

Las funciones de los Parlamentos, hoy (I)

Por Luis María CAZORLA PRIETO

EL Parlamento, las Cortes Generales en su futura versión española, ha sido uno de los grandes descubrimientos para el ciudadano español después de las elecciones generales del pasado 15 de junio. Pero bajo este nombre atractivo para unos, objeto de denuestos para otros, se encierra una compleja institución, que precisa de engranajes debidamente lubricados con el fin de situarse en condiciones de desarrollar de manera satisfactoria sus elevadas funciones. Precisamente a examinar la realidad actual de las funciones parlamentarias dedicamos este artículo.

Uno de los temas clásicos dentro del Derecho parlamentario, es e gran desconocido que casi todos vamos a tener que ir forzosamente descubriendo poco a poco y en beneficio del funcionamiento de nuestras Cámaras, es el de las funciones de los Parlamentos.

Junto a la tradicional función de legislar, fiel trasunto del postulado de la separación de los poderes en lo que afecta al llamado poder legislativo, Nicolás Pérez - Berrano alude a la función financiera, aprobación de presupuestos y de leyes fiscales, básicamente, a la función fiscalizadora, a la política en sentido estricto, a la administrativa, a la jurisdiccional, y a la de alta representación. Sirva esta mención como referencia genérica y primera al tema que abordamos, a la sombra de la cual comenzamos a analizar los principales cometidos parlamentarios.

LA FUNCION LEGISLATIVA

La función de legislar ha sido desde siempre la típica de los Parlamentos, principalmente desde que la doctrina de la separación de los poderes confirió la facultad de hacer leyes a las Cámaras, que llega-

ron así a cobrar la denominación de poder legislativo. Desde entonces ha sido clásico atribuir la capacidad legisladora a los Parlamentos, que son identificados con tal función.

Hasta aquí la teoría, pues la realidad del proceso de creación de la legislación ordinaria es bien otra en nuestros días. En efecto, es un rasgo del equilibrio actual de los poderes políticos la intervención cada vez más frecuente e intensa del ejecutivo en el proceso legislativo por diversas causas. En ocasiones se reconoce hasta en las Constituciones —francesa de 1958— un ámbito propio al Gobierno, y se reduce las materias que han de ser objeto de conocimiento obligado por la Institución legislativa. Por otra parte, las cada vez más frecuentes delegaciones legislativas, por las que se autoriza al Gobierno a regular temas reservados en principio al Parlamento, y el abuso que en ocasiones se ha realizado de los decretos-leyes, han ensombrecido mucho el panorama de la en otro tiempo inexpugnable función legislativa.

Las causas de este empobrecimiento progresivo de las tareas legislativas de las Cámaras han sido de diversa índole, tanto políticas co-

mo técnicas. En la vertiente técnica concurren una serie de razones que han determinado que, por la complejidad creciente de ciertas materias eminentemente técnicas, el Parlamento se haya sentido proclive a dejar en las manos del ejecutivo —con mayor o menos amplitud— la regulación de ciertos temas, mediante la oportuna delegación legislativa. Han existido también razones políticas que han vaciado en parte el contenido de la función legislativa de la institución parlamentaria. El sistema parlamentario se distingue por la relativa identidad entre el Gobierno en el Poder y la mayoría parlamentaria que le apoya, circunstancia que posibilita el descanso de alguna que otra tarea legislativa en los hombros gubernamentales.

En el anteproyecto constitucional actualmente debatiéndose en el Congreso de los Diputados, hay trazas que confirman el fenómeno que estamos analizando. Se reconoce el principio de reserva de ley, aunque muy amplio, se autorizan, sometidas a una serie de requisitos, las delegaciones legislativas y, por fin, en casos de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno podrá dictar decretos-leyes.

¿Supone esto que la función legislativa de los Parlamentos camina hacia su desaparición? En modo alguno; se trata de otorgarle su verdadera dimensión y de traer a la mente de todos que un Parlamento ágil, eficaz y moderno, como el que deseamos para España, no se debe identificar exclusivamente con la misión de hacer leyes, sino con otras, como la de control político, destacadamente, que le den un auténtico papel en el juego político actual. Es una vi-

(Pasa a la pág. siguiente.)

LAS FUNCIONES DE LOS PARLAMENTOS, HOY (I)

(Viene de la pág. anterior)

sión raquítica y desconsiderada aquella que pretende configurar ambas Cámaras exclusivamente como máquinas de aprobar leyes. Generalmente tal visión tiene un trasfondo político, cual es el enmudecer al Parlamento, que por el contrario ha de constituir, según veremos, el auténtico foro del debate político nacional, y eso desde luego no se consigue restringiendo su actividad a la elaboración de leyes.

En consecuencia, función legislativa, sí, pero junto a otras, y sin excederse de sus justos límites.

En relación a nuestra situación concreta, las Cortes han sufrido y están sufriendo un auténtico bombardeo de proyectos de ley, que si bien justificados con motivo de la peculiar situación política que vivimos y por el cumplimiento de los llamados pactos de la Moncloa, no pueden impedir que por aquella se desarrollen las restantes funciones que les corresponden, de conformidad con lo que veremos.

FUNCION DE REPRESENTACION

En el Parlamento se ha dicho siempre que toma asiento la representación genuina nacional. Si había una entidad representativa de por sí, esa era el Parlamento democráticamente elegido, que se constituía en el intermediario más adecuado al servicio del diálogo entre los ciudadanos y el Gobierno.

La función de representación de la institución parlamentaria ha sufrido diversas matizaciones en nuestros días. Qué duda cabe que con la aceptación por las fuerzas de izquierda, que curiosamente se convierten en algunos casos en los más acérrimos defensores del Parlamento como instrumento válido para que se desenvuelva en él el juego político, aquel ha ganado representatividad en relación con su antecesor del siglo XIX, en el que quedaban relegados a la categoría de extraparlamentarios. El filoparlamentarismo de los eurocomunistas es más que una buena noticia para la función representativa de los Parlamentos.

Pero así como durante el siglo pasado el cauce parlamentario era casi el único válido para digerir las tensiones político-sociales (y así, por lo general, eran «digeridas»), hoy han surgido una pluralidad de vías que reducen mucho el significado del Parlamento; nos referimos sustancialmente a las organizaciones sindicales, que han creado verdaderos cauces de representación económico-social, marginando parcialmente en estos temas a la institución parlamentaria.

En todo ello se observa la cara y la cruz de la función de representación político-social de los Parlamentos en nuestros días.

Las Cortes surgidas de las urnas el 15 de junio de 1977 están en inmejorables condiciones, dado el abanico de opciones que toman asiento en las mismas, de realizar la función de representación en toda la línea. En tal sentido, el Congreso de los Diputados y el Senado cuentan con el presupuesto previo imprescindible para cumplir adecuadamente otra de sus funciones básicas: la de deliberación, pues la pluralidad existente la posibilita.

A tal función de deliberación, así como a otras, significadamente a la de control, haremos referencia en un próximo artículo.

18 de febrero de 1978