

Entorno y contorno de un Reglamento

por JESUS ESPERABE DE ARTEAGA *

Aprobado en el Pleno de las Cortes del 12 de noviembre el nuevo Reglamento, son muchos los españoles que se preguntan si aquella normativa es la que desea el país y sobre todo, la que en esta hora demanda y hasta exige la Institución. En mi calidad de experto, pues no en vano formé parte de la Comisión que elaboró un anteproyecto y de la que después discutió y dictaminó otro texto, voy a tratar de sintetizar, para dar una visión panorámica de lo que el nuevo Reglamento es y de lo que esta norma, en esta hora, significa.

Desde luego, he de comenzar diciendo que el Reglamento de 1971 es más técnico, que contiene sin duda algunos avances, pero que se ha quedado corto—muy cortito—, si se le contempla a través del prisma de lo que este Reglamento, en bien del país, debió de ser.

Los avances

Los avances de más bulto afectan a la Comisión Permanente, Comisión más de policía o seguridad que de continuidad, que queda constreñida en sus facultades, en la nueva normativa. Según el viejo Reglamento, era esta Comisión, muy tipificada, pues de ella forman parte dos Ministros, varios Altos Cargos y cuatro Consejeros Nacionales (estos tienen doble representación que los demás estamentos), la que resolvía tomar en consideración o no, las Proposiciones de Ley que al amparo del art. 55 presentaran los procuradores. Yo no entro ni salgo sobre si esta Comisión utili-

* Procurador familiar en Cortes por Salamanca.

zaba—como se dice—una lupa especial, para contemplar estos Textos. Sólo constato, que fueron muy pocas—poquísimas—, las proposiciones que lograron pasar la aduana de la Permanente. Así las cosas, la resultancia fue clara: convencidos los procuradores de la inutilidad del trámite, no se articularon Proposiciones de Ley, que, en otro supuesto, se hubieran presentado y la doble iniciativa legislativa que al Gobierno y a los procuradores atribuye el artículo 15, I de la Ley de Cortes, se redujo—por aquello de la praxis—, a la iniciativa única del Gobierno. Convirtiendo el artículo 55—el que permitía presentar proposiciones con 50 firmas—en una especie de precepto mostrenco, puesto ahí, en el texto legal, para decorar.

Pero con no ser esto bueno, era peor que los componentes de la Comisión Permanente tuvieran como tenían voz y voto en todas las Comisiones. Esto iba contra el principio de igualdad que preconizaba el art. 5.º y, lo que era más lamentable, destruía el sistema. Porque si el Régimen Parlamentario Español, huyendo de las sesiones plenarias y por aquello de que las Comisiones según el art. 8 de la Ley se nombran «de acuerdo con el Gobierno», se había montado o estructurado sobre la base de la especialización y, por lo tanto, sobre el andamiaje de que las Leyes las elaboren unas Comisiones Técnicas; lo que no se explica es que unos cuantos señores procuradores—los miembros de la Permanente—, tuvieran competencia para pronunciarse e intervenir en todas. Venían a ser, por tanto, una especie de procuradores para «todo terreno», que no tenía explicación. Y que al no explicarse, se convertía en un privilegio del que disfrutaban unos cuantos. Porque dentro del órgano, podía hacer y deshacer, aunque a veces este tejer y destejer por demasiadas atribuciones de la Permanente fuese excesivo; pero fuera del órgano ¿por qué atribuirles tantas facultades? Era convertirles en príncipes del sistema, poniendo boca abajo el apotegma de que todos los procuradores, cualquiera que sea el origen de nuestra investidura, tenemos los mismos derechos.

Pues bien; a ambas desviaciones parlamentarias les ha puesto fin el nuevo Reglamento. Y desde ahora, tomar en consideración o rechazar una Proposición de Ley, corresponde a la Comisión que por razón de la materia haya de conocer de ella. Y no habrá más privilegios como estos, de que por ser de la Comisión Permanente, se pueda intervenir—votando—en todas las Comisiones. Sólo plácemes merecen estas medidas.

En cambio, y como contrapartida, el art. 76, 4.º del nuevo Texto, introduce un recorte que puede ser peligroso. Antes los procuradores que sólo eran enmendantes podían hacer uso de la palabra durante quince minutos. Ahora el plazo se ha reducido a cinco y si hay un Presidente de Comisión intransigente—que puede haberlo—, resulta claro que se pone a los enmendantes en situación

difícil. Pues por mucha que sea la facultad de síntesis, es obvio que en cinco minutos no hay quien fundamente un precepto legal. La conclusión será que ya que los procuradores se mostraban reacios a defender sus enmiendas porque masivamente se rechazaban—las ausencias de procuradores a estos efectos era patente en las Comisiones—, si encima no se les va a dejar hablar o temen que se les impida—la facultad y en manos del Presidente existe—, las deserciones van a ser mayores. Y las Comisiones, pese a las medidas compulsorias que no sirven para nada, van a estar más en cuadro. Por ello, este precepto para mi es regresivo y bien sabe Dios que si de mí hubiera dependido—no dependió (voté en contra)—no estaría ahí, donde está. Pues son pasos adelante y no para atrás, los que las Cortes—y el país—necesita. A no ser que se piense que el pueblo español inmaduro precisa de otros cuatro o cinco lustros de tutela.

Todo lo demás de signo positivo en el nuevo Reglamento tiene poca monta. Ciertamente que a los procuradores se les ha concedido el derecho a rectificar, que antes no tenían. Que no necesitan firmas de complacencia o acompañamiento, para presentar enmiendas al articulado de un Proyecto. Que se ha reducido el quorum de votos favorables (de 14 a 10), para que sus enmiendas puedan ir al Pleno. Que en éstos les es dado contestar alusiones. Que pueden pedir que se compruebe el quorum a la hora de votar y hasta solicitar que en los Plenos, algunos de los artículos se voten por separado. Pero al margen de que seguirán siendo pocas las enmiendas que vayan al Pleno, que las a la totalidad no conseguirán nunca este honor (cualquiera logra 10 votos en Comisiones que pueden funcionar con 25 procuradores y que corrientemente son menos los que asisten); los defectos básicos del sistema siguen estando como estaban, gritando y demandando por tanto, a partir de ahora, otra reforma. Por ello no me explico cómo a alguien, según el Ponente que defendió el Dictamen, la reforma le ha parecido avanzada. Y para que se vea que tenemos razón, que no hacemos demagogia ni somos derrotistas, sino que simplemente constatamos hechos, vamos a concretar los defectos que siguen ahí, patentes.

Los defectos

1.º El desarrollo del art. 8 de la Ley de Cortes, que dice que éstas funcionarán en Pleno y por Comisiones, sin repartir como no reparte las actuaciones, continúa como estaba. Atribuyendo todo a éstas y relegando aquéllos a la misión de refrendar las Leyes elaboradas por las Comisiones. Las consecuencias de este desigual reparto, son éstas:

a) No todos los procuradores toman parte en la elaboración de todas las leyes. Por ello, no todos participan por igual en la

tarea legislativa, que es una de las tareas del Estado. Los enmendantes son meros proponentes, pero nada más. No tienen facultad decisoria en la Comisión. Entonces, queda claro que por este procedimiento se sustrae a los procuradores la mitad de su investidura, cuando no los tres tercios de ésta. ¿Porque para qué le sirve la procuraduría si no puede votar y votando pronunciarse en la Comisión? El art. 1.º de la Ley de Cortes no queda bien parado.

b) Las sesiones plenarias siguen sin contenido, pues no puede serlo aprobar o rechazar lo que otros han hecho. Y aunque ahora se admita votar determinados artículos por separado, como para ello se exige un quórum exagerado (50 firmas), se condiciona a que el Presidente de las Cortes la acepte, y además, no se admite que se hable para justificar esta votación separada y menos en contra, las cosas quedan como están: con que en los Plenos interviene el Ministro, el Ponente y enfrente, absolutamente nadie. Por lo que la vitalización de aquéllos—de los Plenos—habrá quedado en agua de borrajas, estas sesiones seguirán sin interesar al país y a los procuradores y éstos contrastarán sus pareceres en el bar. Lo que no parece lógico.

2.º Las interpelaciones siguen como estaban y, si se me permite la frase, devaluadas: pues pueden relegarse del Pleno a la Comisión. Y si bien es verdad que se admite rectificar al interpellante durante diez minutos, no es menos cierto lo siguiente:

- a) Que hay que dar por escrito «su contenido fundamental».
- b) Que el Ministro contesta conociendo por tanto sus argumentos, y
- c) Que en el debate no interviene absolutamente nadie que no sea el interpellante y el Ministro.

Por lo que:

Primero.—Las interpelaciones siguen siendo juegos florales, y Segundo.—Asunto de dos. Y esto es más lamentable.

3.º Si bien es cierto que se reglamentan las sesiones informativas a las que alude el art. 53 de la Ley Orgánica, esta reglamentación es tan absurda, que si no queda vulnerado el precepto constitucional, al menos resulta burlado. Porque procuradores y Ministro van cada uno por su lado. Cada uno habla su lenguaje y no existe por tanto diálogo. Veamos.

- a) El Ministro plantea el tema que le parece. Habla con libertad de él y no admite contradictor. Subrayar esto es muy importante.

b) Cierto que los procuradores pueden preguntarle, pero como han de dar por escrito sus preguntas con cinco días de antelación, si no son adivinos, la información del Ministro y la preguntas de los procuradores no tendrán que ver nada entre sí.

c) El Ministro tiene que contestar a las preguntas de los procuradores. También tenía que hacerlo antes. Pero por escrito. El cambio está, por tanto, en que ahora lo hace de viva voz. Pero sin que el Ministro admita el diálogo o rectificación sobre lo contestado, por lo que tampoco habrá contraste de pareceres. Y para esto, es evidente que el Ministro podía contestar por escrito, evitándose estas sesiones, ya que no hay contradictor ni en la parte informativa, ni a la hora de responder el Ministro a las preguntas de los procuradores.

A mi juicio, lo que contempla el art. 53 de la Ley Orgánica (que obliga al Gobierno a informar a las Cortes), no es eso. Más. Nos parece un contrasentido que se diga, como se dice en el Reglamento, que al comienzo de la sesión estarán a disposición de los procuradores—por tanto de todos—el texto de las preguntas, cuando no hay discusión, no se deja intervenir a nadie y el preguntante tiene que limitarse a leer o reproducir *in voce*, la redacción de su pregunta. Como se ve, son muchas cautelas. Pero yo me pregunto: ¿para qué tantas? ¿Es que del diálogo pueden deducirse males? No lo entiendo. Mejor dicho, sí lo entiendo. Pero esto, ¿hasta cuándo?

Si a lo anterior añadimos que las enmiendas a la totalidad—que responden a móviles políticos—siguen discutiéndose en el seno de las Comisiones en las que hay especialización y no política, por lo que cuatro señores devuelven—por ejemplo—un proyecto de objetores de conciencia, que afecta a la libertad religiosa, al Gobierno sin que los demás se enteren (la devolución no se refrenda en el Pleno), y el problema de las incompatibilidades continúa como está, diciendo el nuevo texto que el que sea nombrado para un cargo incompatible con el de procurador, que elija, cuando todos los cargos son compatibles con aquella investidura, a la vez que se incurre de nuevo en incongruencia, se cae en una mezcolanza, entre funciones legislativas y ejecutivas, que hace que la coordinación de aquéllas (las funciones)—que es constitucional—, quede mal parada. ¿Que la Disposición final quinta dice que las incompatibilidades se regularán por Ley? ¿Pero cuándo? Porque, a pesar de que nos esforzamos por fijar un plazo al Gobierno, la pretensión no prosperó.

De lo expuesto se deduce, que para tan corto viaje, quizá no hicieran falta alforjas.

Pero el Reglamento de las Cortes—cortito—, no es el único mal del sistema. Le aquejan otras afecciones, como la falta de

cauce asociativo, cierta confusión que hay de lo orgánico con lo corporativo y sobre todo, la tardanza del rodaje de las Instituciones.

Asociacionismo

La ausencia de un régimen asociativo se deja sentir en la vida del país y en la de las Cortes. En éstas, la inexistencia de grupos políticos hacen de nuestras Cortes Orgánicas las más inorgánicas del mundo. Lo dije en noviembre del 70 y pareció una herejía. Hoy se admite casi casi, como artículo de fe. No en vano somos 556 señores, que si cumplimos lo que manda el art. 2, II de la Ley de Cortes, de dependencia y subordinación, nada. Claro que hay dos refranes españoles, que quizá vengan al pelo: uno, que «del dicho al hecho hay mucho trecho» y otro, que «una cosa es predicar y otra dar trigo». Pero hay muchas excepciones, sobre todo en el estamento familiar, y de Cortes Orgánicas, nada. O poco.

A nivel de país, la inexistencia legal de asociaciones de participación política plantea un problema más serio. Porque toda sociedad es uniforme o plural. En el primer caso, la sociedad, en política, se organiza en partido único. Pero si es plural, el dualismo político, cuando menos, deviene inevitable. Lo que no es comprensible es una sociedad como la nuestra que, siguiendo a San Agustín, se dice que es en lo fundamental uniforme y en lo accidental plural y que en lo político no se estructura ni en régimen de partido único ni en el de varios. Esto, con todo el respeto, desde el punto de vista filosófico o teórico, es el anarquismo de la política. Hay que ser o no ser. Porque de lo contrario, ¿quién sostiene al Gobierno y dónde se refugian las fuerzas políticas?

Además, con estas negaciones, nos movemos en el mundo del eufemismo. Y eso no es bueno. Veamos.

El Decreto de Unificación del 37 creó un partido único. No cabe dudarlo. Sus ingredientes fueron Falange Española y el Requeté. Renovación Española y la Ceda, se desdibujaron, quizá por el vil asesinato de Calvo Sotelo y la derrota electoral de la Ceda. Por eso al partido se le llamó **Falange Española Tradicionalista y de las Jons** y no otra cosa. Al disolverse el partido único con la Ley Orgánica, las huestes que los integraron han vuelto por sus fueros y hay «de facto» asociaciones y hasta asociacionillas de Falange Española. También la Comunión las tiene. Y creo, que hasta la Jurisprudencia ha reconocido su legalidad, no obstante no existir como no existe régimen asociativo político. Al margen de estas fuerzas—o familias, por seguir el eufemismo semántico tan de moda—se ha creado o constituido un grupo político confesional, que está en la mente de todos. Pero todo esto no se ha hecho,

pienso yo, a caballo en la legalidad. Porque es notorio que al asociacionismo se le dio un parón.

Sin embargo, no se ve por ninguna parte una corriente de opinión asociativamente organizada, de carácter monárquico. Y esto, en un Reino, extraña. Y se nota el vacío, porque no puede decirse que las fuerzas revividas de la desintegración del partido único sean por esencia monárquicas. Parecen más bien partidarias de la accidentalidad de las formas de Gobierno. Y la que es por esencia monárquica, siéndolo, es antidinástica.

En estas condiciones, el asociacionismo político viene impuesto por imperativo de las circunstancias. Por la necesidad de dar un soporte, por encima de la accidentalidad de las formas de Gobierno, a la Monarquía. En otros términos: ¿cómo concebir un Reino sostenido por fuerzas que no son esencialmente monárquicas o por las que siéndolo, son antidinásticas? Es para meditarlo. La paridad exige cuando menos esta asociación. No se pierda de vista que la Regencia también es válida.

Varia

En otro orden de cosas, hay que herrar o quitar el banco. Yo creo que nuestra Constitución no es corporativa. Pero lo que no cabe es que las Cortes sean—o lo parezcan—a medias, corporativas y orgánicas. Y no me refiero al funcionamiento de los estamentos, aunque cabría hablar de ello, pues hay alguno que actúa como corporación. Corporativismo que no alcanza a la representación familiar. Ahora aludo a la forma de elegir. Y tenemos frente al Sr. Tarragona, a quien por sus trescientos y pico mil votos se le llama el procurador más votado, a otro con siete votos. Concretamente los compromisarios de los Colegios de Licenciados y Doctores en Ciencias y Letras, creo que eran 13, con lo que con siete votos, bastaba para triunfar. Y hasta se me dice que ha habido casos de cuatro, no sé si compromisarios o votos para salir. Los mismos Consejeros Nacionales, no tiene sentido que se elijan por un sufragio de segundo grado y que en cambio para ser Consejero Local, haya que enfrentarse con un electorado más amplio, con los mayores de dieciocho años. Y que esto tiene solución, no cabe duda. Podría pensarse en la corporatización de la representación familiar, como algunos avispados pretenden, pero como esto lo veda el apartado f) del art. 2.º, 1 de la Ley de Cortes (exige que votantes sean los cabezas de familia y las mujeres casadas que figuren en el censo electoral), para igualar, habrá que idear para los demás estamentos un procedimiento similar. Que cabe. Y que no hay que inventarlo. Basta con que electores sean aquellos que eligen a los compromisarios. Sin duda alguna, que de esta forma

habría más movilidad personal, más auténtica representatividad y no se darían tantos artículos veintinueve como se han dado en las pasadas elecciones, pongo por caso, en las de Consejeros Nacionales. Y no se me objete que los Senadores se elegían por compromisarios, porque se daba la circunstancia de que los Senadores no eran a la vez Diputados.

Por último, me parece que el país espera con ansia ver rodar algunas Instituciones. Concretamente los Gobiernos a plazo, del art. 14 de la Ley Orgánica. No se me oculta que esto está encomendado por la Disposición transitoria primera III de la Ley Orgánica, a la prudencia política de Franco. Pero hay que formular votos, para que este suceso se pueda producir pronto, aunque no sea más que por descargar de responsabilidades de gobierno al Jefe del Estado.