

LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS (1)

JOSE M. BRETAL VAZQUEZ

INTRODUCCION

El examen crítico de una obra colectiva plantea necesariamente alguna cuestión de principio. Dado que es inevitable que se produzcan solapamientos, cuando no repeticiones, de ciertas ideas, hay que elegir entre ordenar el comentario por materias, con las indispensables referencias al tratamiento que los distintos autores hacen de ellas, o bien individualizar la crítica en cada uno de los trabajos, con lo que se corre el riesgo de incurrir en ciertas reiteraciones. En el presente caso, elijo la segunda vía, pues, a pesar del inconveniente expuesto, aquélla ofrece ventajas que derivan de las diferencias importantes que presentan las distintas comunicaciones, poco susceptibles de un examen o tratamiento unitario.

Otra advertencia me parece necesaria. Estimo el título de esta obra, las comisiones parlamentarias, al menos, parcialmente inexacto o, más bien, incompleto. La mayoría de las comunicaciones desbordan ampliamente la materia que el título sugiere y se ocupan del procedimiento parlamentario o, por mejor decir, de los procedimientos parlamentarios. Ello es así, y difícilmente podría ser de otra forma, porque apenas cabe ceñirse a un examen de las comisiones parlamentarias estrictamente orgánico (que es el que permitiría un análisis nudo de las comisiones en cuanto tales). Por contra, el estudio funcional de las comisiones lleva inevitablemente a una consideración integral

(1) Este escrito constituye un comentario del libro *Las comisiones parlamentarias*, editado por el Parlamento Vasco, colección Informes y Documentos, serie Maior, 1994. Dicho libro incluye las comunicaciones presentadas en un seminario sobre la materia mencionada en el título de la obra que tuvo lugar, en 1993, en el Parlamento Vasco.

de los procedimientos parlamentarios como instrumentos de expresión y manifestación de la representación nacional y del control de los gobernantes, los dos grandes objetivos o tareas que las asambleas parlamentarias están llamadas a cumplir.

Como última nota introductoria, sólo cabe indicar que, a diferencia del orden que tienen las ponencias en el libro analizado, he preferido, por razón del interés presumible del lector español, comenzar los comentarios por los textos de los autores nacionales.

I. EL SISTEMA DE COMISIONES EN ESPAÑA

a) *Las comisiones parlamentarias, de Francisco Rubio Llorente*

El eminente catedrático y ex magistrado constitucional dedica unas líneas, quizá más numerosas y extensas de lo necesario, a explicar, o más bien excusar, su presencia en el seminario y manifestar las limitaciones que, según él, aquejan a su ponencia. Pero dejando a un lado ese ejercicio de modestia, su comunicación constituye una especie de frontispicio de las materias objeto de estas jornadas y presenta unas cuantas ideas, no especialmente novedosas, pero sí agudas y bien matizadas, tanto sobre las comisiones en cuanto órgano de los Parlamentos como sobre la propia institución parlamentaria y el parlamentarismo en general. Así, se refiere a la diversidad y proliferación del fenómeno de las comisiones y al peso e importancia que han adquirido, convirtiéndose, en muchos casos, en pequeños Parlamentos. Como envés de esta situación, recuerda el poder de los grupos parlamentarios, la frecuente toma de decisiones políticas al margen de la institución parlamentaria y, como reproche especialmente dirigido a las comisiones en las Cortes Generales, su actual fracaso en cuanto órganos de trabajo y de debate.

Finalmente, estimo particularmente pertinentes y agudas sus observaciones sobre lo que denomina «fetichismo de la ley» y la conveniencia de controlar, si no reducir, la proliferación legislativa; es también razonable su escepticismo, basado, sin duda, en su amplia y sólida experiencia profesional, en que la eficacia de los Parlamentos dependa esencialmente de los medios puestos a la disposición de sus miembros.

En resumen, el ponente viene a recordar que, en este como en otros ámbitos de la vida social, la calidad no es mera consecuencia de la proliferación ni la agitación puede sustituir al trabajo riguroso y reposado.

b) *Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias, de Alberto Arce Janáriz*

Esta comunicación puede ser considerada el núcleo central de estas jornadas. Es un texto amplio (más de 130 páginas) y principalmente descriptivo; parece ser fruto de un sólido trabajo de investigación y documentación y contiene casi todo lo que se puede decir, en términos generales, de la organización y funcionamiento de las comisiones parlamentarias, tanto de las Cortes Generales como de los Parlamentos autonómicos. Debe convertirse en material de obligada consulta sobre el tema analizado dado el buen orden de la exposición y la abundancia de sus informaciones.

Pero este último factor incita ya a emitir un leve reproche. La gran cantidad de datos sobre las asambleas autonómicas, quizá debida a las ligeras diferencias de las normas que las regulan, al integrarse en el cuerpo general de la exposición o la argumentación, hacen a éste, en ocasiones, profuso o indigesto. Si, como el propio autor reconoce, las asambleas autonómicas han recurrido frecuentemente a la imitación de las soluciones del Congreso, el orden de la exposición y la comprensión del texto mejorarían si los datos relativos a las asambleas autonómicas se incorporasen en apéndices o notas, aligerando y simplificando, sin alterar su contenido esencial, la redacción general.

Dado el carácter, principalmente descriptivo, del texto, a que antes se aludió, no tiene mucho interés un comentario de las muy numerosas cuestiones que expone o analiza. Sí, en cambio, puede tenerlo aludir a algunos puntos principales en que el autor, siempre con matices y de forma mesurada, aventura propias opiniones. Estimo, como el autor, preferible la clasificación sectorial de las comisiones a la que denomina «comisión de ministerio»; esta última puede llevar al trabajo parlamentario consecuencias no deseables de las tensiones políticas (como la reciente fusión de los Ministerios de Justicia e Interior). Comparto también las dudas, y un cierto escepticismo, del autor sobre la realidad de la especialización de nuestros parlamentarios en las comisiones; es éste un problema que afecta particularmente a los grupos parlamentarios menos numerosos, pero no se libran de él los demás grupos. Esta insuficiente especialización es consecuencia, además, de otros factores, como el gran volumen del trabajo parlamentario, las frecuentes y fáciles sustituciones, la prevalencia de criterios políticos o partidarios sobre los técnicos, etc. El resultado es, a menudo, la falta de consideración reposada de numerosas cuestiones, algunas de la mayor importancia (baste recordar el brevísimo tratamiento que mereció la autorización parlamentaria para ratificar el Tratado de la Unión Europea, frente a los sólidos trabajos y vivos debates que ello provocó en países como Francia y Gran Bretaña). Es también perfectamente lógica la crítica al,

en ocasiones, número excesivamente elevado de los miembros de las comisiones, que desvirtúa más aún su (teórico) papel de órgano de trabajo. Este carácter, si alguna vez lo tuvo, ha quedado sustancialmente erosionado por varios factores, uno de ellos el antes indicado, pero, principalmente, por la presencia en sus reuniones de los representantes de los medios de comunicación; esta presencia condiciona esencialmente el desarrollo de la reunión y el tono de las intervenciones, convirtiendo el acto en un pleno a pequeña escala.

Acierta el ponente al afirmar la escasa relevancia de los órganos de dirección de las comisiones, que no hacen mucho más que ordenar los debates; en esto, como en otras cuestiones, se manifiesta de nuevo el peso de los grupos parlamentarios. Esta importancia de los grupos es aludida, pero quizá hubiera merecido alguna mayor consideración. En particular, y con referencia a nuestra reciente historia parlamentaria, no hubiera estado de más examinar con algún mayor detalle las consecuencias que para el funcionamiento de las comisiones (y, por ende, del Parlamento en general) ha tenido el peso y las formas de actuar del grupo parlamentario mayoritario y su estricta dependencia del Ejecutivo.

Para finalizar estas fragmentarias opiniones sobre esta, como antes indiqué, rigurosa y casi omnicomprendiva contribución al estudio de las comisiones, señalar una cierta disconformidad con la función que el autor atribuye a las ponencias al afirmar «que han terminado por asumir así el papel de las primitivas comisiones» (pág. 284, primer párrafo). Pero como esta obra contiene un trabajo de Santamaría Pastor sobre las ponencias, será allí donde explicito mis ideas al respecto.

c) *Comisiones de investigación y de encuesta,*
de Alfonso Arévalo Gutiérrez

Del conjunto de esta comunicación se desprende una sensación de escepticismo, o, si se prefiere, sólo limitada confianza, del autor en la virtualidad o eficacia de las comisiones de investigación y encuesta como instrumentos de control del Gobierno. Es una conclusión que puede compartirse, tanto por el sistema institucional y normativo que se describe, como por las experiencias de su aplicación a nuestra realidad reciente, a que apenas se alude.

En primer lugar, son acertadas las afirmaciones que hacen referencia a la amplitud y vaguedad de las modalidades de manifestación de la función de control y, paradójicamente, el insuficiente respaldo normativo que se otorga a la constitución y funcionamiento de las comisiones analizadas. Amplitud y vaguedad porque casi todos los procedimientos parlamentarios conllevan, de una

u otra forma y con intensidad variable, notas características o ejercicio de control. Insuficiente respaldo normativo como deriva de la necesidad del acuerdo de la mayoría, es decir, del grupo parlamentario que apoya a los controlados, para constituir las comisiones de investigación o encuesta. Falta también de apoyo normativo por las limitaciones, en particular en las asambleas autonómicas, para obligar a las personas a comparecer y para la obtención de los documentos o las informaciones necesarios.

Son también apreciables las consideraciones sobre el objeto de los trabajos de estas comisiones, en particular los intentos de delimitar los «asuntos de interés público», principalmente en el ámbito de las Comunidades Autónomas. El criterio del autor, rotundamente favorable a la publicidad, o supresión del secreto si se prefiere, de los trabajos de estas comisiones, quizá hubiera podido ser algo más matizado. Sin negar el peso de sus argumentos en favor de la tesis que propugna, en la medida en que las actuaciones tengan una dimensión cuasi judicial, es razonable el mantenimiento del secreto. Ahora bien, éste sólo se justifica si se mantiene efectivamente y no si, como ha sucedido con frecuencia en nuestra práctica parlamentaria reciente, el secreto formal se transforma pronto en secreto a voces.

Esta comunicación está bien ordenada y construida. Dos cuestiones la habrían, sin embargo, completado útilmente. La, con frecuencia controvertida, relación o compatibilidad entre las actuaciones de una comisión parlamentaria de investigación y las actuaciones judiciales sobre un mismo asunto (2) y un examen crítico de la realidad o la práctica parlamentaria española reciente en este ámbito. Un análisis de lo ocurrido (y de lo que no ha podido ocurrir) en las asambleas españolas, en particular en las dos Cámaras de las Cortes Generales, en este terreno, habría contribuido, en palabras de un autor, a cubrir con materia viva los descarnados huesos de la ley.

d) *Las Comisiones de Presupuestos, de Manuel Pulido Quecedo*

Es ésta una ponencia esencialmente descriptiva, que utiliza como principal término de comparación el sistema alemán. A partir de ahí, pone de relieve una serie de defectos o insuficiencias en las actuaciones parlamentarias en materia presupuestaria, tanto por lo que respecta a la tramitación de las normas como al control del Gobierno en este ámbito.

En cuanto a la tramitación de las normas presupuestarias, se señala la falta

(2) Como es sabido, algunas fuerzas políticas se han opuesto a la constitución de comisiones de investigación alegando los procedimientos judiciales en curso sobre la misma materia.

de especialización y de medios de las Comisiones de Presupuestos de las dos Cámaras que, en un plazo de tres meses, deben debatir y aprobar lo que es la plasmación monetaria del programa anual del Gobierno. La falta de especialización o, más bien, la carga exclusiva de trabajo para las Comisiones de Presupuestos, se ha aliviado últimamente por la elaboración de un proyecto de ley de medidas de acompañamiento, consecuencia de la sentencia 76/1992 del Tribunal Constitucional, que delimita la materia que puede incluirse en las leyes de Presupuestos. Ese nuevo proyecto es debatido en la Comisión de Economía, y ello supone una aproximación a los sistemas comparados, en que diferentes comisiones especializadas por razón de la materia deliberan sobre las distintas secciones de la Ley de Presupuestos. De todas formas, dada la insuficiente especialización, ya comentada, de nuestros parlamentarios, se está aún lejos de lograr un debate reposado y detallado, en base a criterios sólidos, tanto políticos como técnicos en general y económicos en particular, del proyecto de ley que es base y fundamento de la acción del Gobierno.

En cuanto al control de la ejecución del Presupuesto, el autor apunta, aunque sin entrar en el detalle, la total inexistencia, en la actual realidad española, de ese tipo de control. La eventual eficacia de la proyectada y aún no creada oficina presupuestaria es cuestión abierta, pues, aparte modelos extranjeros como el Ufficio del Bilancio italiano, no hay información objetiva suficiente para pronunciarse al respecto.

Dos últimas notas hubieran podido apuntarse sobre el citado inexistente control de la ejecución presupuestaria. La primera, las desviaciones (algunos años abismales, recientemente algo más contenidas) entre las cifras presupuestarias y los datos de la realidad, objeto de periódicas y jeremiáticas declaraciones de los partidos de la oposición (3). La segunda nota es la tramitación rutinaria y la nula atención política que normalmente caracteriza el paso por las Cortes Generales de los créditos extraordinarios y suplementos de créditos.

e) *La delegación legislativa en las comisiones,*
de Agustín Ruiz Robledo

Lo más interesante de esta comunicación no es tanto su cuerpo central, descripción ordenada y bien hecha del procedimiento de la delegación legislativa,

(3) Este fenómeno es grave. Deriva, en buena parte, del *wishful thinking* de las autoridades económicas, que presentan unas previsiones en que ellas mismas, probablemente, creen poco. Su consecuencia principal es un extendido escepticismo sobre las previsiones oficiales y, en consecuencia, sobre la política económica anunciada.

como sus consideraciones finales, que constituyen un análisis crítico y matizado del funcionamiento y efectos de este sistema.

Así, coincido esencialmente con la afirmación de que «ha resultado demasiado optimista la previsión de que este íter podría favorecer la calidad de las leyes, al permitir que los especialistas de cada grupo parlamentario se concentrasen en las Comisiones, pues la realidad es que los parlamentarios son mucho más políticos que técnicos, de tal manera que tiene poca influencia sobre su trabajo el que se reúnan en Comisión o en Pleno si en ambos casos las sesiones se celebran con “la luz y taquígrafos” de los medios de comunicación» (pág. 490, última frase del segundo párrafo).

En este texto se pone de relieve la mayor importancia que tienen, cara al resultado legislativo, la especialización o falta de especialización de los parlamentarios y la presencia o ausencia de los medios de comunicación que la delegación legislativa o la tramitación por el procedimiento ordinario.

Por análogas razones, estoy de acuerdo con la tesis de que «su función en las transformaciones del parlamentarismo contemporáneo español ha sido residual y tributaria del gran cambio organizativo que supone el Estado de partidos: la configuración de los Parlamentos como “parlamentos de grupos”...» (pág. 491, primera frase).

Una última observación puede referirse a la conveniencia de repensar, al hilo de la existencia y efectos de este procedimiento, la frecuente duplicidad de los debates en Comisión y en Pleno, propiciada por la abundantemente criticada y, sin embargo, mantenida presencia de los medios de comunicación en las comisiones.

f) *El auxilio técnico a las comisiones,
de Francisco J. Visiedo Mazón*

Esta comunicación comienza exponiendo el sistema de comisiones en los Parlamentos con una longitud y detalle que quizá no sean totalmente necesarios, dado que eso es el objeto principal de otras ponencias del mismo seminario. Sigue una exposición general de los medios de asistencia de que disponen o pueden disponer los parlamentarios en diversas asambleas de países desarrollados. Continúa un examen de la situación respecto de las Cámaras españolas, en que se contiene una visión bastante ajustada del papel y la actividad de los letrados en las comisiones. Finaliza con diversas recomendaciones sobre la conveniencia de aumentar los medios a disposición de las Cámaras y de facilitar a los parlamentarios un rápido acceso a la documentación y las informaciones que necesiten.

Una primera observación es que no se alude a la existencia en las Cortes Generales del Cuerpo de asesores facultativos, creado con la intención de cubrir las reales o supuestas insuficiencias en el asesoramiento a los parlamentarios en cuestiones técnicas (no jurídicas) (4).

Pero, sobre todo, el reproche principal que cabe dirigir al texto analizado es que parte de una premisa, para empezar, discutible. Se acepta, acríticamente, como axioma, que el parlamentario necesita más medios, sobre todo, teniendo en cuenta la evidente desproporción entre aquellos de que dispone el Parlamento y los que usufructúan el Gobierno o la Administración pública. El autor de este texto se adhiere, sin discusión, a esta tesis. Así, afirma, entre otras cosas, que

«... los parlamentarios, precisan para realizar su labor, cada vez más especializada y concreta del apoyo de un conjunto de personas con una alta cualificación técnica que les ayuden a tomar las decisiones, que cada vez también tienen una mayor complejidad no sólo política, sino también técnica. La ausencia de estos medios personales, en primer lugar, y materiales, en segundo lugar, impiden a la Institución Parlamentaria llevar adelante sus funciones, como hemos dicho varias veces, con celeridad y, lo que es más importante, con eficacia» (pág. 509, segundo párrafo).

Y, un poco más adelante, en el mismo párrafo, continúa:

«... lo cierto es que la complejidad actual tanto en los Parlamentos Autónomos (*sic*) como en el Congreso y en el Senado y en el resto de los Parlamentos Europeos hace imposible que, de no variar, puedan atender el alto grado de especialización del trabajo parlamentario y, en concreto, el alto grado de especialización de las Comisiones Parlamentarias.»

Aparte alguna observación formal que cabría hacer sobre una puntuación aproximada y la utilización inconsiderada de mayúsculas, a las razones de fondo puede responderse con varios argumentos. Quizá los parlamentarios necesitasen más apoyos personales, técnicos, documentales y de asesoramiento si efectivamente llevarsen a cabo una serie de tareas que ahora no desempeñan; si fuese

(4) La experiencia sobre la incorporación y actuación de estos funcionarios es, en lo referente al asesoramiento técnico, poco concluyente. Creado el Cuerpo en 1983, han ingresado desde entonces siete funcionarios de diversas titulaciones (tres periodistas, dos ingenieros, un informático y un economista). Sólo dos ellos (un economista y un ingeniero, hoy ambos en excedencia) han ejercido en raras ocasiones labores que puedan ser consideradas de asesoramiento a las comisiones. Los demás han desempeñado trabajos de gestión de diversa índole o de asesoramiento a órganos administrativos (por ejemplo, los secretarios generales) y no políticos de las Cámaras.

cierta esa mayor complejidad política o técnica; si fuese real esa especialización que se alega; si los parlamentarios examinasen con detalle y reposo los textos sometidos a su consideración; si, de hecho, tomaran ellos personalmente las decisiones y no les viniesen, en buena medida, impuestas por el grupo parlamentario o partido al que pertenecen; si la actual relación de fuerzas políticas entre la mayoría y la minoría dejase un mayor margen al debate y al razonamiento.

La realidad, como se ha dicho alguna vez, no es blanca ni negra, sino gris y con lunares. Las condiciones antes señaladas sólo parcialmente se cumplen, como deriva de algunas de las consideraciones ya hechas (por ejemplo, sobre la escasa especialización de nuestros parlamentarios) y del examen del funcionamiento diario de nuestras asambleas.

Aunque pueda parecer pedantería, me atrevo a completar las anteriores consideraciones con otras realizadas por mí hace varios años y que estimo todavía pertinentes. Se referían, especialmente, a la calidad de las leyes, pero pueden aplicarse al conjunto de las actividades parlamentarias. Afirmaba:

«... a pesar de haberse producido en los últimos años un incremento apreciable de los medios a disposición de las Cámaras, aumento en el número y capacidad de los edificios de sus sedes, incremento de las dotaciones presupuestarias en general y de las correspondientes a los Grupos parlamentarios, de los medios técnicos y de los funcionarios de todos los cuerpos y categorías, cada vez se alzan más voces en todos los ámbitos, incluido el propio Gobierno, que aprecian la degradación de la calidad de las normas.

La segunda observación, complementaria de la primera, quizá algo cínica y desencantada, es que el Parlamento español puede que tenga más medios de los que hoy necesita. Si, como dice Pendás en la cita antes transcrita, y es bien conocido en los medios interesados, «... los informes y la documentación (parlamentarios) son más apreciados *ad extra* por los estudiosos e investigadores que *ad intra* por sus destinatarios naturales...» (5), y si, como también es conocido, los letrados de las Cortes, que obtienen logros modestos en el ejercicio de su función asesora para mejorar la calidad de las leyes, expanden su ciencia y saber jurídicos con apreciables resultados en ámbitos como la cátedra, las publicaciones de diverso género, las conferencias o los seminarios (alguno que otro sobre la calidad de las leyes), la conclusión parece ser que los medios disponibles no son elemento exclusivo, ni quizá principalmente, determinante de la calidad del resultado legislativo» (6).

(5) BENIGNO PENDÁS GARCÍA: *Función de los Parlamentos en materia de técnica legislativa* (Ponencia del seminario sobre «La calidad de las leyes»), Parlamento Vasco, colección Informes y Documentos, Vitoria, 1989, pág. 371.

(6) JOSÉ MANUEL BRETAL VÁZQUEZ: «La calidad de las leyes», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 11, núm. 31 (enero-abril 1991), págs. 257 y 258.

No me resisto a apoyar mis anteriores observaciones, fruto, por otra parte, de una experiencia prolongada de la actividad parlamentaria, con la opinión, sólidamente fundada por la autoridad científica y la experiencia funcionarial, de Santamaría Pastor. Afirma en su comunicación sobre las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario:

«Las Cortes Generales, en los últimos diez años, han venido siendo una Cámara claramente más de registro que de elaboración; más volcada a la obtención del consenso político que a la preocupación por la calidad técnica de las leyes, cuyo nivel de imperfección ha alcanzado en los últimos años cotas de verdadera alarma, y, desde luego, con mayor tendencia al hermetismo que a la apertura...

Un Parlamento de las características antes descritas constituye la suma misma de los rasgos definitorios de tan traída y llevada crisis de la institución parlamentaria; un Parlamento que no reelabora ni apenas modifica los proyectos remitidos por el Ejecutivo; que tiene como criterio de actuación la satisfacción parcial y limitada de las pretensiones de los partidos para propiciar la aprobación sin estruendos de textos apenas alterados, pero que parte de la hipótesis de que la calidad legislativa de los productos gubernamentales no es normalmente mejorable, y que vive encerrado en los circuitos de información generados por la prensa y las asesorías de los respectivos partidos, es, dicho con toda franqueza, una institución sobre cuya utilidad cabe plantearse, legítimamente, muy serias dudas» (7).

La conclusión que cabe extraer de las anteriores, poco entusiasmantes realidades, es que, antes de pensar en añadir medios o personal a los ya existentes a disposición de nuestras asambleas, hay amplias posibilidades de extraer abundantes frutos a estos últimos. Así, se puede aprovechar más la experiencia y conocimiento de los letrados, se puede, quizá, mejorar las características del contenido y la presentación de la no escasa documentación (dossieres sobre los proyectos de ley, informes y notas de diverso tipo, respuestas a consultas de los parlamentarios y de los órganos de las Cámaras, etc.) que se prepara. Desde un criterio de simple eficacia administrativa, las Cortes Generales pueden ser consideradas, con justicia, un organismo rentable: con medios modestos (en todo caso, muy inferiores a los de buena parte de los Parlamentos de los países europeos occidentales, por no hablar de los Estados Unidos) proporciona unos servicios muy estimables. Servicios estos que podrían, sin duda, incrementarse o mejorarse a poco que aumentara la de-

(7) JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: *Las ponencias como instrumento de trabajo parlamentario* (Ponencia del seminario sobre «Las comisiones parlamentarias»), Parlamento Vasco, colección Informes y Documentos, serie Maior, Vitoria, 1994, pág. 533.

manda, el aprecio o el impulso político de sus destinatarios finales. Pues, en este ámbito, como en otros de nuestra vida pública, el problema no es esencialmente técnico, sino político: la existencia o no de una voluntad firme en los protagonistas de la institución parlamentaria de hacer que ésta cumpla las funciones que le son propias.

g) *Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario,*
de Juan Alfonso Santamaría Pastor

Esta comunicación debería contribuir, cual nuevo bálsamo de Fierabrás, a devolver vida a una institución que, tras haber rendido en diversas épocas muy útiles servicios al Parlamento, languidecía en un estado cuasi comatoso. Me permito, de nuevo, traer a colación algunas opiniones escritas por mí al respecto. Afirmaba en 1991 que

«... ésta (la ponencia), que fue en otros tiempos fase esencial del procedimiento, ámbito de razonamiento y negociación de los políticos y de asistencia técnica por parte de los letrados, conserva, debilitados, estos caracteres en unos pocos casos. En muchos otros se reduce a un breve intercambio de opiniones sobre la eventual voluntad del Grupo mayoritario de aceptar alguna enmienda de la oposición y son relativamente frecuentes los casos en que, sin llegar a tomar asiento, los ponentes deciden que se aceptan, por mayoría, las enmiendas del Grupo mayoritario y se rechazan, por mayoría, todas las demás» (8).

Actualmente, parece que la situación está cambiando. Por la acción conjunta de varios factores, principalmente el nuevo reparto de mayorías y minorías en las Cortes Generales y el incremento en el número de comisiones de investigación o estudio, las ponencias están recuperando una parte de su antiguo papel y presencia.

De mis afirmaciones antes citadas deriva que comparto, en lo esencial, las tesis defendidas por Santamaría Pastor en su excelente comunicación, que, como otros trabajos suyos, alía la agudeza en el análisis, la certeza en el diagnóstico, la originalidad en las propuestas y el estilo, al mismo tiempo, claro, pulcro y desenfadado.

Como cabría esperar y por razones en las que coincidimos, «el debate sobre la realidad y posibilidades del trabajo en ponencia obliga a reflexionar

(8) JOSÉ MANUEL BRETAL VÁZQUEZ: *op. cit.*, pág. 272.

sobre algunos de los problemas más trascendentales y permanentes que pesan sobre la institución parlamentaria...» (penúltimo párrafo de la pág. 525).

Esa reflexión la desarrolla en unas pocas páginas llenas de sugerentes observaciones. Así, es magnífica la exposición que hace de las tres alternativas básicas de configuración del Parlamento y la deprimente inclusión del nuestro en la menos favorecedora. Es también ilustrativo el análisis sobre el desarrollo de las actuaciones parlamentarias en los diferentes marcos (ponencia o comisión) y el distinto papel de los principales actores (nunca mejor dicho), los parlamentarios, en ellos, incluida la defensa que hace de la privacidad o puerta cerrada, como esencial mecanismo para el logro de unos resultados deseables de debate, negociación y pacto.

Es de alabar, y puede considerarse conclusión lógica de todo su razonamiento, el papel que reivindica para las ponencias, tanto en el procedimiento legislativo como en otros procedimientos parlamentarios (comisiones de investigación o encuesta, tramitación de planes e informes remitidos a las Cámaras, etc.).

Y, sin embargo, como leve contrapeso a las anteriores consideraciones laudatorias, cabe expresar no tanto un reproche como el deseo de que hubiera expuesto con algún mayor detalle dos cuestiones, una de las cuales simplemente enuncia para, al parecer, dejarla de lado y la otra no desarrolla hasta sus últimas consecuencias.

La primera de estas cuestiones es la posibilidad de una fase, sea desarrollada por la ponencia, por la que denomina ponencia unipersonal o relatora o por otro órgano o instancia, que depure o corrija técnicamente el texto de que se trate. El mismo reconoce «la preocupación por la calidad técnica de las leyes, cuyo nivel de imperfección ha alcanzado en los últimos años cotas de verdadera alarma...» (tercer párrafo de la pág. 533). También declara que es imposible el perfeccionamiento jurídico del texto en la Comisión, pero no se pronuncia con claridad sobre qué órgano y en qué fase debería realizarse aquella necesaria tarea. De su texto parece derivar que sería la propia ponencia (la política, no la unipersonal o relatora) el órgano que corrigiese técnicamente los textos debatidos. La reciente modesta revitalización de las ponencias no parece traer como consecuencia esa deseada mejora técnica. La cuestión sigue abierta y quizá no haya que desechar absolutamente la idea de esa ponencia relatora o alguno de los antiguos mecanismos de corrección de estilo.

La segunda cuestión aludida es la posible reordenación de las fases en el procedimiento legislativo. Hay un cierto acuerdo sobre la actual inutilidad o duplicación de los debates en, al menos, dos de las fases del procedimiento legislativo, y Santamaría Pastor afirma, entre otras cosas, que «la utilidad misma

del trabajo en Comisión nos aparece como altamente cuestionable» (última línea de la pág. 528). Sin embargo, no parece que propugne la eliminación de esta fase. En mi opinión, el problema quizá debiera encuadrarse en una discusión general que engarzase los distintos procedimientos legislativos (esencialmente, el procedimiento ordinario y el de delegación de competencia en las comisiones, aunque quizá también el de urgencia) con las diferentes fases de los procedimientos para tratar de fijar la solución más «económica», es decir, la que limite las actuaciones parlamentarias a lo imprescindible, siempre respetando la subsistencia de un nivel de debate razonable y de la necesaria publicidad de este último.

II. EL SISTEMA DE COMISIONES EN EL EXTRANJERO

Los comentarios que siguen sobre las comunicaciones relativas a los Parlamentos extranjeros se caracterizan por prestar atención, principalmente, a su valor descriptivo, es decir, a la información que proporcionan más que por entrar a criticar las tesis que en ellas se mantienen o el funcionamiento de las instituciones que en ellas se expone. A los efectos, modestamente didácticos, de este escrito estableceré frecuentes comparaciones con instituciones o realidades españolas cuando ello sea útil.

a) *Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las comisiones en el Bundestag, de Wolfgang Zeh*

Esta ponencia constituye un trabajo minucioso y detallado que describe una realidad parlamentaria bien distinta de la antes analizada de nuestro país.

Señala, en primer lugar, la posición central del Bundestag en el sistema constitucional alemán, que deriva, esencialmente, de su intensa labor legislativa y su actividad de control presupuestario. Esa actividad parlamentaria se desarrolla, muy principalmente, en el marco de una estructura de comisiones extensa y, cabría decir, capilar en el sentido de que abarca todos los ámbitos de la acción del Gobierno y la Administración. No es cuestión, en todo caso, de repetir, ni siquiera resumir, este excelente trabajo, sino sólo poner de relieve algunas de sus informaciones que pueden ser particularmente útiles o enriquecedoras para un lector español.

En este orden de cosas, es significativo que se otorguen muchas presidencias de comisiones a miembros de la oposición y el hecho de que el ejercicio satisfactorio de la presidencia de una comisión favorezca la repetición del mandato para ese puesto.

Prueba de la eficacia del trabajo de las comisiones y del grado de consenso alcanzado en ellas es que la mayoría de sus propuestas se aprueben sin cambios, lo que contribuye a aliviar grandemente el trabajo del Pleno. A estos resultados contribuye una especialización de los parlamentarios bastante más acentuada que la usual entre nosotros y una utilización frecuente de informaciones procedentes del exterior de la institución parlamentaria, principalmente de expertos independientes.

Es aleccionador el procedimiento del debate presupuestario, con la intervención de diversas comisiones, cada una respecto de un área presupuestaria específica. También pueden obtenerse buenos ejemplos del control parlamentario de la ejecución presupuestaria.

Parece también digno de consideración el procedimiento para la revisión de las normas reglamentarias, regido por un principio del mantenimiento de las reglas del juego y amplias posibilidades para el ejercicio de la oposición política.

Ejemplar es el principio, y bien diferente del que rige entre nosotros, según el cual para la constitución de una comisión de investigación baste la demanda de una cuarta parte de los miembros del Parlamento. Como pone de relieve el autor, esta posibilidad, en manos de las minorías, tiene por consecuencia un poderoso efecto de autocontrol del Ejecutivo. La lógica contrapartida es el moderado uso que la oposición hace de este enérgico instrumento de control. A su eficacia debe coadyuvar el número, generalmente reducido, de sus miembros, que favorece el desarrollo de una actividad rigurosa y metódica y garantiza el mantenimiento del secreto.

Parece también un buen modelo las comisiones que el autor denomina de encuesta y que serían, quizá, las de estudio entre nosotros; la integración del tratamiento científico de los temas y las preocupaciones políticas en el marco de un programa de trabajo ordenado y no sometido a las premuras del día a día político deben contribuir a la calidad del resultado.

A reserva de que el autor no da mucha información sobre el funcionamiento de los órganos parlamentarios que controlan la actividad y los fondos a disposición de los servicios secretos, la fórmula expuesta merece, en principio, interés.

El autor es bastante conciso en lo que se refiere a los medios o mecanismos de apoyo a las comisiones que, hay que suponer, son más importantes que los disponibles en nuestras asambleas. Alude a un mecanismo del que cabe imaginar, si se trasplantara a nuestros pagos, ventajas e inconvenientes: la participación en el trabajo de las comisiones de funcionarios del Gobierno que prepararon el material de base, normalmente los proyectos de ley. Ventajas, como fórmula de mejora de la comunicación entre el Gobierno o la Administración y

los parlamentarios y de posible perfeccionamiento técnico de los textos. Inconvenientes, si contribuye a reforzar e institucionalizar la ya muy acusada subordinación de las Cámaras al Ejecutivo.

Una última observación cabe hacer. Esta comunicación se refiere sólo al Bundestag, y hubiera sido útil disponer además de informaciones sobre el Bundesrat, muy en particular, en lo referente al funcionamiento de los mecanismos de representación de los Länder ante las instituciones comunitarias.

b) *Las comisiones en el Congreso norteamericano,*
de Malcolm Shaw

Como cabía esperar, de la lectura de esta comunicación, amena, aunque menos estructurada que otras presentadas en este seminario, se deduce que, para nosotros, la realidad norteamericana (en este caso, su realidad parlamentaria) es ejemplo y no es ejemplo. Es ejemplo porque se trata del sistema político democrático históricamente pionero y sus ideales e instituciones han influido, en mayor o menor medida, de forma concreta o difusa, en la mayoría de los sistemas que siguieron. Es también ejemplo porque de la originalidad de sus formas, la flexibilidad de sus métodos y la abundancia de sus medios se pueden siempre aprender cosas, aunque se deba inexcusablemente proceder a las adaptaciones indispensables para que nuestra copia (*implant*, se diría allí) nos sea útil y no constituya mera caricatura del modelo.

No es ejemplo, en primer lugar, porque el americano es un sistema presidencialista, cuyos principios, instituciones, equilibrios y modo de funcionamiento difieren, en buena medida, como es sabido, del sistema parlamentario vigente entre nosotros. No es tampoco ejemplo porque, como dijo Ortega y Gasset, hay diferencias cuantitativas que devienen cualitativas. La antes citada abundancia, alguno diría desmesura, de los medios a disposición del sistema americano, sin parangón en otros sistemas, ni desde luego en el nuestro, puede producir unos efectos que sería impensable lograr en nuestra presente situación.

Una primera manifestación de esa abundancia de recursos, y con esto paso de la fase introductoria de mi comentario a su núcleo, es la gran cantidad de medios humanos, técnicos y documentales a disposición del Congreso; a este respecto, es paradigmático el hecho, bien conocido, que la Biblioteca del Congreso es considerada la biblioteca nacional del país. Consecuencia de ello, como afirma nuestro autor, es que el Parlamento no depende del Ejecutivo para estar informado. Es ésta una nota de considerable importancia que deriva del principio de separación de poderes y que, aparte su incidencia meramente fun-

cional de facilitar la actividad de los parlamentarios, tiene el significado profundo de materializar la independencia de los representantes respecto del Ejecutivo.

Otra nota característica de este sistema es el arraigo y decisivo peso político de las comisiones que, salvo en raros asuntos de excepcional importancia para el país, realizan lo esencial del trabajo parlamentario y prefiguran las decisiones del Pleno.

Una derivación lógica de este sistema de comisiones fuertes y del gran volumen de trabajo desarrollado por el Congreso es la necesidad de instituir numerosas subcomisiones, de cuyo funcionamiento el autor da bastante detalle.

Tampoco aquí vale la pena extenderse en comentarios sobre un texto que está suficientemente claro. Como nota significativa, recordar las diferencias (que, sin duda, se dan también en otros países) entre comisiones más y menos importantes políticamente, con el dato añadido, nada inocuo, de la más o menos frecuente presencia de las cadenas de televisión en sus debates.

Otro factor de enorme influencia en la vida del país es el papel y las consecuencias de la actividad de las comisiones de investigación, con poderes materialmente judiciales. Poderes e influencia que, según la época histórica, han estado al servicio tanto de concepciones oscurantistas (el autor recuerda la malhadada *House Committee on Un-American Activities*) como de la defensa resuelta de la libertad y los valores democráticos, de lo que es paradigma el caso Watergate.

Porque, y quizá ésta sea la conclusión más relevante que quepa extraer del análisis del sistema parlamentario norteamericano, una de sus principales virtudes, que probablemente es también predicable de otros ámbitos de su vida política y social, es la capacidad de modificarse ante un entorno cambiante, de adaptarse a nuevas circunstancias y, finalmente, de regenerarse si, por el azar histórico o los desatinos de los hombres, ha evolucionado de forma incompatible con los ideales que le sirven de fundamento.

c) *Las comisiones en la Asamblea Nacional francesa, de Alain Dupas*

La descripción que se hace en esta comunicación de la estructura y funcionamiento de la Asamblea Nacional francesa recuerda, en gran medida, las características equivalentes de nuestras Cámaras, con la importante salvedad de que una buena parte de los defectos o insuficiencias que se aprecian en éstas o no se producen o se manifiestan sustancialmente aliviados en la primera.

Así, el sistema de comisiones parece, en su estructura, equivalente, pero di-

fiere en su funcionamiento, pues estos órganos se reúnen, por lo general, a puerta cerrada, con las ventajas, que el autor califica de innegables, de serenar los debates, preservar el carácter técnico y facilitar la búsqueda de compromisos.

La permanencia de los miembros de las comisiones parece ser superior a la que se da entre nosotros, con el corolario de una mayor especialización. Esta última también caracteriza a los *rapporteurs* en mayor medida que a los miembros de nuestras ponencias. Es de admirar que, según el autor, «es un hecho probado que las comisiones trabajan mucho». En este contexto, parecen ser de gran utilidad las frecuentes y fluidas relaciones con el Gobierno o la Administración pública y, sobre todo, la minuciosa actividad de preparación desarrollada por el *rapporteur*.

La tramitación de los Presupuestos se nos muestra también como un buen ejemplo de preparación cuidada, división del trabajo y ordenación racional de los debates. La división de las tareas entre los *rapporteurs* especiales y el *rapporteur* general, que informa el conjunto del Presupuesto, debe facilitar la disección y el mejor conocimiento por la Asamblea de la ley presupuestaria. Este conocimiento se completa por la supervisión y el control permanente que los *rapporteurs* especiales hacen de la ejecución presupuestaria, es decir, del empleo de los créditos por el departamento ministerial respecto del cual tienen atribuida aquella competencia de supervisión. Para ello, afirma el autor, «todas las informaciones de orden financiero y administrativo susceptibles de facilitar su misión deben serles entregadas».

Otro buen ejemplo puede ser el mecanismo, introducido en 1992, para reforzar el control parlamentario sobre los actos que emanan de las instituciones europeas. El sistema, algo menos enérgico que el que se suele presentar como paradigma en este ámbito, el danés, es, en todo caso, bastante más efectivo que la blanda supervisión, desarrollada generalmente a posteriori, que efectúa nuestra Comisión Mixta para la Unión Europea. Consiste, en síntesis, en la obligación del Gobierno de someter a las Cámaras, desde su transmisión al Consejo de las Comunidades, las propuestas de actos comunitarios que impliquen disposiciones de carácter legislativo. El examen parlamentario de estas propuestas puede desembocar en la adopción de resoluciones que se transmiten al Gobierno y deben ser tenidas en cuenta por éste en las fases sucesivas del proceso de toma de decisiones en el marco comunitario.

La descripción que se hace de las comisiones especiales, las de encuesta y las mixtas paritarias presenta similitudes con los órganos equivalentes de nuestras asambleas.

Por contra, el autor no facilita muchos detalles sobre el funcionamiento y efectos de la *navette*, es decir, las idas y venidas de un texto entre las dos Cámaras del Parlamento hasta el logro de un texto aceptado por ambas.

Se describen de forma sucinta los medios, tanto en recursos humanos como en equipamientos materiales, de que dispone la Cámara, que se consideran importantes, poniendo de relieve la experiencia de sus funcionarios.

d) *Las comisiones permanentes en el Parlamento italiano,
de Alessandro Palanza*

La descripción que se hace de la estructura y funcionamiento del Parlamento italiano (pues de nuevo, y a pesar del título, el texto va más allá del análisis del sistema de comisiones) muestra, junto a un buen número de similitudes con el nuestro, algunas diferencias importantes.

Así, empezando por una de estas últimas, es de destacar la nota de bicameralismo paritario, es decir, la igualdad de poderes de la Cámara de Diputados y el Senado, que se traduce en una organización prácticamente idéntica de ambas asambleas. Otra nota diferencial es, en el sistema italiano, la igualdad entre la iniciativa legislativa parlamentaria y la del Gobierno, sin que la de este último tenga prioridad para la tramitación.

La característica central del sistema parece ser el importante papel que desempeñan las comisiones, en particular las permanentes. Ello se refleja en la frecuente delegación en su favor de la competencia legislativa plena para aprobar las leyes. Esta facultad es, sin embargo, objeto de limitación y control, por la necesidad de disponer de los dictámenes preceptivos y vinculantes de las llamadas «comisiones filtro»: las de Asuntos Constitucionales, Presupuestos y Trabajo. Ello tiene por finalidad garantizar el respeto a las normas constitucionales, la cohesión financiera y la observancia de los principios en materia de función pública y de trabajo.

La importancia de las comisiones, o casi mejor sería decir de las Asambleas, se refleja, entre otras cosas, en el hecho de que, si se producen enfrentamientos en el curso del debate en pleno de textos legislativos entre el relator, nombrado por la mayoría de la Comisión competente, y el representante del Gobierno, el criterio del primero suele prevalecer. Además, la tendencia a elaborar leyes cada vez más detalladas y minuciosas que dejen poco margen a la discrecionalidad administrativa es otro signo del predominio parlamentario. Por otra parte, las comisiones se relacionan ampliamente con la sociedad civil, multiplicando las audiencias formales e informales de las personas o los representantes de los grupos que puedan aportarles informaciones útiles para el desarrollo de su actividad.

Los datos que se dan sobre la estructura del sistema de comisiones y el funcionamiento de éstas no requieren mayores comentarios. Las denominadas

«Juntas» pueden considerarse el equivalente de nuestras comisiones no legislativas. Parecen producirse en ocasiones conflictos de competencia, que deben ser resueltos por la presidencia de la Cámara. Como sucede también en otros Parlamentos, las comisiones pueden tener que pronunciarse con carácter consultivo, aparte el ya comentado dictamen de las comisiones filtro.

Los procedimientos de control (preguntas, comparecencias o comunicaciones del Gobierno, actividad de comisiones de encuesta) no parecen presentar diferencias muy marcadas con los vigentes entre nosotros.

En cuanto a la asistencia prestada por los servicios de las Cámaras, es significativo que, además del asesoramiento técnico-legislativo general, haya de proporcionarse asistencia, imparcialmente, a cada uno de los miembros de la Cámara y a los grupos parlamentarios.

Como conclusión, se señala una tendencia que va de un predominio de la legislación sectorial en el pasado a una drástica reducción actualmente en la producción de leyes y una mejora en la coordinación de la actividad de las comisiones.

e) *Las comisiones en el Parlamento del Reino Unido,*
de Michael Rush

Esta comunicación describe una realidad que, como es sabido, difiere bastante de la equivalente en los países continentales europeos, en parte por la peculiar evolución histórica del constitucionalismo británico y en parte también por el sistema electoral mayoritario allí vigente.

Comienza por recordar dos características del sistema británico bien conocidas de los constitucionalistas: el predominio o, más bien, el dominio del Gobierno sobre las Cámaras y el superior peso político de la Cámara de los Comunes respecto de la de los Lores. La consecuencia principal de la primera nota es el escaso número de modificaciones que las Cámaras llegan a introducir en las iniciativas del Gobierno. De la segunda nota deriva que, mientras la Cámara de los Comunes es el foro principal del enfrentamiento político y la elaboración legislativa, la Cámara de los Lores debate cuestiones de importancia política menor o asuntos que no han sido suficientemente debatidos en los Comunes y lleva a cabo la supervisión de la legislación delegada o la realización de una serie de encuestas y estudios.

Se examina también la importante distinción entre la legislación general y la legislación particular, que no puede asimilarse a nuestra clasificación de las normas en legales y reglamentarias, pues muchas de nuestras normas reglamentarias podrían ser consideradas legislación general. La legislación particu-

lar parece que no es lejana a la noción, acuñada por los administrativistas, de leyes-medida.

Es también de interés el procedimiento de elaboración de las normas delegadas y los dos mecanismos previstos para su entrada en vigor: la confirmación, que significa aprobación por el Parlamento y el depósito, en que la vigencia de la norma se produce si no hay un rechazo parlamentario explícito.

Las comisiones se constituyen como un mecanismo para aumentar la eficacia del aparato parlamentario y aquí pueden ya encontrarse más similitudes con los órganos equivalentes de nuestras asambleas. Hay, sin embargo, una comisión peculiar, el Committee of the Whole House, que, hasta ahora, no tenía prácticamente equivalente en otros sistemas. Cabe, sin embargo, notar un órgano de nuestro Senado cuya estructura y objetivos se acercan, en alguna medida, a los del antes citado británico: la reciente Comisión General de las Comunidades Autónomas, creada con ocasión de la última reforma del Reglamento del Senado. Esta Comisión no incluye a todos los miembros de la Cámara, pero es claramente un órgano peculiar, por no decir una supercomisión. Por otra parte, su objetivo de ejercer las competencias de carácter territorial en una Cámara que es definida constitucionalmente como de representación territorial hacen de ella (a reserva, naturalmente, de su futura evolución) un pequeño Senado o quizá un esbozo de Senado reformado.

De las diversas especies de comisiones que se mencionan, las especiales para asuntos internos podrían asimilarse a las nuestras no legislativas. Unas comisiones que parecen ser especialmente activas y eficaces son las constituidas en las dos Cámaras para el control de la actividad comunitaria del Gobierno, cuyos informes, se declara, gozan de elevado prestigio e indiscutible influencia tanto en Londres como en Bruselas.

Unas comisiones sin parangón entre nosotros, y que derivan de la estructura constitucional del Reino Unido, son las regionales de Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

Como antes se apuntó, las comisiones de encuesta y *ad hoc* de la Cámara de los Lores llevan a cabo unas tareas de estudio sólidas y apreciadas. En los últimos años, de todas formas, también en la Cámara de los Comunes se ha incrementado la actividad de las comisiones especiales de investigación, siendo de destacar la Comisión de Cuentas Públicas. Respecto del procedimiento legislativo, se describe de forma esbozada, pero habrían sido de desear indicaciones más precisas sobre el funcionamiento práctico del sistema de tres lecturas.

El autor finaliza con un comentario crítico, que reconoce el valor del sistema de comisiones británico como un eficaz mecanismo de producción legis-

lativa, pero que estima insuficiente como medio de control del Gobierno. Esto último es, probablemente, inevitable, dado el ya aludido sometimiento de las Cámaras al Gobierno que deriva del sistema mayoritario en vigor.

CONCLUSIONES

Los trabajos de este seminario constituyen un análisis, desde diversas perspectivas, del funcionamiento de nuestro Parlamento, con el contrapunto de la descripción de las realidades equivalentes en varios de los más importantes países desarrollados.

El panorama que aparece de la institución parlamentaria española es, con la más benévola de las interpretaciones, muy poco brillante, como pone de relieve, con precisión y claridad, el profesor Santamaría Pastor. Las causas de ello pueden ser, en parte, técnicas: defectos o insuficiencias de los mecanismos institucionales, de las normas reglamentarias o de los medios disponibles. Pero, sin duda alguna, hay causas poderosas, quizá decisivas, que no son técnicas, sino políticas: la voluntad, explícita o implícita, pero desde luego real y consistente, en los actores políticos con poder suficiente de mantener al Parlamento en su actual situación de decadencia y subordinación o, en todo caso, de no propiciar la realización efectiva del que debería ser su papel central en el entramado institucional del Estado.

Para las causas técnicas de la presente situación, los sistemas comparados muestran remedios. La posibilidad de incorporar los es, obviamente, muy variable. Así, parece claro que las soluciones del sistema americano son, por razones ya apuntadas, de muy difícil incorporación a nuestras asambleas. Los medios, métodos y procedimientos alemanes quizá podrán ser considerados un desiderátum, aunque de integración no fácil. El sistema francés puede que represente el ejemplo de incorporación, en principio, más fácil. Ello, naturalmente, si existe una voluntad política seria de mejorar.

Pues, y con esto se vuelve a la cuestión mollar antes apuntada, no hay esperanza de verdadera reforma si falta aquella voluntad política, sin la cual las más elaboradas construcciones de los profesores o expertos no pueden hacerse realidad.

La falta o insuficiencia de medios no puede ser obstáculo, como antes se apuntó. Las Cortes Generales tienen hoy a su disposición unos recursos humanos de un nivel, por lo menos, equivalente al del personal de los Parlamentos mejor dotados, y en cuanto a los medios materiales y documentales, la actual dotación es modesta, pero más que suficiente para apoyar un notable desarrollo y mejora de la actividad parlamentaria.

Las encuestas de opinión en España muestran, en los últimos años, el declinante aprecio de la institución parlamentaria entre nuestros ciudadanos. Urgen cambios esenciales en las actitudes y en la acción de los políticos para corregir este lamentable fenómeno y garantizar la pervivencia del carácter libre y democrático de nuestra sociedad.