Presentación..... | 189 |
| 1. Los Parlamentos autonómicos como símbolo de la naciente autonomía. Una reflexión ideológica..... | 190 |
| 2. La consolidación institucional de las Comunidades Autónomas y el surgimiento de específicos subsistemas de partidos..... | 192 |

| | <u>Pág.</u> |
|--|-------------|
| 3. La paulatina erosión de la posición de los Parlamentos autonómicos en el sistema político de las Comunidades Autónomas (I). La deriva presidencialista de la forma de gobierno..... | 195 |
| 4. La paulatina erosión de la posición de los Parlamentos autonómicos en el sistema político de las Comunidades Autónomas (II). La erosión de las funciones parlamentarias..... | 202 |
| 5. Los Parlamentos autonómicos y la función de integración territorial..... | 210 |
| 6. A modo de conclusión..... | 213 |
| | |
| IX. LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA | 217 |
| 1. A modo de introducción | 218 |
| 2. Presupuestos..... | 220 |
| 2.1. La autonomía parlamentaria | 220 |
| 2.2. El Parlamento en la encrucijada..... | 221 |
| 3. La definición de la necesidad..... | 223 |
| 3.1. Por las funciones parlamentarias | 223 |
| 3.2. Por los sujetos parlamentarios..... | 225 |
| 4. Un apunte necesario. La función pública parlamentaria | 227 |
| 4.1. Problemas tradicionales | 227 |
| 4.2. La renovación obligada | 229 |
| 5. Algunos temas singulares | 233 |
| 5.1. El conocimiento en la nueva gestión parlamentaria | 233 |
| 5.2. La relación de los grupos parlamentarios con la Administración parlamentaria..... | 235 |
| 5.3. Flexibilidad, dinamismo y otras exigencias | 238 |
| 6. Reflexión final..... | 239 |
| REFLEXIÓN FINAL | |
| X. EPÍLOGO. EL PARLAMENTO EN TIEMPOS CRÍTICOS..... | 245 |
| Presentación..... | 245 |
| 1. Tradición e inercia. Una purga inevitable..... | 247 |
| 2. El Parlamento en tiempos de fragmentación política. Un falso protagonismo..... | 249 |
| 3. Fundamentos tradicionales para la reconstrucción del Parlamento ... | 253 |
| 4. Una visión diferente de la participación | 255 |
| 5. El significado contemporáneo de la publicidad, transparencia y derecho de acceso a la información | 258 |
| 6. Legitimidad por eficacia | 261 |
| 7. El Parlamento en la globalización..... | 264 |
| Reflexión final. Un Parlamento para un tiempo crítico..... | 267 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA | 269 |

PRESENTACIÓN

Como presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de México, me congratulo de la oportunidad de expresar las palabras preliminares a esta importante obra: *El Parlamento en tiempos críticos. Nuevos y viejos temas del Parlamento*. Su autor, José Tudela Aranda, académico y funcionario parlamentario, plantea y desarrolla la situación y las condiciones en las cuales se ha desempeñado el poder legislativo en la democracia. Referido a España, a su régimen político y a sus autonomías, este conjunto de ensayos representa un gran ejercicio de reflexión sobre dos cuestiones comunes para otras latitudes y otras formas de organización de los poderes en un Estado democrático. Principios, la primera, comparte el análisis sobre su cimentación y enraizamiento en sociedades en que el predominio fáctico del ejecutivo o el ejercicio absoluto del poder minimizaban o incluso anulaban la función legislativa. Superada esta etapa, conocer la evolución del poder legislativo y su transformación en tiempos de la democracia enriquece la visión y perfila los retos del futuro inmediato. La segunda cuestión atañe a los Procedimientos, parte medular del quehacer legislativo y que brindan certidumbre al resultado del trabajo cotidiano. Desde esta perspectiva, las normas, los acuerdos y reglamentaciones internas cobran un significado de legitimidad al elaborar las leyes y realizar sus reformas. De igual manera, la participación de la sociedad a través de sus propuestas e iniciativas, así como la fiscalización social del trabajo legislativo, representan retos para su real incorporación a las tareas de legislar y representar.

Aunque los sistemas de gobierno de México y España son distintos, es posible que a partir del estudio de diversas dinámicas parlamentarias puedan ubicarse problemas y retos compartidos, que es lo que brinda este libro. Sin duda esto alentará a continuar avanzando en el perfeccionamiento del marco normativo parlamentario en general, así como en la reglamentación de las funciones del Congreso de la Unión y de su Comisión Permanente.

La reflexión final de esta relevante obra inspira el título del libro: «Un Parlamento para un tiempo crítico». Alerta el autor sobre las necesidades políticas de una sociedad sometida a tensiones extraordinarias, muchas de las cuales existían antes de la pandemia de covid-19. Su impacto ya se había resentido no solo sobre el Parlamento, sino sobre los propios sistemas democráticos, los que coexisten y actúan sobre estructuras ya erosionadas y confusas, a las cuales es indispensable revitalizar y, de ser necesario, reinventar.

La ciudadanía requiere renovar su confianza en las instituciones para percibir que, aun en medio de la crisis sanitaria que enfrentamos, existen sólidas referencias para responder democráticamente a los retos del futuro inmediato. El Parlamento es una de las más relevantes, por lo que la obra de José Tudela contribuye a su fortalecimiento y, de esta manera, a trascender los tiempos críticos en México y España.

Diputada Dulce María SAURI RIANCHO

Presidenta de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura
de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
de los Estados Unidos Mexicanos

INTRODUCCIÓN

En su segunda edición del clásico *Derecho parlamentario español*, Fernando Santaolalla escribía que en los años transcurridos desde la aprobación de los Reglamentos del Congreso y del Senado no se habían producido cambios significativos, pero sí pequeñas modulaciones que hacían necesaria la segunda edición. Sin duda, este es un dato por sí solo muy significativo y si no explica completamente la erosión de la Institución, supone una de sus causas (Aranda, 2017a: 21). El presente no es un libro de Derecho parlamentario en sentido estricto. O sí lo es si se admite una contaminación en ocasiones contundente de la reflexión jurídica por visiones más cerca de la politología o, simplemente, de las reflexiones que la realidad sugiere a un espectador interesado. En todo caso, dos ideas justifican este volumen. Por un lado, el acuerdo con Santaolalla. Nuestro Derecho parlamentario apenas se ha modificado en más de cuarenta años. Por otro, el hecho de que la realidad que rodea al Parlamento más que cambiar ha sufrido una auténtica revolución. Así, puede decirse que se trata de una única idea. La distancia con la realidad entre el Parlamento y, lógicamente, su reflejo, el Derecho parlamentario, ha crecido casi de forma exponencial. Su quehacer es anacrónico y una buena parte de la ciudadanía se muestra distante de la institución. Por supuesto, la grave crisis de credibilidad de la clase dirigente no ha ayudado a paliar esta situación. Así las cosas, resulta preciso detenerse, realizar un diagnóstico adecuado y plantear cambios que esta vez deberán ser profundos.

Esta idea debe completarse con una reflexión general. Los Parlamentos no han permanecido inactivos durante este tiempo. Tampoco las organizaciones que los agrupan, como la Unión Interparlamentaria. Unos y otros han sido conscientes tanto del impacto provocado por los cambios tecnológicos y por las correlativas demandas sociales como de la creciente desafección en relación con la Institución. Se han hecho informes, se han adoptado medidas y se han desarrollado numerosas iniciativas para impulsar un Parlamento coherente con la nueva sociedad (Martínez Santa María, 2018). En algunos

Parlamentos, se han desarrollado programas verdaderamente ambiciosos. Inmediatamente, hay que decir que no es el caso español, en el que apenas se ha llegado a aplicar el nuevo escenario tecnológico e incorporado una visión más bien pobre de los principios del Parlamento abierto a algunos reglamentos. En todo caso, lo más significativo es que a pesar de los esfuerzos señalados, no parece que la salud del Parlamento haya mejorado de forma paralela. La desconfianza en la institución sigue siendo muy elevada. En mi opinión, la ausencia del necesario marco teórico para el desarrollo de esos programas y, sobre todo, un diagnóstico, al menos, insuficiente, son causas por lo menos parciales de ese fracaso. Parciales porque no puede olvidarse que hay razones que se encuentran fuera de la institución y de resolución bien compleja.

En coherencia con lo anterior, hay un dato esencial para cualquier reflexión contemporánea sobre el Parlamento. La salud de la democracia se ha debilitado seriamente desde que Santaolalla escribió la primera edición de su libro. Si durante unos años el daño se limitó a su expresión en forma representativa, hoy pocos dudan de que la democracia misma se encuentra en crisis o, en el mejor de los casos, a las puertas. Este dato tiene indudable importancia para la reflexión sobre el Parlamento. Si el foco de la crisis se ponía en el modelo representativo, la solución se buscaba en, cuando menos, complementar este con fórmulas de democracia directa o semidirecta. Así, la participación se levantó como el bálsamo de Fierabrás, capaz de sanar todos los males. Tras unos años de ejercicios participativos más o menos intensos y con la crisis democrática no solo aún viva sino agravada, las limitaciones de la alternativa participativa han devenido una realidad insoslayable. Por supuesto, ello no conlleva ignorar o desaprovechar las ventajas que para el conjunto del sistema puede deparar la introducción y reforzamiento de cauces participativos. Pero, por sí mismos, no sanarán los males del sistema. Sus raíces son muy diferentes.

Este cambio en la perspectiva afecta profundamente al Parlamento. Necesariamente, el foco de las reformas se traslada al mismo. Elementos esenciales del sistema político que sí se encuentran en el verdadero origen de la crisis democrática, confluyen en la institución parlamentaria. Representatividad, partidos políticos, Estado de Derecho, ley, control del poder. La incapacidad del Parlamento para mantener la tensión correspondiente con lo que significa para el sistema cada una de estas voces, explica una parte de lo sucedido. Y cabe, al menos, tener la ilusión de que si mediante las reformas correspondientes se recupera esa tensión, no solo el Parlamento habrá recuperado aliento, sino que habrá contribuido de forma poderosa a que lo haga el conjunto del sistema.

Esta es la premisa desde la que se escribe este libro. El lector tiene ante sí un conjunto de capítulos derivados del trabajo de varios años. En concreto, siete de ellos tienen el precedente bien de artículos publicados en revistas, bien en obras colectivas. Tres han sido escritos expresamente para esta obra (función legislativa, función de control y el epílogo) y todos han sido modificados, en algunos casos de forma casi completa. En el camino han quedado algunos trabajos que en un principio pensé incluir. La razón no es otra que buscar

la unidad del volumen. Como en todos mis trabajos sobre el Parlamento, la condición académica se mezcla con la experiencia profesional, la perspectiva jurídica con una visión más politológica. Contaminaciones que en algún momento pueden lastrar una estricta visión jurídica. En mi descargo, solo puedo decir que no he buscado escribir un libro de Derecho parlamentario, sino utilizarlo para escribir sobre el Parlamento.

Como colofón, solo me queda congratularme de que este libro se publique simultáneamente en México y España. Es una profunda satisfacción que tengo que agradecer muy particularmente a mi compañero y amigo, Juan Carlos Cervantes y, en su nombre, a la Cámara de Diputados de México. El lector mexicano se encontrará con un libro escrito sobre el ser normativo y la experiencia de los Parlamentos españoles (las Cortes Generales y diecisiete Parlamentos autonómicos). Todos ellos insertos en una forma de gobierno parlamentaria. Sin embargo, las similitudes con la cultura jurídico-política mexicana creo que pueden provocar su interés. España y México comparten cuestiones que son sustrato de esta obra. El federalismo; la crisis de legitimación política; y un presente fruto de una transición hacia la democracia, con las naturales rémoras de cultura política. También, por supuesto, elementos esenciales de una cultura jurídica y política que nos hace inmediatamente reconocibles. Pero, ante todo, este libro comparte con todos mis amigos y conocidos mexicanos un profundo compromiso con la democracia y con el Parlamento como institución que en primer lugar la representa. En este sentido, debo agradecer en nombre de todos ellos al doctor Valadés sus lecciones sobre la democracia constitucional y sobre México.

Un agradecimiento que quiero extender a mis editores, Marcial Pons, por este libro y por su generosa labor a favor de la divulgación del conocimiento académico desde hace ya tantos años. Este capítulo debe cerrarse reflejando el apoyo que como letrado de las Cortes de Aragón y secretario general de la Fundación Manuel Giménez Abad recibo en mi trabajo de mis compañeros y de su presidente, D. Javier Sada.

I

APROXIMACIÓN A LA DEBIDA RENOVACIÓN DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN. DESCRIPCIÓN DE UNA FUNCIÓN DECADENTE

La ley es una de las instituciones centrales no ya del Derecho público, sino de la organización social y política en democracia (Santamaría, 1988). Una afirmación que quiero complementar con otra del profesor Rubio Llorente: el concepto de ley que hemos heredado no se adecua a nuestras necesidades actuales (Rubio, 1995). Por supuesto, un examen contemporáneo de la función legislativa puede tener, incluso debería tener, otras premisas como punto de partida. Pero me limitaré a las dos mencionadas, al considerar que sintetizan bien el núcleo irrenunciable de la problemática que plantea la función estudiada.

Una sociedad en transformación. Se habla de un auténtico cambio de era. Los acelerados cambios tecnológicos acaecidos en los últimos años habrían provocado un impacto social que trascendería la mera modulación. La política, la economía, las relaciones sociales, el gobierno... Cualquier esfera pública o privada habría evolucionado hasta las fronteras de la revolución. Es en este contexto en el que hay que insertar la reflexión sobre el presente de la ley y, más en concreto, de la función legislativa de los Parlamentos. Por supuesto, nuestro concepto de ley es heredero de una cultura y tradición que, lejos de ser pasado, sigue y seguirá alimentando nuestro quehacer público. La ley que hemos heredado es la ley romana. La ley entendida como acuerdo, como vínculo duradero. Un concepto enriquecido cualitativamente por el huracán de la Revolución francesa. La ley, como expresión de la voluntad popular, pasa a ser el símbolo del nuevo Estado constitucional. El Parlamento no solo le aportará la legitimidad derivada de la elección. Deliberación, publicidad, pluralismo,

son rasgos fundamentales del procedimiento por el que la ley debe transitar en sede parlamentaria y que desde entonces la caracteriza hasta condicionar su definición. Hoy, se cuestiona la vigencia de este legado. Se cuestiona que teoría y realidad coincidan. La ley, se dice, se ha alejado sustantivamente de los presupuestos que la caracterizaban. En un tiempo en el que las incertidumbres dominan sobre las certezas, nos atreveremos a decir que uno de los primeros retos que tiene el iuspublicista contemporáneo es el de saber conciliar aquello que de irrenunciable hay en ese legado con las características de un modelo social muy diferente a aquel en el cual la ley nació y llegó a su apogeo.

Una pregunta oportuna para comenzar la reflexión sobre la ley, y también para acabarla, es interrogarse por su rol en el inmediato futuro. Se puede llegar a avanzar que, presumiblemente, no será muy diferente del que es. Así, la ley debería seguir siendo la norma dotada de la máxima legitimación democrática que persigue regular y, en su caso, transformar los principales sectores de desenvolvimiento de la vida en común y de las políticas públicas de un gobierno. Si es así, ¿por qué es preciso pensar en profundidad sobre la ley? ¿Por qué la reflexión sobre la función legislativa debe trascender cuestiones de procedimiento o de técnica legislativa? Sencillamente, porque en la actualidad, como se avanzaba, la ley no cumple adecuadamente con las funciones que se le presuponen. Una reflexión general, omnicomprendensiva, escapa a las posibilidades de este texto. Se adentraría, por definición, en el núcleo de la teoría del Derecho público. El objetivo es necesariamente más modesto. Se trata de realizar una reflexión crítica sobre la función legislativa desde las premisas señaladas. Entre otras cosas, para, al menos, bosquejar algunas de las posibles aportaciones que el quehacer parlamentario puede realizar a la necesaria y global reconstrucción de la teoría de la ley.

La denuncia sobre la crisis de la ley es antigua. Por su relevancia y elocuente síntesis, se puede aludir a la descripción que realizó el profesor Santamaría de su evolución desde los presupuestos clásicos, propios del Estado liberal: *a)* De la primacía normativa a la centralidad; *b)* de la ilimitación de ámbito a la reducción competencial; *c)* de la libertad de contenidos a su condicionamiento; *d)* de la flexibilidad formal a la procedimentalización, y *e)* de la irresponsabilidad al deber indemnizatorio (Santamaría, 1988: 353). Males con raíces tan antiguas y conocidas como la eclosión del Estado social. Con todo, como el propio Santamaría denunció, la nota más relevante era, es, el abrumador protagonismo del ejecutivo en el proceso legislativo, protagonismo caritativamente ocultado por la posición que teóricamente se atribuye al Parlamento en relación con la ley. En cualquier caso, a la hora de analizar su situación actual, bueno será recordar la antigüedad de algunos de sus males (García Morillo, 1991: 1299).

Otra característica de las denuncias que proliferan sobre el presente de la ley, es convertir a los agentes políticos en culpables principales. Su mal hacer sería causa directa de que no sea lo que fue. Bien por una simple negligencia, bien por un uso torticero de las instituciones, los políticos habrían degradado la ley. Lejos de haber llegado a puerto, sería una situación que se agrava día a

día. Parece objetivo que se pueden identificar graves errores en su hacer que, al menos, no contribuyen a paliar la crisis. Así, la primera de las críticas que cabría realizar es no haber advertido que era preciso hacer las cosas de manera muy diferente para que pudiese seguir desempeñando el rol que le corresponde. Más allá, habría que aludir a la normalización de unas prácticas que han contribuido decisivamente a la minusvaloración de la ley. Unas prácticas que se han generalizado con la aquiescencia pasiva o activa de la mayoría de los agentes políticos.

La antigüedad de la crisis y el mal hacer de los actores políticos explican solo parcialmente la gravedad de la situación actual. Si nos referimos a la cronología, habrá que convenir que en los últimos años, distintas circunstancias se han alineado para agravar los problemas tradicionales y sumar otros. En relación con el hacer de los políticos, la paulatina erosión de la conciencia institucional no solo ha impedido una rectificación, sino que ha agudizado los males. Aunque sea utilizando la exageración como recurso retórico, se podría decir que se ha perdido todo respeto al significado y función de la ley. En este sentido, Sartori denunció el agravamiento del declive de una institución básica. La ley habría perdido su fuerza reverencial y con ello se estaría abriendo una grave grieta en el orden constitucional (Sartori, 2003: 242).

Por una y otra razón, es recurrente que durante los últimos años se denuncien los males que aquejan a la ley y al ejercicio de la función legislativa por el Parlamento. Habría acuerdo en subrayar cómo esta crisis, y la consiguiente debilidad de la institución en relación con una función que le es central, es una de las causas más relevantes a la hora de explicar su propia decadencia. Junto a la clásica denuncia de la preponderancia absoluta del gobierno en relación con el ciclo legislativo (Punset, 2009: 12), otras circunstancias se han sumado. El descuido de la necesaria técnica legislativa; el olvido de las mínimas exigencias del lenguaje; la elevación de categoría normativa a disposiciones con un contenido meramente reglamentario; la multiplicación, de forma anómala y exagerada, de decretos leyes; la inflación legislativa; la abundancia de normas retóricas, que llegan a prescindir de cualquier vocación normativa; las mínimas previsiones en relación con su ejecución y cumplimiento, serían solo algunas de ellas (García-Escudero, 2011; Tudela, 2008: 147-155). En cualquier caso, lo más relevante ha sucedido fuera del circuito estrictamente legislativo. En diez, quince años, la sociedad ha sufrido una transformación acelerada y no concluida. De forma inevitable, todo ello ha impactado, y sigue haciéndolo, sobre el orden institucional y, en concreto, sobre la ley y el Parlamento. Si hubiese que resumir las consecuencias de este cambio, diría que ya no es posible mantener la reflexión dentro de los cánones más clásicos, por profunda que sea. El orden institucional en su conjunto, y, desde luego, la ley como categoría central del ordenamiento jurídico, deben hacer frente a situaciones hasta ahora desconocidas. Aunque sea de forma somera, haré referencia a algunas de las más significativas. Pero antes es preciso destacar un factor de erosión adicional y novedoso que en buena medida condiciona todo.