

Funciones de las Cortes Españolas

LA institución parlamentaria moderna atraviesa en todo el mundo por una situación crítica, llena de tensiones, que periódicamente se resuelven en su mayor o menor influencia en la política nacional.

Desde la teoría clásica, que concentra en el Parlamento todos los poderes decisorios en la elección de las alternativas determinantes de la acción de los Gobiernos, sometiendo a éstos a un papel estrictamente ejecutivo, y responsable, por tanto, ante ellos del acierto en el cumplimiento, hasta reducir su función a la de mera máquina de elaboración y aprobación de leyes, existe una gama de matices en la participación parlamentaria que en muchos casos dependen, más que de las respectivas constituciones, de la "praxis", de la autoridad reconocida a los jefes de gobierno o, incluso, del juego de las fuerzas políticas.

Lo cierto es que la última guerra mundial señaló un hito, a partir del cual los parlamentos vieron decrecer su poder por la ruptura del equilibrio en su composición y por el voluntario abandono de sus prerrogativas, apoyado en la entrega de unas grandes mayorías a la voluntad de sus líderes, necesariamente obsesionados con la reconstrucción forjada cotidiana-mente martilleando el yunque galvanizador de voluntades que exigían la adopción de decisiones cuya urgencia justificaba hurtarlas a quien constitucionalmente debía adoptarlas: el Parlamento.

EN nuestro caso, la ley Constitutiva de las Cortes de 1942 señala claramente en su preámbulo que su nacimiento, tras los azares de una anomalía ociosa de explicar, no las reducía a la sola función legislativa, aun declarándola principal, sino que, por el contrario, las califica como "centro del contraste de pareceres—dentro de la unidad del Régimen—, audiencia de aspiraciones, tribuna de crítica fundamentada y solvente" y—como recordara el presidente de las Cortes recientemente, extrayéndolo del discurso inaugural del Caudillo—sedé de expresión al Gobierno "tanto (de) las asistencias concordantes como (de) las discrepancias cuando se fundan en la razón y en el mejor servicio a la nación, que es el fin supremo que nos anima".

Es comprensible que las cautelas iniciales duraran largos periodos de tiempo y que las Cortes tuvieran una función limitada a la técnica legislativa hasta que el matrimonio de la creatividad y de la prudencia gestó la época del cambio culminado en la Ley Orgánica del Estado, cuyas primicias serían ofrecidas en reconocimiento de su preeminencia precisamente a las Cortes Españolas.

NO quiere decirse que hasta entonces las Cortes estuvieran inactivas, no; tampoco que dejaran de manifestarse políticamente ante el Gobierno, puesto que leyes trascendentes relativas al régimen jurídico, a la función pública, a la organización fiscal e impositiva y a la economía nacional, entre otras, ofrecieron ocasiones propicias para la acción política de los procuradores, que muchos aprovecharon positivamente marcando con su impronta los textos legales definitivos.

Pero es lo cierto que estas importantes actividades permanecieron ocultas ante la opinión pública, y ello permitió que ésta abundara en la idea de que la personalidad de las Cortes se aproximaba más a un órgano de trabajo del Gobierno que a una institución independiente no sometida a él, entre otras razones por la permanencia de un muy alto porcentaje de procuradores no electivos.

Es a partir de la Ley Orgánica cuando se perfila el papel político de las Cortes como máximo órgano de participación en las tareas del Estado y adquiere todo su valor como institución coadyuvante a las grandes decisiones políticas.

SI, de un lado, la nueva composición de las Cortes anuncia la presencia de aires independientes de la voluntad del Gobierno, garantía de autonomía y autenticidad recibe su espaldarazo con el discurso de Franco al pre-

Salvador SERRATS
URQUIZA

(Continúa en pág. siguiente)

(Viene de la pág. anterior)

sentar la Ley Orgánica del Estado, con la afirmación de que la ley venía a conferirles, por sí y por su órgano derivado—el Consejo del Reino—, la asunción en plenitud de la función legislativa y de control con la intervención en los más altos nombramientos.

Cierto que la Ley Orgánica del Estado y las reformas introducidas en la Constitutiva de las Cortes reservan al Gobierno amplias facultades de veto, en su caso, y de decisión compartida en la modificación del reglamento, en el señalamiento del orden del día, en la convocatoria de plenos y comisiones, en la aceptación de proposiciones de ley, interpelaciones, etcétera; cierto también que el voto o moción de censura siguen proscritos, puesto que la determinación de la política nacional continúa reservada al Gobierno; pero no lo es menos que se abre un ancho cauce de participación parla-

Funciones de las Cortes Españolas

mentaria que paulatinamente va ganando posiciones y audiencia ante el Gobierno, afirmando públicamente sus competencias independientes, aunque, naturalmente, no elimina sus afanes de colaboración al servicio del principio constitucional de unidad de poder y coordinación de funciones.

NO se trata ahora de formular un balance de situación, sino de que con estos antecedentes podamos discurrir sobre las funciones habituales de las Cortes, con independencia de las importantísimas que corresponden a la Presidencia de las mismas y al Consejo del Reino.

La función por excelencia explícitamente establecida es la legislativa, cuya iniciativa corresponde, indistintamente, al Gobierno y

a los procuradores, aquél con los condicionamientos establecidos en la ley de Procedimiento Administrativo y éstos con los contenidos en el reglamento de las Cortes para las proposiciones de ley.

Aunque el Gobierno mantiene la facultad de detener el trámite de las proposiciones de ley, sería deseable que los procuradores, que frecuentemente advierten vacíos legales o deseosos de promover nuevas soluciones generales, utilizaran la vía poco transitada de las proposiciones de ley, expresión máxima de su independencia y conocimientos.

Como es sabido, los proyectos y proposiciones de ley son dictaminados por la comisión correspondiente, donde se discuten detalla-

da y ampliamente tanto desde el punto de vista técnico legislativo como político. Hasta ahora son las comisiones los órganos más activos y parlamentarios, y, a falta de otros cauces, es en ellas donde se suscitan, al hilo de los debates, cuantas cuestiones de actualidad aparecen de interés, frecuentemente transformadas en mociones al Gobierno, avaladas por el acuerdo unánime o mayoritario de la comisión tras la discusión, que constituye el verdadero contraste de pareceres en que se manifiestan las diversas tendencias políticas.

JUSTO es reconocer las razones del desaliento de algunos procuradores enmendantes de los pro-

yectos de ley remitidos por el Gobierno a las Cortes, sobre todo en los casos en que prevalece la tendencia a proponer normas excesivamente genéricas, con la pretensión de encomendar su desarrollo interpretativo al Gobierno, vieja historia pugnaz entre Ejecutivo y Parlamento, que tuviera su expresión en la famosa frase: "que hagan las leyes y me dejen a mí los reglamentos". Además, se acusa de excesiva docilidad a los silenciosos, más proclives a conceder su voto al proyecto del Gobierno, más o menos modificado por la ponencia, que a las propuestas de los enmendantes, mal que afecta a todos los parlamentos, y en mayor medida a aquellos cuya mayoría es cautiva de su compromiso o presencia en los Gobiernos.

EN el primer orden de ideas, las Cortes se han defendido del intento del Gobierno de legislar por decreto mediante la atribución del desarrollo legal, asumiendo un arduo trabajo de convertir los proyectos de ley de bases en restrictivos, induciendo el carácter articulado de la ley, como lo prueba la extensión de los proyectos que vienen dictaminándose estos últimos años. En tiempos precedentes a la Ley Orgánica del Estado no hubiera sido concebible la ley General de Educación, la de Presupuestos ni la pendiente de Régimen Local, entre otras, que dejan un margen interpretativo muy estrecho al Gobierno.

En cuanto a la docilidad mayoritaria de las comisiones, debemos admitirla como frecuente, pero no inexorable en nuestro caso y quizá más superable que en el supuesto de Gobiernos parlamentarios con sólida mayoría instalada. La cuestión de fondo en el orden democrático ha de plantearse bajo el prisma de la autenticidad: si la mayoría cautiva nace de la voluntad por ella representada o si, por el contrario, nace de la manipulación previa a su elección o designación, y, en consecuencia, viciada de origen poco auténtico, o si, anterior o posteriormente a la supuesta elección, se practica o no la vinculación a la voluntad gubernamental por distintas vías, prevalentemente por la administrativa, de donde se infiere la necesaria y tantas veces propugnada ley de incompatibilidades.

En todo caso, la función legislativa de las Cortes ha adquirido gran fuerza y solidez, y aún puede esperarse sea más vigorosa, después de recordar al Gobierno la exigencia de envío de todos los antecedentes de los proyectos que preceptúa el artículo 63 del reglamento, valiosísima documentación, hasta hoy a veces omitida, como fuente de conocimiento de las motivaciones y objetivos de los proyectos, así como de los informes y dictámenes emitidos por los órganos consultivos y asesores del Gobierno.

Próximamente nos ocuparemos de las funciones de vigilancia y control de las Cortes respecto a la actividad gubernamental.

**Salvador SERRATS
URQUIZA**

Procurador en Cortes