

Joaquín J. Marco Marco

PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL. CEU SAN PABLO-VALENCIA

EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (SU SIGNIFICACIÓN ACTUAL), de *Luis María Cazorla Prieto*, Aranzadi editorial. Colección divulgación jurídica, Pamplona, 1999, 143 págs.

Son múltiples, y de muy diversa índole, los motivos que pueden llevar a una persona, como sucede ahora, a recensionar un libro. Pues bien, antes de comenzar, *stricto sensu*, con el comentario a éste, me gustaría explicar cuáles han sido los míos. Puedo asegurarles que, en este caso concreto, no se encuentra ningún tipo de *sugerencia* o *recomendación* editorial, ni tampoco una relación personal con el autor. El comentario a esta obra se elabora desde el placer por la lectura y el interés por los temas que aborda. ¿Cuáles son, en concreto, los motivos de mi elección? En primer lugar, que siendo una obra de derecho parlamentario, se ajusta perfectamente a la finalidad perseguida por este Anuario, a saber, la difusión y el conocimiento del derecho parlamentario; en segundo lugar, porque, desde mi percepción previa, considero que su conocimiento puede resultar interesante para muchas personas, a las que trato de acercar a su contenido; en tercer lugar, porque no estamos hablando de una aburrida monografía que desde un punto de vista técnico aborde el funcionamiento de nuestra Cámara baja, el Congreso de los Diputados, sino de una obra singular, flexible y multifacética que, desde la trayectoria vital de su autor, trata de plantearnos las necesidades y problemas que acucian a nuestra Cámara más representativa; y en cuarto lugar, porque todo ello lo hace con un claro propósito divulgativo, alejándose de la aridez del método jurídico y pretendiendo resultar accesible a un mayor número de personas que las habitualmente interesadas en estos temas, sin que la sencillez utilizada en la redacción le reste un ápice de rigurosidad en su contenido y en el tratamiento que de los problemas parlamentarios se hace.

Considero que estamos hablando de un trabajo que puede interesar tanto al Diputado dispuesto a recibir sugerencias, como al funcionario que trabaja en la Cámara; al Pro-

fesor Universitario, o al ciudadano de a pie cuya única relación con el Parlamento es la de elegir a sus representantes al principio de cada legislatura.

En mi exposición voy a seguir la estructura presentada por el autor en su trabajo, y desde los 5 grandes bloques que él plantea, voy a ir desmenuzando el contenido de la obra.

## Primera parte: LA ENVOLTURA IDEOLÓGICA

El autor, en esta primera parte, trata de explicarnos que el Congreso de los Diputados, como institución parlamentaria, está envuelto en una ideología arcaica pero muy resistente al paso del tiempo, resistencia que se produce no sólo en el terreno de las ideas (lo que dificulta la aparición de nuevos andamiajes conceptuales), sino también en el terreno de la organización, lo que dificulta que sus medios materiales y personales, anclados en un pasado que ya no existe, se adapten a los nuevos tiempos.

A juicio de CAZORLA, los elementos que forman parte de esa resistente y duradera envoltura ideológica que dificulta e impide la transformación de la Cámara son los siguientes:

### 1 LA IDEA DE SOBERANÍA

No deja de ser cierto que el Congreso de los Diputados, junto con el Senado, son los poderes públicos más cercanos al soberano constitucional pues, según nuestra Carta Magna, representan al pueblo, titular de dicha soberanía.

Ahora bien, a juicio de CAZORLA, con el paso del tiempo se van produciendo una serie de factores que dificultan la afirmación, sin más, de que en el Congreso de los Diputados esté la sede de la soberanía. Dentro de esas contingencias, el autor destaca la mayor importancia de la Unión Europea, con Parlamento representativo incluido; la creciente influencia de las Comunidades Autónomas, también con sus propias Asambleas Legislativas; el neocorporativismo social; y la globalización económica.

## 2 LA IDEA DE CENTRALIDAD POLÍTICA

Nadie puede negar que el Parlamento (y de manera especial el Congreso) debería ocupar la privilegiada posición de referente político del sistema, aunque únicamente fuera porque goza de legitimidad democrática de primer grado; pero no es menos cierto que cada vez aparece como un órgano más prescindible y desdibujado frente a la potencia y emergencia del Gobierno y su Presidente quienes, al parecer, pueden satisfacer en mejor medida las necesidades de los ciudadanos.

En el momento actual, al referirnos al Congreso de los Diputados no se puede decir que lo estemos haciendo al órgano del que proceden materialmente (puede que sí formalmente) el mayor número de las grandes decisiones sobre el discurrir político de la comunidad organizada en Estado, lo que provoca, como bien nos apunta el autor de la obra, que el peso político, la centralidad, se desplace hacia el Gobierno, en detrimento de nuestra Cámara Baja.

## 3 LA IDEA DE SEPARACIÓN DE PODERES

La separación de poderes (o funciones) tantas veces proclamada, es, en la actualidad, más difusa y tiene menor sentido que en épocas precedentes, hasta el punto de que no se puede afirmar que exista una verdadera autonomía entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno. No obstante, que se constate dicha situación no significa que haya que aceptarla como tal, sino que, como apunta CAZORLA, con cuyo criterio coincido plenamente, se deberían llevar a cabo una serie de actuaciones para recuperar la autonomía funcional entre Congreso de los Diputados y Gobierno, lo que resultaría muy saludable (por no decir imprescindible) para una buena organización de los poderes del Estado.

Con tal finalidad, se debería tratar de instaurar una concreta serie de mecanismos jurídico-políticos que salvaguardaran el correcto cumplimiento de las principales funciones que tiene encomendadas el Congreso de los Diputados, de manera que éstas se produjeran con las debidas garantías de rigor y suficiencia; sobre todo, es fundamental evitar la superposición que se produce entre el sistema de partidos y el largo brazo de la mayoría gobernante (que se instala en la Cámara y en el Gobierno), para lo cual

es preciso potenciar y reforzar a las minorías. La situación que se vive en la actualidad no es democrática ni funcionalmente deseable y lleva al arrinconamiento político del Congreso, situación a evitar.

#### 4 ¿PODER LEGISLATIVO?

De inicio, basta el artículo 66.2 de la Constitución Española para afirmar que las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado; sin embargo, podemos señalar que poca similitud existe entre lo que debe ser la función legislativa y la mera función estampilladora y formalmente validadora de las propuestas normativas que presenta el Gobierno, que es lo que actualmente hace el Congreso. No basta con que el Congreso de los Diputados apruebe un texto legal para que pueda estimarse que desarrolla debidamente su función legislativa, sino que, para ello, como apunta CAZORLA, sería necesario que se diera un impulso a las fases de publicidad, explicación e integración de intereses, hoy totalmente inéditas.

A la vista de lo expuesto, puede entenderse perfectamente el planteamiento presentado por el autor, para quien resulta fundamental que el Congreso se libere de la pesada coraza que le envuelve y le impide progresar. Una apuesta por convertir al Congreso en el titular de la legitimidad democrática, dándole verdadera importancia a su legitimidad funcional o de ejercicio, podría ser lo ideal para comenzar a reubicar la Cámara.

## Segunda parte: LAS FUNCIONES

En la segunda parte, desde su profundo conocimiento de la Cámara, el autor lleva a cabo un sucinto análisis de las diversas funciones a desempeñar por el Congreso, explicando no sólo como se llevan a cabo, sino una serie de propuestas para su mejora y perfeccionamiento.

## 1 FUNCIÓN LEGISLATIVA

Tal y como se nos plantea en este trabajo, y como ya se ha apuntado anteriormente, la función legislativa se está convirtiendo en una simple actividad formal o aparential (un simple acto aprobatorio), alejándose de aquello que resulta sustantivo o material como puede ser el procedimiento de integración de intereses.

Si eso es así de forma general, debemos apuntar que existe un peligro excepcional o extraordinario que todavía cercena con mayor fuerza el verdadero sentido de la función legislativa: la ley de acompañamiento presupuestario, que se elabora con el ca-suismo, pormenor y detalle de los reglamentos, y que supone una auténtica bofetada a la legitimación funcional del Congreso de los Diputados en la faceta sustancial de la función legislativa. La reducción de la labor del Congreso a la de puro estampillador o verificador llega en este supuesto a su máxima expresión.

Sin embargo, CAZORLA es consciente de que no es este el único problema que acecha a la función legislativa, si bien sí el de mayor calado. El resto, de menor relevancia, derivan de las imperfecciones del Reglamento parlamentario, por un lado, y de la desacertada técnica legislativa utilizada, por otro.

Respecto al Reglamento, cuyos cauces son poco adecuados para que la labor de hacer leyes no se limite al estampillado, el autor nos propone modificarlo: en primer lugar, incluyendo un debate inicial de totalidad que fuera preceptivo en todos los casos, y que sustituiría a las posibles enmiendas de totalidad que se pudieran plantear; en segundo lugar, poniendo un mayor énfasis e hincapié en la fase de ponencia, actualmente vacía de contenido, y que mejor aprovechada debería servir de elemento de integración que dotara de mayor calidad a las leyes; por último, habiendo existido ya un debate inicial de totalidad, la Comisión correspondiente podría finalizar el procedimiento legislativo sin necesidad de que éste volviera al Pleno, si bien tal contingencia se podría producir en aquellas ocasiones excepcionales en que algunas enmiendas, pese a no ser aprobadas, obtuvieran un apoyo reforzado que las hiciera dignas de ser revisadas.

Respecto a las técnicas legislativas, se considera preciso el establecimiento de algún tipo de reglas de esta índole, así como la creación de algún órgano que controle su

observancia. Además, en determinadas leyes -que por su temática pudieran resultar de especial complejidad- se debería contar con la colaboración de la Real Academia Española de la Lengua.

## 2 FUNCIÓN DE CONTROL

No puede dejar de señalarse, tal y como el autor hace en esta obra, que la función de control está basada en viejas ideas y anticuados mecanismos, y que su solución pasa por una reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para adecuarlo a la realidad. La solución básica pasaría por la creación de más y mejores vías de participación para las minorías tratando de evitar así el constante dominio al que se ven sometidas por parte de las mayorías.

## 3 FUNCIÓN ELECTIVA

Otro de los aspectos a mejorar en la labor del Congreso de los Diputados es el relativo a la manera de elegir determinados cargos, como, por ejemplo, miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial o del Tribunal de Cuentas, función que tienen asignadas las Cámaras en su condición de representantes del pueblo. Pues bien, a la hora de llevar a cabo dicha selección no debería bastar con un simple sí o no, sino que la votación debería ir acompañada de la suficiente explicación y publicidad como para que el ciudadano pudiera conocer el por qué de la elección de unas determinadas personas y pudiera considerar el acierto o el desacierto de la misma. En el sistema establecido en el Reglamento no existe espacio para esa explicación, sino que directamente, y tras la propuesta, se pasa a la votación, por lo que, como vemos, una vez más la solución pasaría por mejorar el contenido del Reglamento, para mejorar así la labor de la Cámara.

## Tercera parte: LOS ACTORES

### a) DIPUTADOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS

Lejos de adentrarse en el estatuto jurídico de unos y otros, a CAZORLA le interesa explicar la relación que existe entre ambos colectivos dentro de la escena parlamentaria. Desde dicha perspectiva, es evidente que los Diputados son víctima de una *grupodependencia*, pues tanto política como jurídicamente (vía reglamento parlamentario) la función del Diputado está mediatizada por el Grupo Parlamentario. Como actor parlamentario, está claro que existe un predominio del Grupo sobre el Diputado individual, y si bien la racionalidad y el orden del trabajo parlamentario recomiendan que sea así, dicha prevalencia ha llegado a niveles desmesurados. El poder se concentra en unas pocas manos (las de aquellos que dominan los Grupos), con la agravante de que el funcionamiento en el seno de los Grupos dista mucho de ser democrático, circunstancia que debería ser exigida en los propios Reglamentos. De esta forma, y en plena concordancia con la que apunta CAZORLA, resulta inteligente y conveniente un dominio o superioridad del Grupo, pero desde una situación de equilibrio (que ahora no se produce) con el Diputado individual.

### b) EL PRESIDENTE DE LA CÁMARA Y LA MESA

Lo más relevante a apuntar sobre ambos órganos es la necesidad, por un lado, de que el Presidente refuerce el correcto funcionamiento de la Cámara, y que si bien estamos hablando de una figura vinculada a la mayoría parlamentaria, debe ser imparcial en la adopción de sus decisiones; de otro, la Mesa, que limita y colabora en la labor presidencial, debería contar con una composición más representativa y participativa.

### c) MAYORÍAS/MINORÍAS

Las minorías deberían contar con más y mejores medios para desempeñar su función de control de la mayoría (y por tanto del Gobierno), sobre todo en la configuración de las Comisiones de Estudio e Investigación.

## d) FUNCIONARIOS

Para un mejor funcionamiento del Parlamento CAZORLA considera que los funcionarios deben tener (o adquirir) y desarrollar una mentalidad de servicio universal e indiscriminado, desde el punto de vista de la apolitización, lo que no significa que sean apolíticos, sino que muestren un desinterés partidista en su servicio. En este sentido, los órganos administrativos, aunque con ciertos límites, deberían gozar de mayor autonomía.

## Cuarta parte: LOS MEDIOS

Dentro de este apartado hay que referirse a dos aspectos principales como son el Presupuesto y el Reglamento parlamentario.

En relación con el Presupuesto nos señala CAZORLA que éste no resulta en absoluto equiparable al existente en otros países de nuestro entorno, y que, por tanto, y vistas las necesidades, no resultaría descabellado un aumento del mismo, siempre que ello se hiciera con unos objetivos claros y precisos. De esta forma, propone configurar planes de gestión parlamentaria para períodos de 2 años en los que se diferenciaran los gastos ordinarios o de mantenimiento, de aquellos extraordinarios que van a repercutir en una mejora del funcionamiento de la institución.

El esfuerzo presupuestario aludido debería conllevar:

- Una mejora y ampliación de las instalaciones; la falta de espacio se ha ido parcheando durante muchos años, aunque parece que ya existe una solución definitiva para la sede del siglo XXI a raíz de un crédito extraordinario concedido con fecha 5 de octubre de 1998 (ley 31/98);
- Un incremento del sueldo de los Diputados, ya que las retribuciones actuales están próximas a las de cualquier funcionario medio y se sitúan a la cola de las de los Diputados europeos; el aumento retributivo, que permitiría una mejor selección del personal y facilitaría el ejercicio de la labor parlamentaria, se efectuaría en el sueldo

fijo, para establecer posteriormente otro tipo de primas por responsabilidad y dedicación;

- Un aumento de los medios personales; dicho aumento no va en relación con el personal eventual de corte político, sino en referencia al funcionariado, que no ha crecido de manera importante desde 1977; y,
- Una mejora tecnológica.

En relación con el Reglamento parlamentario se debe indicar que el actual Reglamento, de 10 de febrero de 1982, nació para dar respuesta a una realidad que hoy está ampliamente superada. Este Reglamento subsiste por pura inercia, por la falta de acuerdo entre los Grupos para su reforma, y por la capacidad que se ha desarrollado en el seno de la Cámara para vivir al margen del mismo. Por tanto, se precisa que se lleva a cabo un esfuerzo para alcanzar un acuerdo en torno a un nuevo Reglamento en el que, al margen de lo ya indicado en otros momentos, se regulen los siguientes aspectos:

- Una definición más concreta y exhaustiva del estatuto de los diputados: derechos, deberes, sanciones, etc.
- Una regulación de los Grupos parlamentarios, con especial referencia a la necesidad de que el funcionamiento interno de los mismos sea democrático
- La regulación de un nuevo procedimiento legislativo, en el sentido ya expresado anteriormente
- La mejora de la regulación de las funciones de control y electiva en los términos ya indicados
- La referencia al incremento de los medios materiales y personales de la institución
- Una serie de novedades como la creación de subcomisiones; la regulación del acceso a los secretos oficiales; el debate sobre el Estado de la Nación; y el control de los gastos reservados del Gobierno

## Quinta parte: CONCLUSIÓN

Así, y para finalizar, indicar que el Parlamento prácticamente no ha cambiado mientras que el Gobierno lo ha hecho mucho. Pero eso no supone que haya que sustituir el Parlamento ni reinventarlo, sino simplemente que hay que adaptarlo, mediante una reforma parcial y gradual, a las nuevas necesidades sociales.