

CAZORLA PRIETO, LUIS MARÍA, *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?* Prólogo de GREGORIO PECES-BARBA. Madrid: Civitas, 1985. 171 págs.; 18 cm. (Colección Cuadernos Civitas).

SOFÍA GANDARIAS ALONSO DE CELIS

La personalidad del autor de este libro que nos ofrece la editorial Civitas en su colección «Cuadernos Civitas» es la de un observador de excepción, Abogado del Estado, profesor de Derecho Financiero, Letrado de las Cortes Generales; es desde esta función, en que como Secretario General del Congreso de los Diputados y Letrado Mayor de las Cortes Generales en la II Legislatura que acaba de finalizar, desde la que nos ofrece estas reflexiones sobre las Cortes Generales. Es un recorrido por esta Institución en el que se van destacando sus defectos, sus riesgos, así como algunas soluciones. La discusión en torno a la supuesta crisis de la Institución Parlamentaria hace tiempo que ha traspasado las fronteras académicas y lleva camino de convertirse en tópica. Trabajos como el de LUIS MARÍA CAZORLA, estudiados en este caso bajo el prisma de las Cortes Generales, proporcionan al lector una amplia información, basada en datos empíricos y obtenidos por tanto sin el condicionamiento de una toma de postura previa en tal debate. Estudios generales sobre la crisis del Parlamento son abundantes, pero el interés que ofrece este breve ensayo, es su concreción a la historia parlamentaria española desde la Constitución de 1978. Insiste el autor a lo largo de toda la obra que parlamentarismo y democracia se identifican y no existe por tanto otro sistema alternativo.

El libro está prologado por GREGORIO PECES-BARBA, Presidente del Congreso de los Diputados en la II Legislatura y testigo igualmente de excepción de toda la problemática que en él se plantea. El Presi-

dente PECES-BARBA insiste en algunas de las claves del ensayo y comparte especialmente con el autor la preocupación del papel institucional del Presidente de la Cámara, de la Mesa y de su debida autonomía y neutralidad, haciendo especial hincapié en el principio de lealtad al sistema, excluyendo la instrumentalización de las Cámaras para finalidades diferentes de las que ordinariamente desempeñan, respetando el Reglamento de la Cámara y el desarrollo interpretativo que del mismo realiza el Presidente. Por último felicita al autor por esta obra que informa, induce a la reflexión y abre un debate que sin duda dará vida a esta Institución actualmente en crisis para muchos autores.

El libro surge como consecuencia de la Conferencia que sobre el Congreso de los Diputados impartió el autor en las «Jornadas de Estudio», organizadas por la «Dirección General de lo Contencioso» y que en el año 1985 estuvieron dedicadas a las «Cortes Generales». La característica de una conferencia inaugural de este tipo de jornadas le permitió al autor orientarla de una forma global sin un planteamiento marcadamente jurídico y de enfoque restringido y es por ello por lo que estas páginas, no sólo tienen interés para un público minoritario o de especialistas en Derecho Parlamentario sino para todos aquellos que están preocupados por un mejor funcionamiento de la Institución más importante del Estado. Esta circunstancia, unida a la ya comentada de que la obra está redactada por un testigo de excepción en todos los Organos de la Cámara, le otorga una amplia visión global de todos los problemas que encarnan la Administración Parlamentaria, sin perder de vista su neutralidad de funcionario parlamentario. Por último, su condición de profesor universitario hace que tienda a transformar el mero dato, el hecho aislado en idea general como él mismo nos indica en sus palabras preliminares.

A continuación pasamos a describir la obra, que está dividida en cuatro grandes partes, precedidas de un planteamiento general y de unas consideraciones previas. Las ciento setenta y una páginas de que consta el ensayo aparecen profusamente anotadas, el autor nos ofrece una bibliografía selectiva sobre la materia, así como un índice onomástico de los autores citados a lo largo del opúsculo. El hilo conductor de toda la obra es la idea de la *Centralidad* de la Institución Parlamentaria. A sus características, generalidades

y *Centralidad* Político-Institucional de las Cortes Generales a través de sus distintas funciones, dedica las dos primeras partes de la obra y dejando para la tercera y cuarta parte a los enemigos de esa *Centralidad* y las posibles soluciones a dicho problema. El lector puede seguir cada una de estas partes en un sumario muy detallado. En la primera parte se fijan unas ideas previas sobre la legitimidad, evidenciando cómo en el seno del Estado asistencial se tiende a un debilitamiento de la legitimidad democrática en favor de la material, tratando además los problemas derivados de la difícil separación de poderes y de cómo el Parlamento debe recuperar su función como Institución Política dentro del Estado postasistencial, capaz por tanto de responder a las nuevas necesidades de valores, universalización de la vida y foro de la democracia. A continuación se analiza cómo esta *Centralidad* aparece en las Cortes que surgen de la Constitución de 1978 y cómo el proceso de transición se identifica con el establecimiento de la legitimidad democrática, incluso en el período de la elaboración de la propia Constitución favoreciendo de esta manera el protagonismo parlamentario, ya que su preparación, discusión y aprobación tuvo lugar en el seno de la Cámara. Junto con la plasmación normativa, el autor señala otros elementos extrajurídicos que a su juicio son necesarios. La lectura del ensayo del profesor CAZORLA resulta altamente estimulante ya que nos informa y sugiere una serie de reflexiones a partir de los usos y convenciones parlamentarios como instrumentos del Derecho Parlamentario a los que difícilmente llegaríamos con la lectura de las normas escritas. A continuación el autor se detiene a estudiar la *Centralidad* Político-Institucional de las Cortes Generales a través de sus respectivas funciones:

*Función de creación de normas jurídicas.* Analiza su evolución en los Estados actuales profundizando en el caso de España en el que este fenómeno se ha visto acrecentado por el amplio desarrollo legislativo que regulaba la Constitución de 1978. Este hecho resta *Centralidad* Política a las Cámaras ya que no es deseable que éstas se especialicen en una regulación muy minuciosa, obstaculizando el tratamiento de materias que necesitan respuestas rápidas y distrayendo por tanto otras funciones de gran importancia en los Parlamentos actuales. En esta función legislativa se analizan tanto sus límites (relaciones Ley-Reglamento, Constitución-Ley) como los peli-

gros que la acechan (posible inconstitucionalidad de las normas, abuso de Decretos-Leyes), sobre este último punto el autor es especialmente sensible a la indebida utilización del Decreto-Ley para regular los temas financieros. Asimismo trata el problema de las deslegalizaciones de materias que debieran ser reguladas por Ley y el peligro del neocorporatismo o neocontractualismo dentro de la sociedad del Estado contemporáneo, ilustrándolo con los ejemplos del Acuerdo Económico y Social de octubre de 1984 y de los Pactos de la Moncloa.

*Función de control* a la que el autor da una gran importancia considerándola como el núcleo esencial de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo favoreciendo por tanto la *Centralidad* de las Cortes Generales. En este sentido el Reglamento de la Cámara de 1982 ha sido interpretado por dos Resoluciones de la Presidencia que favorecen esta función a través de la implantación de las preguntas orales en Pleno con cadencia semanal y las interpelaciones urgentes. Para el autor la labor de control realizada por las Comisiones, en su papel de Organos especializados, ha sido escasa. Su posición es igualmente crítica respecto a la regulación reglamentaria de las Comisiones en su labor de control ya que ni siquiera resulta adecuada su propia clasificación. Por último, revisa cuáles han sido las omisiones más desfavorables a este control y que se refieren sobre todo al tema presupuestario, insistiendo una vez más que en el tema de los presupuestos la labor de las Cortes no finaliza con la función legislativa sino que ésta debe continuarse mediante el control pormenorizado de los mismos. Igualmente pone de manifiesto la poca atención que prestan las Cámaras a las distintas formas de intervención del Estado. Diferencia la forma de ejercer la función de control entre la mayoría y la minoría parlamentaria deteniéndose a analizar en el caso de la mayoría las relaciones entre el Grupo Parlamentario, el Partido y el Gobierno, obteniendo conclusiones no tan pesimistas como algunos otros críticos de la Institución Parlamentaria. Según él las relaciones entre el Grupo Parlamentario y el Gobierno no son de una audiencia obligada y el parlamentario es más sensible a los problemas que se plantean en la Cámara al estar en contacto con otros Grupos Parlamentarios. La importancia de este control persigue no tanto la sanción directa como

el efecto político del reconocimiento de los ciudadanos y su eficacia está condicionada por la especialización de los parlamentarios y sobre todo por los medios materiales de que disponen.

Por último estudia *las funciones de dirección política, publicidad y explicación, y resumen o integración pública de intereses.*

*Dirección política* a través de la práctica introducida en los debates sobre el Estado de la Nación en el Congreso de los Diputados y del Estado de las Autonomías en el Senado e igualmente el control de su cumplimiento como resultado de las soluciones adoptadas en dichos debates.

A la *función de información y explicación* dedica unas cuantas líneas que resaltan la importancia del ciudadano como destinatario convirtiendo de este modo a las Cámaras en el foro de mayor eco de la Nación.

En relación con la *función de resumen e integración pública de intereses*, define a la Institución Parlamentaria como único foro en la organización del Estado donde se produce una universalidad en el tratamiento de los problemas.

En los dos capítulos siguientes se analizan los factores negativos y positivos relacionados con el carácter de *Centralidad* de la Institución Parlamentaria. Entre los factores negativos sugiere la idea de la dictadura del Parlamento y el corporativismo o neocontractualismo social mencionado al principio del ensayo, pero que el autor explica aquí más detalladamente y denuncia el peligro no sólo como un ataque a la «Centralidad» del Parlamento sino negando incluso la base sobre la que se sustenta la importante función de integración que éste desempeña. Otro peligro que analiza es la crisis del principio de separación de poderes y la importancia de que el Parlamento conserve su autonomía, haciendo una observación interesante del papel de los Partidos políticos, los Grupos Parlamentarios y su relación con el Gobierno. Vuelve a insistir en la importancia de los protagonistas parlamentarios aconsejando una mayor especialización para ellos dada la complejidad de las tareas parlamentarias.

Otros posibles factores negativos pueden ser los de las inercias

parlamentarias ya que el Parlamento al ser una Institución de larga tradición no debe por ello anquilosarse, sino actualizarse como de hecho lo está haciendo el Ejecutivo. Por último, estudia la carencia de medios personales y materiales; en este aspecto, el autor es particularmente sensible, dada su situación al frente de la Secretaría General, resaltando la idea de la relación entre la fuerza de un Parlamento y la Administración Parlamentaria que éste tiene a su servicio.

Entre los factores positivos sugiere, en primer lugar, una mejor división de funciones entre los distintos Organos Parlamentarios. El Pleno para debates de política general. La actividad legislativa debería dedicarse al debate de totalidad y no desviar el mismo a debates del articulado como muchas veces ocurre. La incorporación del sistema de preguntas en Pleno e interpelaciones urgentes son otros factores positivos que otorgan una mejor función de control al Pleno como de hecho ha ocurrido con carácter de innovación en la II Legislatura. El autor sugiere de forma más prolija diversos cambios e innovaciones para las Comisiones, tendentes a conseguir un mayor protagonismo de las mismas. El propio Reglamento de la Cámara las limita en el campo legislativo a aspectos preparatorios del trabajo del Pleno y no desarrollando todas sus posibilidades de delegación legislativa.

La tarea de control no es todo lo intensa que sería deseable dada su característica de Organo especializado, necesitando para ello de medios adecuados que permitan realizar la verdadera tarea de control. Apunta el autor la necesidad de potenciar la figura del Presidente de la Comisión y la conveniencia de establecer relaciones periódicas de éstos con el Presidente de la Cámara.

Por último, para las Ponencias recomienda que se configuren en su aspecto técnico y de búsqueda de información para lograr una mejor técnica de debate político y dejar de lado la práctica perniciosa de decidir, proponer, etc..., funciones éstas propias de la Comisión.

Otro factor favorable es, sin duda, la celeridad y agilidad en las respuestas, analizando las deficiencias del Reglamento en este sentido y recomendando una mayor agilidad en la ordenación de los debates. Insiste además en la conveniencia de revitalizar el papel

del parlamentario y la búsqueda de un equilibrio de éste dentro del Grupo Parlamentario, verdadero protagonista en las Cámaras de hoy. Especial interés dedica a las limitaciones que las propias Cámaras se imponen y que dificulta su actuación en el campo financiero. Como último factor positivo señala la relación entre las Cortes Generales y la Comunidad Económica Europea, medida en la problemática del lugar que ocupa el Parlamento Europeo en el seno de las Instituciones Comunitarias, así como las relaciones entre el mismo y los Parlamentos Nacionales. Respecto del primero de los temas propugna el fortalecimiento del Parlamento Europeo, proponiendo para el segundo la cooperación entre Comisiones y Grupos Parlamentarios, la creación de Organos especializados (Comisión de Asuntos Europeos).

En las consideraciones finales defiende el parlamentarismo como única forma eficaz, pese a sus defectos, de plasmación de la idea de la democracia. Invita a que mediante éste y otros ensayos del mismo tipo se vaya logrando un diagnóstico serio y profundo de la Institución Parlamentaria, a la que él mismo con un talante optimista y sin descalificaciones globales ha contribuido con una serie de ideas y soluciones que el lector podrá encontrar en la lectura de este interesante texto.