

# Perspectivas constitucionales de una evolución parlamentaria \*\*

Por JESUS ESPERABE DE ARTEAGA \*

Si no existe supervisión de la obra de gobierno por parte de las Cortes, se abre la puerta a la impunidad de la corrupción, y un régimen en el que la corrupción administrativa pueda enraizar no es un régimen democrático, porque en el autogobierno de la comunidad por el pueblo la corrupción no pueda tener cabida.

Hasta el 18 de Julio del 36—acababa de cumplir veintisiete años—fui político de Infantería, esto es, de a pie.

Del 18 de Julio al 10 de octubre del 67—la flor de mi vida—, ciudadano español, y políticamente, **apolítico**.

Del 10 de octubre del 67 hasta aquí, tangencialmente y por banda, **Procurador Familiar**, y para no molestar a nadie, autocalificado de independiente. Lo que no quiere decir que otros no lo sean.

Este es, en dos palabras, mi **curriculum**.

Con este **curriculum**, desde que llegué a las Cortes mi preocupación ha sido mejorar la Institución. ¿Por qué, si esto no es rentable para un político de provincias como yo? Muy sencillo. Porque me parece que el Parlamento es esencial para la convivencia pacífica y porque entiendo que la ciencia política no ha encontrado todavía el sucedáneo de unas Cortes. Y que no lo ha encontrado lo prueba el que estemos aquí, pues un Régimen de autoridad que se inició bajo el signo del repudio de las urnas—no voy a citar las conocidas frases de José Antonio—, si hubiera encontrado un sucedáneo, otro

\* Procurador en Cortes por Salamanca.

\*\* Conferencia-Coloquio celebrado en el Círculo de la Unión Mercantil de Madrid, inaugurando el curso académico 1970-71 del Centro de Estudios Contemporáneos.

cauco para la discusión, para eso que hoy se llama contraste de pareceres, es evidente que este sucedáneo y no las Cortes sería lo que estaría hoy de moda. Y no se hable de la democracia directa, que pudiera hacer obvio el Parlamento, porque la participación directa del pueblo en su Gobierno a través del referéndum no es válida para la convivencia por estas dos razones: primera, porque esa democracia no es tan directa como se dice, en cuanto que al pueblo no se le consultan todas las decisiones de la vida política; al pueblo se le consultan sólo decisiones básicas. En segundo lugar, porque el planteamiento de la consulta es tan simplista, que muchas veces el electorado no sabe qué contestar. Por otra parte, los pocos ejemplos de democracia directa que la historia nos ofrece no son que digamos aleccionadores. Ahí está el de Napoleón III, que acabó con el catástrofe de Sedán, y más próximo, el de Adolfo Hitler, que terminó con su suicidio, después de haber hundido al mundo en el abismo. Quede, pues, claro, que la verdadera democracia es la parlamentaria o representativa, y a ella nos vamos a referir.

## DEMOCRACIA Y DICTADURA

Para mí, las formas de gobierno, todas, se encasillan o alinean en dos estamentos: democracia y dictadura.

No he de cometer la petulancia de intentar definirlos. Sus conceptos están en el ánimo de todos. La frontera que separa la dictadura de la democracia es la participación del pueblo en su gobierno. Participa de verdad, sin eufemismos, sin equívocos, estamos en presencia de un régimen democrático. No participa, nos encontramos ante un sistema de poder personal o dictadura.

Sin embargo, si quiero establecer—porque me parece constructivo—ciertos hechos diferenciales, que son como los atributos o las borlas que adornan a uno y otro régimen.

— En las democracias hay Estado de derecho. En las dictaduras, no.

— El Estado de derecho no consiste sólo en la sumisión estricta del Estado a los Tribunales. El Estado de derecho requiere, además, estas dos cosas:

- a) Un control del Ejecutivo, del Gobierno, por parte de las Cortes; y
- b) Una Independencia total y absoluta de los Tribunales.

Veamos.

Si no hay control político, si no existe supervisión de la obra de gobierno por parte de las Cortes, no es que la clase dirigente se desenganche de la nación, como se ha dicho, porque en modo alguno haya participación del pueblo, y no habiéndola, no pueda hablarse de un régimen democrático. Es que si no existe este control, se abre la puerta a la impunidad de la corrupción y con esto admito que la corrupción puede aparecer también en regímenes democráticos, pero con la diferencia de que en éstos, si aparece, funcionan las señales de alerta y se denuncian; por lo que este vicio, tan de nuestros días en todo el mundo, no prolifera como puede proliferar en aquellos otros regímenes que por no haberse previsto estos sistemas de alarma, son propensos—per se—para desviarse por estos caminos. Y un régimen en el que la

corrupción administrativa pueda enraizar no es un régimen democrático, porque en el autogobierno de la comunidad por el pueblo la corrupción no puede tener cabida.

En segundo término, tiene que haber independencia para los Tribunales. Sin ésta no hay justicia, y sin justicia no hay sociedad. Habrá asociacionismo o agrupación, que no es lo mismo. Sociedad quiere decir equilibrio, y sin Tribunales (no los hay si no lo son independientes) el equilibrio resulta inestable.

### UNIDAD DE PODER

Ahora bien: el sistema español de unidad de poder del artículo 2.º, párrafo II, de la Ley Orgánica, ¿no es incompatible con el control por las Cortes de la obra de Gobierno, por lo que en España a estas décadas es inviable una democracia?

En primer término yo quisiera hacer una alusión a la clásica teoría de Montesquieu y decir que ni falta unidad o unicidad de poder allí donde la teoría de la separación de los tres poderes se acepta, ni escasea la independencia y con la independencia la separación donde se repudia a Montesquieu y se dogmatiza que el poder es único. Y digo esto porque si la soberanía, según definición de Bodin, «es la facultad de decidir en última instancia» y en esta facultad está subsumido «todo poder», pese a la separación clásica del Ejecutivo del Legislativo y de los dos del Judicial, el Poder (con mayúscula) reside en el Parlamento o en el Príncipe. Del mismo modo, la coordinación de funciones, que constituye como el segundo apellido de los regímenes que dogmatizan—quizá con razón—que el poder es único, conduce si no a una separación, sí a una cierta independencia de los tres poderes. Porque si por aquello de la unicidad de poder, tuviéramos que decir que las Cortes están mediatizadas y que los Tribunales no son independientes y que en suma no hacen más justicia «que la que manda el Estado»—tomando por éste al equipo gubernamental—, habríamos destruido la sociedad misma. Luego esto de la separación o de la unicidad con coordinación tiene algo de tópico. Las dos son posturas aparentemente extremas, que por sus mismos extremos se tocan. Y ni falta la unicidad de poder a la hora de decidir en «última instancia», cuando los tres poderes son independientes, ni debe escasear esta independencia, cuando el poder es único, pero hay de verdad coordinación de las tres funciones clásicas.

### FISCALIZACION POSIBLE

Dicho esto, queremos añadir que la fiscalización de la obra de Gobierno por nuestras Cortes, no obstante el peculiarismo español, es en nuestro sistema posible.

No será posible esa fiscalización al modo clásico—que muchas veces más que fiscalización es cetería—de poner a un Gobierno de cuerpo presente, mediante un voto de censura o de desconfianza. Pero de aquí a afirmar que por existir unicidad de poder, de ser las Cortes un «instrumento de colaboración» que se crea mediante «autolimitación del poder», como se dice en la exposición de motivos de la Ley de 17 de julio de 1942, las Cortes no pueden controlar al Ejecutivo, hay un abismo.

Cierto que las Cortes Españolas se crean por autolimitación del poder, puesto que, conforme a las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, todo el fondo del poder residía—con exclusividad—en el Jefe del Estado.

Pero de aquí no puede deducirse más consecuencia que las Cortes, como Institución constitucional—como la Constitución misma—no son una Institución pactada, sino una Institución que entra en el torrente circulatorio, por una autolimitación del poder absoluto, que en 17 de julio de 1942—fecha en la que se crearon—residía en el Jefe del Estado. Poder absoluto que, autolimitado, deviene irreversible en esta autolimitación, máxime si se tiene en cuenta que las facultades de prerrogativas de las Leyes de 1938 y 1939 no se han de extender más allá de la Alta Magistratura de Franco. Que agotada ésta, su sucesor tendrá que entrar por unos cauces constitucionales, en los que en materia legislativa no le queda más que la facultad del artículo 13 de la Ley de Cortes, que le autoriza a dictar Decretos-Leyes, en casos de urgencia, apreciada sí por el propio Jefe del Estado, pero después de oír a la Comisión de Competencia Legislativa y en todo caso—siempre—«A PROPUESTA DEL GOBIERNO». Por lo que la colaboración de la que habla el preámbulo de la Ley de Cortes se extiende a unos términos que no son los de hoy. Rebasa los reducidos términos que tienen, mientras Franco posea el fondo de poder que las Leyes de 1938 y 1939 le atribuyen. Esto está claro.

Hoy son colegisladoras. Mañana tendrán el monopolio legislativo. Esto es importante. Tan importante, que no se podrá estar a sus espaldas.

### CONTROL PREVISTO

Por otra parte, el control de la obra de Gobierno por nuestras Cortes está previsto—aunque sea implícitamente—en el artículo 1.º de esta Ley (la de Cortes). Artículo que asigna como misión PRINCIPAL a las Cortes la elaboración y aprobación de las Leyes. Lo que quiere decir que a las Cortes, además de hacer Leyes, le corresponden otras misiones. Y no cabe duda que entre ellas brilla con especial resplandor la de fiscalizar la obra de Gobierno. Y no sólo porque esta fiscalización sea consustancial al Parlamento, hasta el punto de que sin ella el Parlamento no se concibe y que sin Parlamento no puede haber democracia y sí sólo dictadura, sino porque esta fiscalización está establecida en el artículo 15, número II, de la Ley de Cortes, en el que expresamente se admite que las Cortes pueden practicar informaciones y formular peticiones o propuestas, para lo que incluso se pueden constituir Comisiones Especiales distintas de las Legislativas. De donde se deduce que las Cortes, por medio de una de estas Comisiones, pueden investigar y censurar—por qué no—toda obra de gobierno, desembocando incluso en proposiciones o propuestas.

Se dirá de adverso que las Cortes no podrán derribar nunca a los gobiernos mediante votos de censura. Pero al margen de que el control de la obra de gobierno no ha de desembocar inexorablemente en el derribo de un Gobierno, que tampoco se derriban en Estados Unidos, que caben otras medidas correctoras como la de la rectificación política, y que hay muchas formas de derrotar a un Gabinete, tenemos que concurren estas circunstancias:

1.º Los artículos 71 a 75 del Reglamento de las Cortes, que regulan las interpelaciones, no son Ley Fundamental, por lo que todo el género de cautelas y cortapisas que estos artículos establezcan no son precisiones de nuestra

Constitución. Son eso, cautelas, rostricciones de una legislación retrógrada, que, por serlo, desde todos los ángulos del país se está clamando hoy por su reforma. Y que, en suma, pueden ser reformados sin que se precise para ello más que buena voluntad y en forma alguna haga falta referéndum.

2.º Aun partiendo del planteamiento actual, que exige dar a conocer el contenido de la Interpelación, excluir toda cuestión que no contenga alcance nacional y no invertir en explicarla más que media hora sin que sea dado rectificar, el Gobierno sólo puede rechazar la Interpelación por razones de Estado, y la Comisión Permanente no admitirla más que en casos excepcionales, cuando a juicio del Presidente y por la naturaleza de la cuestión planteada así lo aconsejen (art. 75 del Reglamento).

Pero como todo esto, repetimos, es modificable, es evidente que basta con un propósito de apertura para que esto cambie y el control del Ejecutivo por las Cortes pueda llevarse a cabo con amplitud, pese al peculiarismo del sistema constitucional español. Por lo que queremos que quede claro que si somos Inmovilistas, es porque nos negamos a evolucionar. No porque para evolucionar haya que cambiar nuestras Leyes Fundamentales, porque aunque éstas sean perfectibles, como dijo el Jefe del Estado al presentar la Ley Orgánica, por lo que aparentemente nuestra Constitución tenga el carácter de una Constitución abierta, no se nos oculta que cambiar hoy la Constitución por la vía evolutiva no deja de ser una utopía. La reforma constitucional tendría que venir por otro cauce más explícito y procesalmente menos complicado. Pero ese cauce, por peligroso, los españoles de buena fe lo rechazamos.

### GOBIERNOS A PLAZO FIJO, PERO CAMBIABLES

Por otra parte, «les gouvernements à temps» que, siguiendo el molde suizo establece nuestra Constitución, no son inmutables. Están sujetos a una especie de condición resolutoria que, a nivel de crisis total y crisis parcial, regulan respectivamente los artículos 15 y 18 de la Ley Orgánica, que admiten el relevo del Presidente del Gobierno por el Jefe del Estado, de acuerdo con el Consejo del Reino, y de los Ministros por aquél, a iniciativa del Presidente del Gobierno.

Entonces resulta claro que, si las Cortes pueden hacer propuestas y peticiones (art. 15, II de la Ley de Cortes) y que si las Cortes pueden llevar a cabo otras misiones—entre las que no se excluye la del control político (art. 1.º, en relación con el 15)—, no obstante no ser parlamentario el sistema (de esto no queda duda), las Cortes, enjuiciando la obra de gobierno, pueden hacer propuestas y peticiones, y no digamos sugerencias, al Jefe del Estado y Presidente del Gobierno encaminadas a la rectificación de una política y—por qué no—a un cambio ministerial. Lo que ocurre es que, como las Cortes no tienen en esta materia una autoridad inmediata y, precisamente por no asentarse el Gobierno en la confianza del Parlamento (directa sí la tienen por representar al pueblo español), tiene que producirse una especie de reenvío a la más alta Magistratura de la nación. Y, ciertamente, que si ésta no acepta la invitación, o aceptándola no logra el consenso del Consejo del Reino, no se producirá el cambio. ¿Pero dónde está el precepto que en el ejercicio de la acción fiscalizadora de la obra de gobierno prohíba denunciar una desviación o un abuso de poder o una corrupción administrativa? Y si se denuncia y no se acuerdan los correctivos precisos, ¿podrá imputarse el fallo a las Cortes del país? Es evidente que

J. ESPERABE DE ARTEAGA

éstas habrán cumplido con su deber de control político y que la pasividad provendrá de otros estratos.

Aparte de que no nos parece fácil que se pueda gobernar contra el sentir de la Cámara. Pensamos en la situación embarazosa de uno de esos Gobiernos llamados homogéneos que, por fas o por nefas, chocara con la homogeneidad —que también es posible— de unas Cortes. Y cuyos Proyectos de Ley se devolvieran con demasiada frecuencia, mientras la propia Cámara hacía uso de la facultad de Iniciativa legislativa que le concede el art. 15, I, de la Ley de Cortes. En derecho constitucional, no es fácil crear situaciones atípicas. A la postre resulta verdad el refrán campesino de que «una cosa es predicar y otra dar trigo».

Quedo, pues, claro que las Cortes Españolas, por puridad de derecho y por propia estructura, pueden llevar a cabo el control político mediante la fiscalización de la obra de los Gobiernos, que por tener sus vencimientos a plazo, como las obligaciones y las letras, no por eso van a ser, valga la expresión, lo que en el argot demagógico llamaríamos «una república de gobernantes». Que este control no se ejerza «de facto», ya es otra cosa. Esto se debe a otras causas.

### LA OPOSICION ES CONSTITUCIONAL

De cuanto llevamos dicho se desprende una consecuencia, que no dudamos que ha de ser saludable para el país. Y es que la llamada oposición parlamentaria no es, en modo alguno, anticonstitucional. Si nuestras Cortes no son sólo un taller elaborador de Leyes, en cuyo caso es mejor cerrarlo, porque nuestras Cortes tienen que ser—a todos los efectos—la caja de resonancia de la nación, y pese a la unidad de poder y desde la plataforma de la coordinación de funciones, las Cortes pueden llevar a cabo esta función, también suya, de fiscalizar al Ejecutivo, es evidente que no todos los Procuradores tienen esa obligación inexcusable la de estar al lado del Gobierno. Que los que quieran —porque piensen que no se gobierna bien, claro está—pueden estar enfrente.

Es más: el aceptar los Principios, el aceptar las reglas del juego político (sin esta aceptación no se admite a nadie a debate) es como un pararrayos que institucionaliza, posibilita y hasta santifica la oposición. Pues así como en otros países la oposición puede ser al sistema, con lo que se raya en la subversión y se bordea el Código Penal, aquí no; aquí es a los modos o actos de gobierno, y qué duda cabe que a éstos cabe oponerse.

Lo difícil es cómo se articula esta oposición. Pero esto será objeto de consideración posterior.

### LAS CORTES

Dicho esto, pasamos a echar una ojeada sobre nuestras Cortes, a fin de destacar los principales problemas que tienen planteados y sugerir las soluciones que para estos problemas yo veo.

### SU INORGANIZACION

Si partimos de un principio de total asepsia política, que no dudamos que se ha de producir, y rechazamos que un procurador electivo al que no se le

pregunte por dónde lo es, pueda contestar que por el Paseo del Prado, 18, o por Alcalá, 14, el principal problema que tienen planteado nuestras Cortes es el de su inorganización.

Cierto que las vías por las que se llega a las Cortes, los cauces de acceso, son orgánicos. Pero al no haberse atrevido el legislador constitucional a configurar una Cámara corporativa, resulta que, pese al carácter orgánico de nuestras Cortes, éstas son las más inorgánicas del mundo. En efecto, los procuradores municipales no representan al Municipio como entidad, sino a un Municipio determinado, y los familiares no son portadores de la voz de la familia como institución, sino que representan a los cabezas de familia y mujeres casadas que les eligieron. Por ello, en las Cortes, a la hora de pronunciarse y decidir (nos movemos en puro empirismo) no hay estamentos, sino individualidades, y nada menos que 554. Los procuradores que hay.

Es claro que esto no debe seguir así, y no debe seguir así porque si el inorganicismo imperara en nuestra Cámara, una de dos: o se desembocaría en una Torre de Babel, en la que cada uno levantara el dedo para hablar en nombre de su propia minoría o, por lo del contagio o contaminación, se acabaría en el monocolor y aquello se parecería más a una convención o asamblea de un partido único que a otra cosa.

¿Pero cómo se sale de esta situación?

Es evidente que de esta situación no puede salirse organizando corporativamente los estamentos, porque entonces habremos creado un partido municipal, otro sindical y otro familiar, afectos a tres Ministerios que están en la mente de todos, y esto sí que es anticonstitucional, porque negar en esta situación la disciplina, y a través de la disciplina el mandato imperativo, no dejaría de ser un eufemismo.

A mi juicio, no hay más que una salida para este callejón: el asociacionismo parlamentario. Si el asociacionismo va a tolerarse a escala de acción política o participación, ¿cómo se va a repudiar a nivel parlamentario? Los procuradores se agruparían en corrientes de opinión según su sentir, y como no es de prever que aparecieran líderes, no sería seguir a un caudillo, si no a unas alternativas ideológicas.

## VENTAJAS DEL ASOCIACIONISMO

La solución asociativa habría de acarrear estas ventajas:

1.º Salvaguardaría la dignidad de la persona humana, en cuanto que por encima del cauce de acceso, del estamento, los procuradores se adscribirían al grupo ideológico que estuviera más de acuerdo con su sentir.

2.º Las Cortes volverían por sus fueros. Pasarían a ser una Cámara política. Hoy son más bien una Cámara técnica. Una especie de Academia de Legislación, que se preocupa más por los puntos y comas y las preposiciones que aclaran los preceptos, que por los criterios políticos que estos preceptos deben recoger.

Fueyo dice que la filosofía de nuestras Cortes son los votos. Y, evidentemente, los principios políticos no cuentan. Así salen las Leyes de contradicto-

## J. ESPERABE DE ARTEAGA

rias. Un ejemplo reciente lo tenemos en el art. 33 del Estatuto de la Vld, que permite replantar toda una viña sin autorización administrativa, mientras que en el 43 se exige esta autorización para reponer una marra. Los votos se repartieron de forma desigual en las sesiones de la Comisión de Agricultura en las que se aprobaron los arts. 33 y 43. Pura lotería legislativa.

Ahora bien, a quien diga que esto es la partidocracia, yo le preguntaría:

1.º Si los estamentos organizados corporativamente no lo son también. A mí no me cabe duda.

2.º Si bajo el subsuelo de nuestra realidad nacional no subyacen hoy—y se consienten, cuando no se aplauden—corrientes de opinión que son casi, casi minipartidos.

3.º Si nos preocupamos por el riesgo de la partidocracia, ¿por qué no nos preocupa el posible partido único... que también los entraña?

4.º Si no es más constructivo canalizar las corrientes de opinión dentro del sistema, dentro del respeto a los Principios—esto debe quedar claro—, que jugar a legisladores en campo abierto y sin equipos. Y hasta sin árbitro. En otros términos: si un poco de asociación, con respeto para la legislación vigente, no es preferible a la atomización.

El art. 2.º II de la Ley de Cortes no se opone a la agrupación parlamentaria, pues una cosa es el voto domesticado que no se produciría, pues si se independiza a ciertos Procuradores de sus Ministros, aquí no hay quien domestique a nadie, y otra la coordinación para evitar reiteraciones y, ¿por qué no?, para ayudarse. Quede, pues, claro que el fenómeno «trashumante» es plenamente legítimo y la pena es que no hayan salido más trashumantes a otro nivel. Pero la gente se ha sentido parlamentariamente estante.

Con referencia al art. 2.º II, el de la obediencia, por no hablar tanto del mandato imperativo, yo respeto todo y constitucionalmente ni quito ni pongo rey. Sólo constato dos hechos que se han producido en el espacio que ha mediado entre la fecha en que se anunció este coloquio y hoy. Se han provisto dos vacantes de miembros de la Permanente de las Cortes, una representación de los Consejeros Nacionales y otra de los Procuradores Sindicales. Pues bien, sólo uno de cada estamento ha sentido deseo de pertenecer a esta Comisión tan cualificada. Y aunque entre los Consejeros la candidatura de un ex Ministro de recha personalida haya podido apagar apetencias, entre los sindicales, que son 150, no me explico cómo apetencias sólo las ha tenido uno. Si hubiera sido en representación de los familiares, de seguro que no se hubiera dado lo que en los tiempos liberaloides y decimonónicos se llamaba art. 29. Hubiera habido lucha. La hubo cuando el Sr. Osorio fue nombrado Consejero del Reino, no hace mucho tiempo.

## INCOMPATIBILIDADES

El segundo problema que ha de abordar nuestra Cámara legislativa en su Reglamento es el de las incompatibilidades.

Que el orden político es básicamente representativo está fuera de discusión. Lo dice el Principio VIII y lo ratifican los artículos 10 del Fuero de los

Españoles y 46.11 de la Ley Orgánica. No obstante, la democratización de nuestras Corporaciones Locales **está hoy en franca mora**. No sé a quién es imputable esta mora. Pero porque los Alcaldes y Presidentes de Diputación —que son parte de la Corporación y están a su cabeza—no se elijan como manda el art. 46.11 de la Ley Orgánica, no por eso se va a conceder al Gobierno una facultad que el art. 6.º de la Ley de Cortes no le atribuye. Si así se hiciera, sería un estímulo para que la democratización de las Presidencias de los Ayuntamientos y Diputaciones se demorase más aún, si cabe. El art. 6.º de la Ley de Cortes establece que los Procuradores por razón de su cargo, dejarán de serlo cuando perdieran éste, y los representantes de los Ayuntamientos y Diputaciones, cuando dejaren de pertenecer a sus Corporaciones. Pero por una práctica para mí viciosa, la representación de la Administración Local viene a recaer, casi inexorablemente, en la persona de los Alcaldes y Presidentes de Diputaciones, que debieran ser elegidos y no lo son. Pero porque sean de designación y la Administración los pueda cesar, no por eso el ámbito de aplicación del art. 6.º de la Ley de Cortes va a ser reforzado (ampliado). Este artículo no se refiere más que a los altos cargos que son de nombramiento del Gobierno y a los miembros de los Ayuntamientos y Diputaciones (Alcaldes y Presidentes incluidos), que cesan por imperio de la Ley a la mitad de cada legislatura. Si son Procuradores, cesan también en el cargo. Pero, al ser nombrados los Alcaldes por el Ejecutivo y recaer en éstos como por una especie de fatalidad la representación en Cortes de su Municipio, resulta que no hace falta esperar al término de su representación, y estos Procuradores son—por su cesantía administrativa como Alcaldes—, Procuradores de quita y pon. Como esto ocurre así y como esto no es constitucional, procede—expresamos una idea personal que ha calado hondo—que mientras se entra por los cauces de nuestras Leyes Fundamentales y los Alcaldes y Presidentes se eligen por el procedimiento que sea, pero se eligen como se eligen los Concejales y Diputados, que las Cortes establezcan una tabla de incompatibilidades que priven a estos Presidentes de Corporaciones Locales designados, de ostentar la representación en Cortes de su Corporación. Así se evitarían muchas suspicacias y se impediría que el Ejecutivo, manejando el hacha de la cesantía, pueda alterar el equilibrio de fuerzas que, en orden a Procuradores elegidos y designados, la Ley Orgánica establece. Que esto tiene interés, resulta de la sola contemplación de los Procuradores de nuevo cuño: desde que comenzó la legislatura, son 111, y 67 desde la crisis de 29 de octubre. Restadas las defunciones y la renuncia del Sr. Tarragona, queda todavía un número sensible de «releavados». Constatamos que las Cortes son, por esencia, estables. Si no lo fueran, no serían independientes. Y si hubieran de ser flotantes, se haría innecesaria su renovación.

En consecuencia, no tomemos el art. 6.º por las hojas. No es un Decreto de minidisolución.

### LA COMISION PERMANENTE

En tercer término, la Comisión Permanente de las Cortes debe configurarse en el Reglamento como una Comisión de continuidad parlamentaria, que era lo que venía siendo, desde que las Cortes de Cádiz la crearon. Hoy es más bien una Comisión de seguridad.

En ella, además de una participación gubernativa fuerte a través de altos cargos y dos Ministros, tienen doble representación los Consejeros Nacionales. Los llamados políticos. Supongo que será de una política especial. Porque yo también me considero político, y no soy Consejero.

## J. ESPERABE DE ARTEAGA

Como órgano colegiado, le corresponderán las funciones que sean, y aunque algunos de las que se le atribuyen, como la de conceder y denegar suplicatorios y la de hacer de aduana para admitir o rechazar proposiciones de Ley o interpelaciones, a mí no me parezcan ortodoxas, su actuación debería quedar ahí. Sin embargo, sus componentes, y fuera del órgano colegiado, son Procuradores para toda Comisión y, uno por uno, tienen voto en la totalidad de las mismas. En el mejor de los casos, esto es un privilegio.

No cabe duda que estas cosas se pueden y deben corregir. Y se deben corregir no sólo por salir al paso de una corruptela, sino para no dar la sensación de que nuestro órgano legislativo es menor de edad. Esta visión estaría bien para 1942, pero para hoy, no. Es anacrónica.

## LAS PONENCIAS

Otra materia que ha de ser objeto de cuidadosa contemplación es la designación de las Ponencias.

En una Cámara en la que, por precepto constitucional, las Comisiones las nombra el Presidente de las Cortes, de acuerdo con el Gobierno, es evidente que no se puedan hacer más concesiones al Ejecutivo. Porque, si se hacen, no habrá contrapeso o contrapunto: la balanza se inclinará para un lado.

Resulta que, por una desviación parlamentaria, las Ponencias se nombran también con «visado gubernativo», y de esta forma casi siempre son ponentes los mismos.

Dada la influencia que las Ponencias ejercen sobre la Comisión a la hora de votar—se entiende que, por haber estudiado el asunto, son los que están más documentados—, se hace preciso si no llegar a un automatismo en la designación de las Ponencias, sí establecer una rotación que impida que las personas se repitan.

No dudo que, en un régimen normal, sea lícito que el Gobierno, por sus ponentes, procure defender sus proyectos. Pero en el sistema español, por su peculiarismo, esta tutela no se precisa, porque la Comisión se ha nombrado de acuerdo con el Gobierno, y al Gobierno no le hacen falta nuevos valedores.

Mi sospecha de que, a pesar del art. 31 del Reglamento, que establece que la Ponencia la designa el Presidente de la Comisión, de acuerdo con el de las Cortes, hay inspiración divina, me la sugiere lo ocurrido con la Ley Sindical. La adscripción de los 10 Procuradores que pueden serlo a cada proyecto, por una práctica parlamentaria, no se producía hasta que no se terminaba el período de presentación de enmiendas. Pues bien, en el «Boletín» de 3 de octubre de 1969, en el que se publica el proyecto del Gobierno, se adscribía en solitario —los otros nueve lo fuimos muchos días después— y para a renglón seguido nombrarle ponente de la Ley Sindical, a D. Antonio Chozas Bermúdez, por aquellas calendas Inspector-Asesor Nacional de Sindicatos.

En cuanto al peso específico de la Ponencia, basta observar la actitud de los enmendantes. Todos sus ptopos son para lo señores ponentes; para la Comisión, que somos los votantes, ni un halago. Algo tendrá el agua de la Ponencia cuando los que quieren meter gol tanto la bendicen.

## LOS PLENOS

Finalmente, queda por contemplar el art. 8.º de la Ley de Cortes, cuyo desarrollo razonado permitiría vitalizar los Plenos de nuestra Cámara legislativa y hacer ésta aún más representativa.

El artículo que acabamos de invocar establece que las Cortes funcionarán en Pleno y por Comisiones. Pero no nos dice cómo. Es evidente entonces que, atribuir toda la función a las Comisiones y dejar los Plenos para mero refrendo es una interpretación muy «*sui generis*» del artículo 8. Máxime cuando éste dice a continuación que las Comisiones las nombra el Presidente a propuesta de la Permanente, «de acuerdo con el Gobierno». Lo lógico será que en la elaboración de las Leyes intervengan los dos, Plenos y Comisiones, a un nivel de actuación igual. ¿Cómo puede hacerse? Pues muy fácilmente. Bastará con que los Proyectos de Ley, todos, pasen primeramente al Pleno para su toma en consideración, previa discusión con turnos en pro y en contra, de los principios, espíritu y oportunidad del Proyecto. Tomado en consideración, se entenderá discutido de totalidad y pasará a la Comisión, para el examen de su articulado. Así, el estudio en totalidad del Proyecto correspondería a la Cámara plena, y el del articulado, a la Comisión. Y no se daría la circunstancia de que 13 señores Procuradores (mitad más uno del quórum) puedan devolver un Proyecto de Ley al Gobierno, sin que los demás se enteren. Lo ocurrido con el Proyecto de objetores de conciencia no parece lógico. Debí ser la Cámara la que lo devolviera.

Si después de dictaminado el articulado del Proyecto vuelve éste al Pleno y, además del apologismo hoy vigente, se admiten posturas en contra (los discursos sin contradictor no son discursos, son sermones) y se tolera que se vote por partes, habremos configurado—sin vulnerar nuestras Leyes Fundamentales—una Cámara más versátil, más europea, más de recibo y hasta más representativa, ¡qué duda cabe! Pues al elaborarse las Leyes entre todos y no entre unos pocos, el pueblo español, en su versión orgánica, estará presente más «de visu».

## REINAR O GOBERNAR

Y si además se piensa en otras medidas correctoras, como que las Comisiones roten en su composición cada dos años, para que el Gobierno haya de buscar mayor número de personas apriorísticamente afectas, y esta fórmula magistral se combina con que se prohíba en la tabla de incompatibilidades que se desempeñen a la vez cargos de confianza del Ejecutivo y del pueblo (el de procurador lo es de éste), no cabe duda que será mucho lo que en el campo de unas Cortes más independientes, y por lo tanto más Cortes, se habrá avanzado.

Y no se menosprecie el papel de las Cortes en el futuro, por aquello de que, conforme al artículo 13 de la Ley Orgánica, el Sucesor haya de gobernar y no sólo reinar. Porque el Jefe del Estado dirige, sí, la gobernación del Reino por medio del Consejo de Ministros (art. 13). Pero no puede elegir libremente al Presidente del Gobierno ni a los Ministros. El primero ha de proponerlo en terna el Consejo del Reino (art. 14), y los últimos, sin terna, el Presidente del Gobierno (art. 17). Y no puede cesar a éste, si no cuenta con el consenso del Consejo del Reino (art. 15, c). En estas condiciones, mediar en la polémica tradicional de si el Rey reina o gobierna, afirmando que en el

J. ESPERABE DE ARTEAGA

sistema español va a gobernar, quizá sea un poco atrevido. Yo diría, que pese a la definición dogmática del artículo 13, 1, de la Ley Orgánica, el Gobierno español va a gobernar en nombre del Rey. Pues mal puede dirigir la política éste, si no le asiste el derecho de cambiar el Gobierno sin el consenso del Consejo del Reino, reflejo en pequeño de las Cortes Españolas. Si a esto se añade que el Sucesor no va a tener fondo de poder y que sólo puede dar Decretos-Leyes a iniciativa del Gobierno, se verá que, pese a la proclamación del número 1 del artículo 13 de la Ley Orgánica, la dirección de la gobernación del Reino por el Sucesor está constitucionalmente un poco mediatizada.

Pero en estas condiciones se hace más necesario el control político, porque ¿es que los Gobiernos no van a responder ante nadie? Sería absurdo. Si no responden ante el Rey, que necesita el beneplácito del Consejo del Reino—reflejo de las Cortes—para relevarlos, es evidente que el control político han de ejercerlo, en suma, las Cortes.

### COLOFON

Y nada más.

Lo expuesto es una modesta y personal radioscopia de la Constitución Española. Si del examen radiológico yo he de sacar una conclusión, esta conclusión es que, sin salirse del marco constitucional, la evolución democrática es posible. ¡Ya es algo!

Busquemos, pues, la evolución. No pensemos como Voltaire, que pocas veces los hombres son dignos de gobernarse por sí mismos. Ni como Aparisi y Guijarro, que el pueblo es una bestia aparejada, sobre la que se monta el más osado. No. Pensemos, con Maeztu, que la democracia tiene como ventaja sobre las demás formas de gobierno «que en la democracia no hay una casta interesada en sofocar el pensamiento, para que no se la discuta». Y que de la discusión sale la luz. Y de la luz, la libertad. Y de la libertad, el derecho. Y del derecho, la justicia. Y de la justicia—son como explosiones en cadena—, la paz.

Muchas gracias.