

La necesaria reforma del Reglamento de las Cortes

Por JESÚS ESPERABE DE ARTEAGA (*)

Entre otras cosas, el Reglamento debe admitir—porque no es anticonstitucional—que los procuradores, cualquiera que sea el cauce de su acceso, se puedan reunir formando grupos que, sin imponer una disciplina a quienes los integran, les facilite y permita el trabajo en equipo y la ayuda mutua.

Para hablar de lo que debe ser el Reglamento de las Cortes hace falta decir antes lo que son nuestras Cortes. De otra forma no se nos entenderá.

DOS SISTEMAS

La panorámica parlamentaria mundial se distribuye de la siguiente forma:

La mayor parte de los Parlamentos del mundo funcionan a base de un contrapeso de fuerzas. De ahí que exista una mayoría y una o varias minorías. Cuando la mayoría se achica y las minorías crecen el equilibrio se rompe y o cambia el Gobierno o hay que ir a la disolución de las Cortes.

La razón de esta alternativa estriba en que en estos sistemas los Gobiernos son parlamentarios, lo que quiere decir que se basan y apoyan en la confianza que tienen en la Cámara, confianza que les presta y rinde la mayoría. Por eso, cuando la mayoría deja de

(*) Procurador en Cortes por Salamanca.

ser mayoría, una de dos: o el Gobierno cambia para, con los apoyos de otras fuerzas políticas, constituir una nueva mayoría o no queda más salida que la disolución.

Nuestro sistema no es de éstos. Yo creo que no tiene plural. Al menos en lo que llamamos mundo libre.

Nuestro sistema descansa en una Cámara heterogénea, en la que las fuerzas políticas se contrabalancean y hasta se forman frente a cada Proyecto de Ley. Es, por tanto, una Cámara de equilibrio circunstancial, flotante y, como tal, inestable. No hay brújula que detecte (hablamos en pura doctrina) si frente a un Proyecto de Ley determinado, en la Cámara, va a haber mayoría o minoría y, por lo tanto, si el Proyecto se aprobará o se devolverá al Gobierno.

De aquí que el Gobierno español no sea parlamentario, que no tenga asiento en la Cámara, que no venga obligado a dimitir porque la Cámara le devuelva un Proyecto de Ley y, sobre todo—y esto es lo más interesante—que el Gobierno no se vea obligado a asegurarse, como sea, una mayoría en las Cortes de la nación.

CONCLUSIONES

Lo expuesto nos lleva a establecer estas conclusiones, que van a ser básicas para nuestra argumentación posterior.

1.º El Gobierno no puede ni debe intentar controlar la Cámara.

2.º La mayoría, o «máquina operativa», como se la ha llamado, es un lujo en las Cortes españolas, puesto que el Gobierno gobierna con independencia de las Cortes. En efecto, según el art. 13 de la Ley Orgánica, el Gobierno «es el órgano que determina la política nacional»; su Presidente lo nombra el Jefe del Estado por un período de cinco años, a propuesta del Consejo del Reino (art. 14); aquél, el Jefe del Gobierno, escoge a sus Ministros (art. 16), y aunque se admiten crisis parciales, provocadas por el Jefe del Gobierno (art. 18), a éste no se le puede cesar más que por el Jefe del Estado, y siempre que cuente con el asentimiento del Consejo del Reino (art. 15). Luego a las Cortes no se le reserva nada en esta materia.

3.º La mayoría es más anticonstitucional que la oposición misma, porque para que exista oposición tiene que haber mayoría. En cambio, cabe concebir ésta sin dar paso a la oposición; y

4.º En todo caso, la mayoría obligaría a abrir, más pronto o más tarde, la puerta a la oposición. Con lo que habríamos dado la

vuelta al sistema y, pese a la anafilaxia que decimos sentir por las forma propias de las democracias liberales, resultaría que caíamos de lleno en ellas. Por lo que no dejaría de ser, además de una contradicción, una claudicación.

LEY PACTADA

De estas conclusiones sacaremos después las más apremiantes modificaciones a introducir en el Reglamento de las Cortes. Pero antes hemos de abordar otro problema crucial que la Cámara tiene planteado. La cuestión a la que aludo es ésta: ¿cómo modificar el Reglamento de las Cortes? Porque resulta que, por precepto constitucional, ha de «hacerse de acuerdo con el Gobierno».

La disposición final primera de la Ley, que así lo estableció, es una cautela que podrá entenderse lógica a nivel de 1942, cuando España acababa de salir de la guerra civil, estaba a las puertas del aislamiento diplomático que después sufriría y cuando las Cortes españolas se encontraban situadas más en la línea de la Asamblea Nacional de la Dictadura que en la de una Cámara orgánica y transicional, como pueden ser ahora. En efecto, no se explica cómo el Reglamento de las Cortes, que recoge meras normas procesales, haya de redactarse de acuerdo con el Gobierno. Máxime cuando éste no es parlamentario y sí un Gobierno a plazo. Si el Reglamento que se aprobó de acuerdo con el Gobierno tiene que regir durante la vida de otro (a los cinco años, éste cambia), ¿se puede decir que este texto ha sido aceptado por el segundo Gobierno? Cualquiera que sea la óptica y el ángulo de contemplación del panorama nacional, no parece lógica esta especie de «placet» del Gobierno a una reforma procesal, máxime cuando las Cortes no están legitimadas para censurar al Gobierno.

Pero es que, además, ¿cómo se reforma el Reglamento «de acuerdo con el Gobierno»? Es evidente que la disposición final primera no configura un derecho de veto a favor del Gobierno, como en materia de Presupuestos se lo da el art. 60 del Reglamento contra toda enmienda o proposición de Ley que suponga un aumento del gasto público. Si así fuera, si existiera ese derecho de veto que negamos, el Reglamento no sería una Ley pactada, sino una Ley impuesta y, además, por un sistema que podría desembocar en un callejón sin salida. Pues si la iniciativa reformadora corresponde a la Cámara (no puede corresponder más que a ella), y el «placet» del Gobierno se lleva hasta el último extremo, pudieran sucederse tantos proyectos de preceptos reformados como quepa imaginar. Y así, no habría nunca nuevo Reglamento o, lo que es igual, se mantendría «sine die» el viejo; por lo que el veto vendría a constituir una especie de guillotina a todo aperturismo y significaría una regresión en apoyo del inmovilismo.

Entonces, ¿cómo se reforma el Reglamento de acuerdo con el Gobierno? No cabe más que una interpretación, y es estando el Gobierno presente, por medio de una delegación del mismo, en la discusión y tomando parte en ella para oponer sus reparos y hasta sus objeciones a los preceptos que se quieran aprobar. Pues no es válido el sistema que pudiera adoptarse de que, devuelto por el Gobierno el proyecto elaborado por la Comisión Permanente con las correcciones que aquél haya estimado prudente introducir, publicado su texto en el «Boletín Oficial de las Cortes» para su enmienda y corrección por parte de los señores procuradores; todas y cada una de las enmiendas de éstos hayan de pasar antes de ser estudiadas por la Ponencia a la consideración del Gobierno. Ya que, aparte de qué resultaría «el cuento de nunca acabar», eso no sería la redacción por la Cámara—de acuerdo con el Gobierno—de su Reglamento. Eso significaría un Reglamento moldeado por el Gobierno por medio de vetos y, como tal, impuesto y no pactado.

EL REGLAMENTO, LEY PROCESAL

Quede claro que no fue precisamente feliz la previsión constitucional de someter la revisión del Reglamento de las Cortes a acuerdo con el Gobierno. Máxime cuando su actualización va a exigir una reforma constante para recoger las necesidades que la práctica vaya mostrando día a día.

En este mismo sentido, estimamos que fue también excesivo atribuir carácter fundamental a una Ley como la de Cortes, que tiene también matizaciones procesales y cuyo perfeccionamiento, endurecido sometiéndolo a referéndum, no contribuye que digamos al progreso parlamentario del país.

INCOMPATIBILIDADES

De las conclusiones a las que antes llegábamos sacamos la primera modificación que hay que introducir en el Reglamento, y precisamente para impedir que el Gobierno se apodere del control de las Cortes. Esa modificación se refiere a las incompatibilidades.

El art. 11 del Reglamento establece que, cuando ejerciendo una persona un cargo incompatible con el de procurador, sea elegida para éste, vendrá obligada a optar por uno u otro; ante la Presidencia de las Cortes, en el plazo de ocho días. Pero el precepto no dice más, y al no referirse la Ley a las incompatibilidades, resulta que éstas quedan sin definir y sin concretar. Por lo que no existen. Por ello, se precisa:

a) Hacer incompatible el cargo de procurador con el de Subsecretario, Secretario general técnico, Director general Comisario o Subcomisario o similar, esto es, con cualquier alto cargo de la Administración, del Movimiento o de la Organización Sindical.

Habrá que exceptuar a los procuradores natos, o sea, a los que son procuradores por su cargo que, al margen del Gobierno, son exactamente cinco (Presidente del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, del Supremo de Justicia Militar, del Tribunal de Cuentas y del Consejo de Economía Nacional). Pero nada más.

La razón es obvia. Resulta que hay más altos cargos que procuradores. Adjudicando a cada uno de éstos uno de aquéllos, Gobierno y Cortes serán una misma cosa, y aunque el sistema se base en la unidad de poder, no podemos olvidar que el segundo pilar es la diversidad de funciones; y

b) Debe prohibirse que luchen por un acta a los que ejercen jurisdicción o autoridad en una provincia, y también a los que desempeñan un cargo público (Subsecretario, Directores generales, etc.).

La razón es del mismo modo obvia. Además de contribuir la falta de esta incompatibilidad a configurar una mayoría que no casa con el sistema, por propia sinceridad electoral no deben consentirse estos desafueros. Concretamente, que a un juez de instrucción se le permita luchar por su partido y se le computen los votos—porque se ha modificado el art. 7.º de la Ley Electoral—que en su partido obtenga, con todo respeto, no nos parece serio.

A esta incompatibilidad no se opone la anterior, pues puede darse el caso de que el alto cargo triunfante opte por su acta de procurador, sin que, por ello, haya de dejar de ser fiel al Gobierno. Mas, en este caso, su acceso a la Cámara no sería limpio, pues en regímenes autoritarios, como éste, es grande la atracción del poder frente a los electores.

¿Cómo quedan las incompatibilidades en el nuevo Reglamento? La Comisión de Estudio, en el período en que fue Presidente de las Cortes D. Antonio Iturmendi, no las abordó. Devuelto el trabajo elaborado por el actual Presidente, se estudiaron, pero no se aceptaron más incompatibilidades que las de los altos cargos de la Administración del Estado, y no los del Movimiento y de la Organización Sindical. Con lo que queda abierta la puerta para la escalada gubernativa hacia el control de la Cámara. De rumor público es que el Gobierno no acepta siquiera ni las primeras incompatibilidades.

ALCALDES Y PRESIDENTES DE DIPUTACION

El tema de las incompatibilidades afecta a los alcaldes y Presidentes de Diputación.

Además de los alcaldes de Ceuta y Melilla, son procuradores por derecho propio los alcaldes de siete poblaciones con más de trescientos mil habitantes y los representantes de otros cincuenta y un Municipios, cuyas procuradorías suelen recaer corrientemente en las personas de los alcaldes de la capital de la provincia. También suelen ostentar la representación de las Diputaciones sus Presidentes. Así, se obtienen 110 puestos, de un total de 556 que comprende la Cámara, a los que es fácil que el Gobierno acceda no sólo porque el Gobierno nombra a los alcaldes y Presidentes de la Diputación, sino porque—y esto es lo peor—cuando quiere los cesa o quita. De donde se deduce que tienen que estar sometidos a la superioridad y que no son posibles posturas con cierta independencia. Dejémoslos de eufemismos.

Nuestro orden político es representativo (Principio VIII de los del Movimiento) y concretamente, según el art. 46, II, de la Ley Orgánica, las Corporaciones municipales y provinciales de las que forman parte y a cuya cabeza están sus alcaldes y Presidentes, deben ser elegidas por sufragio articulado a través de los cauces representativos que señala el art. 10 del Fuero de los Españoles, esto es, de las familias, del Municipio y del Sindicato, sin perjuicios de otras representaciones que se puedan establecer; por lo que es a éstos, a las familias, a los Municipios y Sindicatos, y no al Ministro de la Gobernación, al que corresponde nombrar los alcaldes y Presidentes de la Diputación.

Mas mientras se alcanza esa cota de respeto constitucional, cuya conquista ni se vislumbra, no queda más remedio—si no queremos abrir la puerta a una mayoría, y encima sin oposición—que establecer una incompatibilidad por la cual las representaciones de los 51 Ayuntamientos y Diputaciones no puedan recaer en la persona de sus alcaldes y Presidentes, mientras no se arbitre el procedimiento para que éstos sean electivos.

Ni que decir tiene que este criterio no prosperó en la Comisión de Estudio de la Reforma del Reglamento de la que formé parte y que se incorporó al texto elaborado como voto particular. De su suerte, nada sé.

COMISIONES

El segundo problema de nuestras Cortes es el peculiarismo de sus Comisiones, que plantea variopintas y graves cuestiones.

En primer término, nos encontramos con que el art. 8.º de la Ley establece que «las Comisiones las fija y nombra el Presidente de las Cortes, a propuesta de la Comisión Permanente y de acuerdo con el Gobierno». De donde se deduce que el Gobierno, de corte no parlamentario, si quiere, puede asegurarse mayoría en todas y cada una de las Comisiones, y ello en el supuesto de que no hubiera ido al copo de la propia Cámara legislativa. Esto vuelve a plantearnos el problema al que antes aludíamos—el de la mayoría parlamentaria—y lleva a los procuradores a una difícil y delicada situación en el seno de las Comisiones. Me explicaré.

En efecto, si el Gobierno, por aquello de que por precepto constitucional las Comisiones se nombran de acuerdo con él, y mediante un hábil juego de vetos o reparos logra asegurarse mayoría en todas las Comisiones o, al menos, en las más importantes (no se olvide que a cada procurador se le puede adscribir a dos Comisiones, por lo que se cuenta con más «adictos»), todo el sistema constitucional montado sobre un contrabalanceo circunstancial y «a posteriori» de cada Proyecto de Ley, se tambalea. En estas condiciones, no puede decirse que los Gobiernos no son de corte parlamentario y que puedan gobernar de espaldas a la Cámara, porque la práctica está demostrando todo lo contrario: que el Gobierno no renuncia a la mano de Doña Leonor. Por lo que o se arbitra un procedimiento para proteger los derechos de las minorías (no todos los señores procuradores estarán asentados en el poder) o el sistema, no siendo ni lo uno ni lo otro, es decir, ni palamentario clásico ni parlamentario español, queda cojo. De esto no creo que quede duda. Y como desviación constitucional, no deja de ser, a mi juicio, grave.

Pero, a la vez, a nivel de mero procurador, plantea problemas de desigual participación y hasta de inoperancia e indefensión. De desigual participación, porque mientras unos procuradores figuran en dos Comisiones, a otros no se les lleva más que a una y, encima, de poca actividad o importancia. Y de dificultades de actuación y hasta de indefensión, porque quien no pertenece a una Comisión legislativa y en ella ha de actuar de simple enmendante, se encuentra en una inferioridad que repele y hiere. Así, si la ponencia le da la vuelta al proyecto y hasta crea artículos nuevos, resulta que el enmendante se encuentra con algo de lo que no se le habló y que no conoció y que no puede enmendar. Tampoco puede salir al paso de las enmiendas «in voce» que tantas veces cambian los proyectos al hilo del debate y, para colmo de sus males, después de exponer brevemente sus criterios, no puede votar. Resulta, pues, que hay procuradores de primera—los miembros de la Comisión—, que discuten con amplitud y votan, y procuradores de segunda—los enmendantes—, a los que se oye en breve audiencia y, comúnmente, no se les hace caso. Por esta causa, los procuradores de segunda desertan y no comparecen

a defender ante la Comisión las enmiendas que no han sido aceptadas por la ponencia. De esto está la Cámara llena de ejemplos; los más sonados han sido los de la Ley de Educación y la Sindical. Esta es la verdad, aunque esta verdad sea dura y triste,

COMISION ABIERTA

Esta realidad impone un correctivo que, con las Leyes constitucionales en la mano, es evidente que se puede lograr. Este correctivo viene determinado por llevar a los plenos, donde estamos todos y donde no hay mayorías parciales, si el Gobierno no ha logrado dominar las Cortes en las elecciones, los Proyectos de Ley para su estudio en conjunto o toma en consideración. En una palabra, el correctivo consiste en hacer pasar todos y cada uno de los Proyectos de Ley y de las proposiciones de los señores procuradores por los plenos de la Cámara para la discusión de su filosofía, conveniencia y oportunidad y hasta para la fijación de los criterios matrices a los que ha de obedecer su articulado. Esto se puede hacer perfectamente, porque el art. 8.º de la Ley de Cortes dice que éstas funcionarán en pleno y por Comisiones; pero al no repartir, como no reparte, la capa, al no distribuir, como no distribuye la actividad, es evidente que la Cámara, y en especial el Reglamento de la misma, pueden establecer que las enmiendas a la totalidad se discutan en las sesiones plenarias, con intervención de los Ministros y turnos en favor y en contra, lo que, además de clarificar los proyectos, contribuiría a simplificar los trámites de la discusión de su articulado en el seno de la Comisión respectiva. Pues rechazadas las enmiendas de totalidad y tomados en consideración los proyectos, pasarían a las Comisiones sin tensiones, por lo que su perfeccionamiento, artículo por artículo, sería mucho más fácil y rápido. Si después se admite la votación por artículos, cuando el proyecto vuelva de nuevo al pleno para su aprobación definitiva, muchos de los inconvenientes que al principio planteábamos y no pocas corruptelas que a diario se observan y que desprestigian a la Cámara desaparecerían.

En cuanto a los turnos en pro y en contra, cabría que los procuradores se pusieran de acuerdo en cuanto a las personas y que, en caso de no obtenerse este consenso, las eligieran los propios sectores o estamentos de la Cámara. Y ello en el supuesto de que, manteniendo el actual inmovilismo, no se haya abierto la puerta a la asociación, bien en su vertiente política o simplemente de coincidencia de criterios, dentro del Parlamento.

En este sentido, mejor o peor articulado, se orientó un voto particular mío en el seno de la Comisión de Estudio. Rumoréase que lo ha recogido la Comisión Permanente. Yo tengo mis dudas. En la Comisión de Estudio, lo que prosperó fue una exhibición

triumfalista en los plenos de determinados proyectos por los Ministros, con dos turnos en favor y otros dos en contra, pero sin rectificación y, menos, votación. Por lo que después habían de discutirse de nuevo de totalidad los proyectos en las Comisiones. Lo que no dejaba de ser absurdo, inoperante, poco constructivo, nada democrático y hasta alargante del debate.

LA PERMANENTE DE LAS CORTES

Una de las Comisiones más cualificadas y más alineada (en sentido gubernativo) de la Cámara Legislativa es la Permanente de las Cortes. La componen veinte miembros, de los que, abstracción hecha del Presidente—que es el de la Cámara—, inicialmente ocho y entre ellos dos Ministros, están en manos del Gobierno. Los restantes vocales de los ocho, sometidos de una forma u otra al control del Ejecutivo, son los tres altos cargos de libre designación que forman parte de ella, los dos representantes de la Administración Local, a quienes les basta con la cesantía para que causen baja, y el Rector de la Universidad, a quien por el momento le sucede otro tanto. De los once vocales restantes, hay dos que lo son de la Comisión Permanente del Consejo Nacional, con cuya representación la tienen doble los Consejeros nacionales, y dentro de los nueve vocales electivos que restados aquéllos quedan, hay dos tan implicados, por no decir montados, en el barco de la Administración, como son el Vicesecretario Nacional del Movimiento y el Inspector General de la Organización Sindical. Al margen de éstos, otros tres miembros de la Permanente desempeñan delegaciones del Gobierno en las empresas estatales, y de los que quedan—se cuentan ya con los dedos de la mano— dos han sido, y no hace mucho, Ministros, y otro, Secretario general técnico.

En estas condiciones, es natural que se produzca una especie de desazón y que los que hemos ido a las Cortes Españolas imbuidos de buena fe y con el deseo de contribuir a perfeccionar el sistema y, sobre todo, a que evolucione, nos sintamos defraudados y con propensión a abandonar. Instinto que aumenta al contemplar, como contemplamos, que una Comisión así no está configurada como una más, ni como debiera ser, como una Comisión de continuidad parlamentaria, sino como una Comisión de policía o seguridad de la Cámara. Por ello, le corresponde:

1.º Conceder o denegar los suplicatorios que para procesar a los procuradores se pidan. De la importancia de esta facultad no creemos que quede duda. Salta a la vista. La libertad política —y hasta física— de los señores procuradores está en manos de la Permanente de las Cortes.

2.º Hacer de aduana frente a las proposiciones de Ley que los señores procuradores, en uso de su facultad de iniciativa legislativa, presenten. Son pocas las que han pasado esta barrera y muchas las que se han rechazado. Y ello habida cuenta de que, establecida por la Comisión Permanente una jurisprudencia restrictiva, varias proposiciones de Ley no se han articulado.

3.º Obstaculizar y hasta impedir el control del Ejecutivo por medio de interpelaciones. Esta posibilidad se la dan los arts. 72 y 75 del Reglamento.

Pues bien, si a todo esto añadimos que, según el art. 25 y por prescripción constitucional, le corresponde proponer la adscripción de los señores procuradores a las Comisiones, se verá la importancia que tiene esta Comisión y cómo hay que salir al paso de su promoción o desarrollo, recortando todo lo que no sea constitucional a través de estas medidas:

a) En primer término, no deben formar parte de la Comisión Permanente los dos representantes de la Permanente del Consejo Nacional. Los vocales electivos tampoco deben desempeñar altos cargos de la Administración o delegaciones del Gobierno en Compañías estatales. De lo contrario se alteraría el equilibrio resultante del propio art. 2.º, 1, de la Ley Constitutiva de las Cortes.

b) La concesión de los suplicatorios debe reservarse al pleno, como en todos los Parlamentos del mundo.

c) La toma en consideración de las proposiciones de Ley tiene que corresponder, bien al pleno de la Cámara en el trámite de Comisión abierta al que hemos aludido o a la Comisión Legislativa a la que afecte, en otro caso.

d) Las interpelaciones a los Ministros deben responder a un planteamiento reglamentario, y frente a éste no puede ni tiene que tener que hacer nada la Permanente de las Cortes; y

e) Finalmente, cabe concebir que a la Permanente, como órgano colegiado, le correspondan estas o aquellas atribuciones. Pero que sus componentes, fuera del órgano, sean procuradores «todo terreno» y tengan voz y voto en cualquier Comisión es un absurdo que desde ningún punto de vista se legitima. Por lo que esta facultad debe suprimirse.

Ninguno de estos, a mi juicio, avances se recogieron en el borrador del nuevo Reglamento que en su día hicimos. Por lo que se acompañaron como votos particulares.

PROPOSICIONES DE LEY

Cuanto tuviéramos que decir sobre esta materia está ya dicho. Ha quedado establecido al determinar las facultades de la Permanente, entre las que no puedo estar ni decir que sí ni decir que no a las proposiciones de Ley de los señores procuradores. De éstas deben conocer, como queda consignado, o los plenos o las Comisiones respectivas.

Avala esta postura el carácter no parlamentario de nuestro Gobierno. Si Cortes y Gobierno están concebidos como líneas paralelas que no se interfieren, y si el Gobierno ha de contar con las Cortes para legislar, es evidente que la iniciativa legislativa de la Cámara tiene que ser más amplia que lo sería en un Parlamento de otro tipo, en el que precisamente las cuestiones de confianza se plantean con motivo de la aceptación o rechazo por las Cortes de un Proyecto de Ley. Si en nuestro sistema no pasa eso; si un Gobierno no viene obligado a dimitir porque se le devuelva un Proyecto o porque se cambie a éste de filosofía, ¿cómo puede decirse—o insinuarse—que se vería obligado a hacerlo si la Cámara, ante la inercia del Gobierno, aborda ella la iniciativa legislativa en materia tan crucial y constitucional como la de aprobar la Ley, a que se refiere el art. 16 del Fuero de los Españoles y que, según el art. 34 de éste, han de votar las Cortes? Yo diría, con todo el respeto, que hay que estar a las duras y a las maduras, y que si nuestro sistema y nuestra Cámara son peculiares, debemos llevar el peculiarismo español hasta el último extremo. Por lo que el art. 15, 1, de la Ley de Cortes hay que interpretarlo en sentido abierto y quitar del Reglamento cualquier obstáculo que se pueda oponer, como se opone el art. 55, 2, a que las Cortes colegislen o legislen por su cuenta (no lo impide el art. 13 de la Ley Orgánica). Ya están bien las 50 firmas para echar a andar y la toma en consideración por parte del pleno o de la Comisión respectiva para continuar con la proposición de Ley adelante.

Quede, pues, claro que en esta materia no debe haber trabas —y menos, aduanas—en el nuevo Reglamento.

INTERPRETACION DEL REGLAMENTO

Atribuida al Presidente de las Cortes por el art. 14 (núm. 22) y extendida esta facultad al amparo de la consulta a la que se refiere el art. 26, 2, a los presidentes de las Comisiones (lo que constituye un abuso, pues la atribución del art. 14 es una facultad unipersonal que el Presidente de las Cortes no puede delegar en nadie), resulta que «cada maestrillo tiene su librillo» y que al hilo de los debates se producen las interpretaciones más vario-

pintas en las distintas Comisiones. Por ello está haciendo falta una Comisión de Reglamento que, como la de estilo, se encargue de poner orden y hasta sintaxis en esta materia.

Quiero recordar que en el anteproyecto de nuevo Reglamento que elaboramos continúa la facultad interpretativa del Presidente de las Cortes y hasta extendida, por delegación, a los de las Comisiones correspondientes.

FISCALIZACION DEL PODER

En primer término, tenemos que concretar si ésta es posible en nuestro sistema.

Hay quien a la vista de lo que dispone el apartado c) del artículo 15 de la Ley Orgánica (de que sólo el Jefe del Estado puede cesar al Presidente del Gobierno, «de acuerdo con el Consejo del Reino») asevera que la fiscalización del Poder no le pertenece a las Cortes. Y sí, en cambio, al Jefe del Estado y al Consejo del Reino. Sin embargo, si así fuera, resultaría que el control del Ejecutivo no le correspondería más que al Jefe del Estado en cuanto que, conforme al art. 56 de la Ley Orgánica, sólo éste puede pedir dictamen al Consejo del Reino, y de acuerdo con el art. 15 c), es a aquél, al Jefe del Estado, a quien se atribuye la iniciativa o decisión de cesar al Presidente del Gobierno. Por lo que el control del Poder vendría a ejercitarse unilateralmente por el Jefe del Estado, y en un sistema en el que el Jefe del Estado no nombra libremente a su primer Ministro. Lo que no parece coherente.

Por otra parte, de conformidad al art. 53 de la Ley Orgánica, el Gobierno y los Ministros tienen el deber de informar a las Cortes «acerca de la gestión de gobierno» y han de responder a cuantos ruegos, preguntas e interpelaciones, reglamentariamente, se le hagan. Este artículo, interpolado en el Título IX de la Ley Orgánica, que trata de las «Relaciones entre los altos órganos del Estado», no tendría sentido, si las Cortes, además de legisladoras, no fueran fiscalizadoras de la función pública. Porque, en otro caso, ¿para qué informarlas de la gestión de Gobierno? ¿Y para qué reconocer a los Procuradores el derecho de preguntar y hasta de interpelar con obligación de contestar, si la Cámara no estaba legitimada para fiscalizar la obra de Gobierno? Si a esto se añade que el artículo 1.º de la Ley de Cortes dice que es misión **principal** de éstas elaborar y aprobar las Leyes, lo que quiere decir que tienen otras misiones y que conforme al artículo 15, las Cortes pueden realizar estudios, practicar informaciones y formular peticiones y propuestas, para lo que pueden, incluso, constituirse Comisiones especiales distintas a las legislativas, ha de concluirse que a las Cortes

no les está cerrada la puerta para la fiscalización del Poder. Lo que ocurre es que, fiscalizado éste por ellas, las Cortes no pueden adoptar soluciones extremas. Estas quedan reservadas al Jefe del Estado, con la anuencia del Consejo del Reino. Pero investigar y, después de investigar, proponer y hasta pedir al Jefe del Estado, no le está vedado a las Cortes Españolas. Por lo que no se diga que no pueden controlar el Poder. ¡Ya creo que pueden! Lo que pasa es que una cosa es censurarlo y otra derribarlo.

En consecuencia, vamos a consignar las innovaciones, que en esta línea, estimamos que debe recoger el nuevo Reglamento.

Ruegos y preguntas.

Además de mantener el actual «status» de ruegos escritos con contestación por parte del Gobierno en el plazo de un mes, debe abrirse la puerta a los ruegos orales, con la obligación de contestar en la propia sesión o en la siguiente. Quede claro que este trámite ha de reservarse para los plenos, que si se admite el sistema de Comisión abierta serán más frecuentes, en razón de que a las Comisiones no asisten los Ministros.

Interpelaciones.

Han de versar sobre cuestiones que ofrezcan interés comunitario o general, y para articularlas debe bastar con su anuncio acompañado de un guión o esquema de su contenido. El Gobierno no debe poder rechazarlas más que por razones de Estado y en virtud de resolución fundada y han de explanarse en la sesión siguiente a su anuncio. Las interpelaciones pueden dar lugar a un debate, con turnos en favor y en contra y con rectificaciones en todo caso y pueden desembocar en el acuerdo de nombrar una Comisión de investigación o encuesta.

La actual normativa sobre interpelaciones es tan estrecha que, en realidad, de verdad, abre la puerta a un trámite que no interesa a nadie. La última interpelación así lo denota. Mientras se explanó, había escasos procuradores en el salón de sesiones, y éstos no aumentaron, al contestar el Ministro. En cambio, a la entrada en el hemiciclo se entregaban impresos los documentos en los que había de basarse la contestación del Gobierno. De esta forma, las interpelaciones quedan reducidas a una especie de juego de comas. Basta correr éstas a la derecha o a la izquierda para que un crecimiento, o desarrollo, o una inversión, o un paro estacional, sean del 1,92 por 100 ó del 19,20 por 100.

Comisiones de investigación y encuesta.

Su propio nombre nos dice cuándo, en qué condiciones y para qué se han de constituir. Deberá bastar para que se formen con que lo acuerde la Cámara o lo pidan 50 procuradores. Por imperativo del artículo 8.º de la Ley, se han de nombrar de acuerdo con el Gobierno. Pero el dictamen de esta Comisión habrá de ser en todo caso objeto de debate por el pleno de las Cortes.

Grupos parlamentarios.

Finalmente, vamos a decir unas palabras sobre grupos parlamentarios.

El asociacionismo parlamentario viene impuesto, primero, por la realidad—todo lo anticonstitucional que se quiere, pero viva—, de existir una mayoría y en segundo término, por pura praxis o conveniencia procesal.

Decir que el Gobierno—sea el que fuere—se presenta ante las Cortes totalmente desarropado es algo que no tiene más apoyo que el de las palabras. La verdad verdadera es otra. La realidad es que la Cámara, con excesivo número de Procuradores designados, pues a los constitucionales se han añadido otros, se muestra dúctil con el Gobierno, sea éste, como digo, de concentración o monocolor. Quizá a esta ductilidad contribuya la realidad fáctica de que frente a cualquiera rebeldía, el Gobierno tiene en su mano cambiar la composición de la Cámara. En estas condiciones, pedir a los que no se alinean en la dirección del poder que sigan actuando de francotiradores, es pedirles demasiado. También aquí tiene que haber paridad. Igualdad de oportunidades.

Por otra parte, una Cámara con 556 individualidades es una Cámara procesalmente inviable y prácticamente estéril. De esto no creo que quede duda. Los debates se prolongan hasta el infinito, los acuerdos muchas veces se logran al amparo de la sorpresa, y cuando no se llega a una inteligencia, se tira por la calle del medio: se relega a que el Gobierno legisle a la hora de reglamentar.

En consecuencia, el Reglamento debe abrir la puerta a la agrupación parlamentaria y ello en el supuesto de que esta puerta no se haya abierto en general, al desarrollar el art. 16 del Fuero de los Españoles. Como el grupo conexasionado con el poder será siempre fuerte, no creo que se balcanicen las Cortes. Habrá un grupo mayoritario y dos o tres minoritarios.

Ahora bien, esto que proponemos ¿es constitucional? Quizá el principal defecto de nuestro sistema venga representado por no tener una constitución única y sí siete Leyes básicas con 176 artículos, elaboradas en unos períodos tan distantes y coyunturalmente tan dispares como los que van desde el 9 de marzo de 1938, en que se dictó el Fuero del Trabajo, al 10 de enero de 1967, en que se promulgó la Ley Orgánica, lo que hace que unos preceptos puedan parecer que están en contradicción con otros. Así, el Principio VIII de los del Movimiento, después de reconocer que nuestro orden institucional es representativo, establece que la participación del pueblo en las tareas legislativas «y demás funciones de interés general» se llevará a cabo a través de la familia, el Municipio y el Sindicato y demás entidades que a este fin reconozcan las Leyes. De aquí hay que deducir, que el cauce para participar en la política (Cortes y funciones de interés general) son la familia, el Municipio y el Sindicato. Pero una vez que se ha participado por estos cauces y que por ellos se ha accedido a las Cortes, yo creo que a los procuradores, como españoles, conforme al art. 16 del Fuero, no les está vedado agruparse para fines lícitos. Y nada más lícito, pienso yo, que si se entiende que el Gobierno no gobierna bien, contribuir en equipo y asociativamente, esto es ayudándose, a que lo haga mejor. De esta forma, se produciría el contrapunto o contrapeso de la mayoría, y ya que las Cortes no son heterogéneas, serían homogéneas por sectores.

Con esto queda clara mi postura y terminamos. El Reglamento debe admitir—porque no es anticonstitucional—que los procuradores, cualquiera que sea el cauce de su acceso, se puedan reunir formando grupos que, sin imponer una disciplina a los que los integran, les facilite y permita el trabajo en equipo y la ayuda mutua.