

ANGEL GARRORENA MORALES: *Autoritarismo y control parlamentario en las Cortes de Franco*. Universidad de Murcia. Publicaciones del Departamento de Derecho Político. 1977. 428 pp.

El profesor Garrorena había ya dado muestras de buen hacer intelectual en su extenso libro *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal, 1836-1847*, que constituye un amplio análisis sobre el pensamiento doctrinario en España.

La obra que ahora nos ocupa surge en un momento en que la etapa franquista está aún caliente en el recuerdo de muchos y en el que conocer científicamente el pasado, objetivándolo, puede constituir a juicio del autor expresado en las conclusiones generales de la obra, un modo de descargar en parte muchas emotividades de uno

y otro signo, cooperando a abrir una etapa nueva en el desarrollo de nuestra existencia en común.

El autor comenzó la recopilación inicial de los datos contenidos en el libro con ocasión de la preparación de unas clases prácticas impartidas en la Escuela Diplomática y tras el breve paréntesis de su oposición a profesor adjunto retomó los datos. La muerte del general Franco le sorprendió completa ya la redacción de la mitad del libro lo que le facilitó el profundizar críticamente en nuevos aspectos.

El autor realiza un análisis empírico de la actividad de control

parlamentario en dos grandes etapas, la primera de las cuales definida como de «Prehistoria de la función de control» se refiere al periodo que transcurre entre los años 1943 a 1967. La segunda etapa se circunscribe al período comprendido entre el comienzo de la IX Legislatura y los dos primeros periodos de sesiones de la X Legislatura (hasta el 15 de noviembre de 1973).

El profesor Rubio Llorente en la crítica que hizo del libro de Garrarena a los pocos meses de su aparición (revista *Sistema* número 23, marzo de 1978), explicaba que la etapa posterior al término del segundo período de sesiones en la X Legislatura evidencia un distorsionamiento de los mecanismos de control parlamentario, intuida ya la cercana muerte del jefe del Estado y que por tanto, «los seis años estudiados (de dicha Legislatura), son efectivamente los únicos durante los que, de haber sido ontológicamente posible, se habrían desplegado las potencialidades controladoras de las Cortes españolas».

Garrarena ha querido con la obra analizada tomar parte activa en esa tarea de nuestro tiempo que es la superación de situaciones autoritarias y el tránsito hacia una convivencia más democrática. Al comienzo de su libro explica que toda valoración de los regimenes políticos debe ser fruto de la comprobación y análisis de los mismos y no el fundamento a priori de la descripción de éstos. De este modo el autor toma conciencia de que su actividad crítica debe sustentarse en la comprobación empírica. Rigor infrecuente

entre los que se acercan al estudio de los regimenes autoritarios.

Siendo tentación del poder la de no conocer control y aspiración fundamental del género humano la de controlar el poder, pudiera decirse que el control en su existencia o en su inexistencia afecta a la esencia misma del poder, cualificándolo, y que un régimen puede definirse si se revela su mecanismo de control del poder en su correspondiente intensidad y naturaleza.

En el tiempo presente el control parlamentario es cada vez más difícil. En la práctica los gobiernos obtienen mayoría en virtud de la fórmula electoral o mediante coalición con otros partidos. El mecanismo de las *questions* orales reservadas para las sesiones de los viernes se quiebra con la ausencia de los parlamentarios más interesados en disfrutar de los fines de semana.

Lo que sucede es que las técnicas de control parlamentario decantadas en un mundo con unos presupuestos sociales, estructurales y éticos y ejercidas entre los «notables» de una élite burguesa en un lujoso salón llamado Parlamento, se han visto modificadas por la existencia de la huelga, la campaña de prensa o la actividad sindical, que han decidido ya cuestiones cuando éstas llegan al Parlamento.

El modelo de órgano legislativo inmerso en un sistema mecanicista de pesos y contrapesos es claramente insuficiente en la sociedad actual en la que cabe apreciar la existencia de una función de control del poder ejercida por diversas fuerzas sociales desde fue-

ra del Parlamento. De igual modo, éste ha desarrollado nuevas formas de control, tales como la figura del Ombudsman, o el incremento de las Comisiones parlamentarias de Encuesta, o la publicidad televisiva de los debates parlamentarios.

Tras una breve alusión a la función de control producida fuera del Parlamento en el Reino Unido, Italia y República Federal Alemana con cuya excusa se incluye una interesante lista bibliográfica sobre el particular en dichos países, el profesor Garrorena se adentra en el análisis de la función de control en España.

El régimen español sería de una naturaleza intermedia entre democracia y totalitarismo, correspondiente con la del tipo autoritario, categoría diseñada por el profesor Linz y que comporta las siguientes notas distintivas:

a) Existencia de un pluralismo político limitado.

b) Presencia de un liderazgo personal o de grupo, influyente en el resto del sistema.

c) Creación por el poder de sus propios controladores, por cuya razón quedan éstos anulados para la función de control, tal como sucede con los procuradores «por razón del cargo».

d) El ámbito de control en un régimen autoritario se ve reducido aún más por el hecho de que las «familias controladoras», identificadas con las esencias históricas del sistema, juzgando que toda crítica controladora es un ataque innecesario al poder, se autoexcluyen de la función de control del poder.

e) El control es ejercido por un número muy reducido de parlamentarios.

f) La función de control en este pasado parlamento de composición «organicista» es un buen botón de muestra del tipo de autenticidad y eficacia de la representación orgánica.

g) Hay que reconocer con Linz que en los regímenes autoritarios es más apropiado hablar de mentalidades más que de ideologías, de modos de pensamiento y sentimiento más emocionales que racionales en vez de sistemas de pensamiento más o menos intelectualmente elaborados y organizados a menudo en forma escrita por intelectuales o pseudo-intelectuales.

h) Aunque el régimen español surgía en presunta respuesta al desgaste de las instituciones democráticas liberales, pero a la larga adoptó las técnicas de control parlamentario liberal, con las limitaciones esperables, éstas últimas fueron de tanta importancia que privaron al sistema de control de su corolario indispensable para calificarlo como tal: su capacidad de exigir responsabilidad política.

i) El ejercicio por los parlamentarios de los mecanismos de pseudo-control resultó ser un modo de ascenso de la élite del poder.

En una delimitación del campo de análisis comienza el autor describiendo la «prehistoria de la función de control», la cual no comienza en 1942, fecha de promulgación de la Ley de Cortes, sino en 1946. Las Cortes anteriores a esta fecha tenían un margen de competencias reducido a «la inter-

vención de la técnica legislativa», la «audiencia de aspiraciones» y la «crítica fundamentada y solvente». Por otra parte «el panorama interior se prestaba más a las emotivas efusiones aglutinadoras que a la tarea siempre áspera y racional de la crítica».

En 1946, terminada la Guerra Mundial y establecido el cerco internacional, se hace preciso mejorar la credibilidad del régimen retocándolo en sus normas e instituciones. Además la experiencia previa abonaba la idea de la escasa entidad crítica de la institución parlamentaria.

El Reglamento de 1943, reformado por la Ley de 17 de julio de 1946 mantiene la no previsión de publicidad alguna específica para las tareas de fiscalización, así como sigue desconociendo la posibilidad de la réplica y de la dúplica.

Los ruegos y preguntas planteados en aquellos primeros tiempos fueron de escasa importancia y referidos generalmente a asuntos concretísimos relativos a abastos, obras públicas (reparación de un tramo de carretera), o a intereses de sectores oligárquicos.

El porcentaje de ruegos y preguntas no contestados fue de un 35 por 100 a un 47 por 100, pero estas cifras serían engañosas si se dejase de advertir que hubo ruegos y preguntas que no fueron tramitados, y otros cuya respuesta no fue comunicada al procurador por disposición de la Presidencia de la Cámara. En algún caso, parece incluso que ésta última detuvo ruegos y preguntas sin que pudiesen ser registrados, en similitud con lo sucedido a veinticinco al menos proposiciones de Ley, en el

sentir del profesor Fraga explicitado en «El Reglamento de las Cortes», las cuales fueron detenidas sin que pudiesen siquiera ser registradas en el *Boletín Oficial* de la Cámara.

Como consecuencia de lo expuesto se produjo una caída en vertical de la actividad fiscalizadora ejercida por las Cortes sobre el Gobierno, al comienzo de los años cincuenta. Entre 1952 y 1966 (mediada la VIII Legislatura), el número de ruegos y preguntas se mantiene en límites verdaderamente bajos.

Un nuevo Reglamento aprobado en septiembre de 1957 estatuye la figura de la interpelación que venía a sustituir a las antiguas preguntas orales en el Pleno y fijaba un plazo de treinta días para contestación a las cuestiones escritas estableciendo la publicidad de las mismas mediante su inclusión en el BOCE.

Hasta 1966 se formularon ruegos y preguntas en número insignificante, siendo contestados en la mayoría de los casos de forma antirreglamentaria.

El punto más bajo en la decadencia de la Institución viene señalado por la VIII Legislatura (1964-1967) con sólo 19 ruegos presentados y una interpelación. Por contra la IX Legislatura, con la presencia ya de procuradores, los del grupo familiar, elegidos desde una base no orgánica, con el reconocimiento del Gobierno del deber de informar a las Cortes y con una cierta flexibilización de la mentalidad oficial, entrañó un crecimiento espectacular, en relación con la Legislatura anterior, del número de ruegos (que se presen-

taron en número de 350). Además frente a un 58,41 por 100 de ruegos y preguntas contestados en las Legislaturas II a VIII, advertimos un 83,43 por 100 de ruegos y preguntas contestados en la IX Legislatura, haciendo abstracción de si las respuestas fueron o no puntuales, precisas o evasivas, o se hicieron o no por el cauce reglamentario.

La elevación del número de ruegos y preguntas presentados en las IX y X Legislaturas obedeció al deseo de las élites del sistema por fiscalizar el ejercicio del poder, una vez que producido el desarrollo se había abierto el ámbito de discusión.

La distribución de los ruegos y preguntas correspondientes a las IX y X Legislaturas (dos primeros períodos de sesiones de ésta última), se detalla en el cuadro 6 explicándose en las páginas 80 y siguientes el contenido de los ruegos y preguntas en materia económica, en materia política, en temas laborales y relacionados con la acción administrativa y personal al servicio de la Administración pública.

Los ruegos y preguntas de naturaleza política podían «marcar» al procurador y tenían que moverse dentro de las fronteras del sistema. El grupo más activo en el ejercicio de la acción fiscalizadora en cualquiera de las materias reseñadas es el de los «procuradores familiares».

Las preguntas políticas abundantes en la IX Legislatura, 82 por 100 se reducen a un 57 por 100 en los dos períodos considerados de la X Legislatura porque el Gobierno logró promocionar para las

Cortes candidaturas «tecnócratas» que enfriasen el espíritu fiscalizador de la Cámara.

El grupo de familiares no obstante protagonizó más de las tres quintas partes de la actividad controladora de la Cámara en claro contraste con el tamaño del mismo. Sucede que a partir de 1967 el grupo familiar es el único resquicio por el que podían tener acceso a las Cortes los procuradores más progresistas. El sufragio mediante el que eran elegidos este grupo de procuradores era prácticamente inorgánico o por lo menos, el de naturaleza orgánica más desvaída de entre los de la Cámara, a causa del escasísimo número de entidades familiares surgidas en España, en contradicción con la pretendida «naturalidad» institucional de familia, Municipio y sindicato.

El bajo nivel de actividad controladora de los procuradores de representación local con índices de pasividad de un 97,71 y de 95,58 por 100 en las Legislaturas IX y X respectivamente se deben probablemente al hecho de la designación por el poder de este grupo.

El grupo sindical, con sus reuniones periódicas y toda una estructura administrativa a su servicio, lo que le convertía en el mejor organizado de la Cámara, tuvo sin embargo niveles de actividad bajos (22,86 por 100 y 16,61 por 100 del total de preguntas en las Legislaturas IX y X).

Los Consejeros Nacionales constituyeron un grupo de escasa capacidad crítica en temas que no fueran de índole estrictamente administrativa. Ni siquiera protago-

nizaron una defensa integrista de los principios que formalmente encarnaban.

Las páginas 142 y siguientes describen los núcleos de aglutinación de fuerzas políticas en el seno del régimen; las «familias» del mismo, cuyos contornos sociales son a menudo imprecisos, y los cuadros 18 y 19 explican el porcentaje con que cada familia ejerció la función de control en las Legislaturas IX y X, hasta el 15 de noviembre de 1973. Todas las familias mostraron unanimidad en manifestar su total carencia de apoyo técnico para el ejercicio de ésta.

A menudo el ejercicio de la actividad fiscalizadora sirvió a los procuradores de trampolín para ascender en la élite del ejecutivo una vez demostraron desde la Cámara las cualidades que permitían ser incluido en las listas de designables.

Sobreentendida la tendencia de todo Gobierno a guardar celosamente sus secretos frente a los parlamentarios, la valoración del supuesto español efectuada en las páginas 161 y siguientes exige forzosa alusión a la insuficiencia de las estructuras de coordinación entre el Gobierno y las Cortes, a pesar de las «Instrucciones» dictadas en tal materia (anexo II). El cuadro 21 revela lo caótico de dicha pretendida coordinación, que no comportó la creación de unidades especializadas, sino tan sólo el establecimiento de contactos personales sin criterio homogéneo y objetivo entre los diversos Ministerios y el Ministerio de la Presidencia, que centralizaba toda comunicación con la Cámara.

El profesor Garrorena estima indispensable para el correcto funcionamiento de la actividad de control de las Cortes la solución al problema de la falta de coordinación de los diversos Departamentos ministeriales con el Ministerio de la Presidencia y de comunicación del Ejecutivo como un todo con las Cortes, efectuando diversas propuestas en tal sentido.

Las respuestas del Gobierno lo son en su mayor parte fuera del plazo reglamentario, existiendo una gráfica de considerable volumen de «no contestaciones». El retraso es tanto más grave si se tiene en cuenta que el Gobierno solía conocer el texto de los ruegos y preguntas antes de su inclusión en el BOCE, y que durante el período vacacional de la Cámara, en que se interrumpía la publicación del citado *Boletín*, no estaba previsto ningún mecanismo que asegurase la continuidad en las contestaciones.

Además el transcurso del tiempo no agravaba en ningún modo el mecanismo de contestación impuesto al Gobierno.

No obstante, en un análisis tipológico de las respuestas dadas por el Gobierno predominan las del tipo *Ollendorf* o de «responde como quieras», y un tímido intento cooperador iniciado por el Gobierno en 1967 se aborta en 1969 cuando éste adopta en sus respuestas un tono entre ofendido y hosco.

Los cuadros 23 a 25 agrupan las respuestas por razón del grado de satisfacción dada al ruego (predominando las evasivas o las que valoraban a aquél como impropio o mal planteado) o por razón de la materia sobre la que versaban.

Los porcentajes más elevados de evasivas se producen en los ruegos que piden la adopción de determinadas medidas, ya que éstos comprometían al Gobierno de modo mucho más estrecho que cuando se le solicitaba información sobre una determinada materia o la explicación de su actitud ante un problema político concreto o sobre las directrices políticas fundamentales que orientaban su actividad en un sector dado de sus competencias.

Cuando un mismo ruego contenía una solicitud de información y una petición de que el Gobierno adoptase una determinada medida, si aquél decidía contestar, ya fuese o no puntualmente, optaba en la generalidad de los casos por responder sólo a la solicitud de información y a veces «por los cerros de Ubeda», ignorando la petición de adopción de medidas concretas, en todo caso, o aludiendo a las ya realizadas, pero en ningún modo a aquellas cuya realización se solicitaba por el sufrido procurador.

A finales de 1969 se produce la primera «sesión informativa» de la Cámara. Con este nombre el Gobierno designaba las preguntas orales que dieron un tono de vitalidad a las sesiones de las Cortes.

La regulación de dichas sesiones por la presidencia de la Cámara en 1971 acabó con la espontaneidad de éstas. Se autorizaba a agrupar las preguntas por temas y no se fijaba ningún tipo de periodicidad para su celebración. Limitaba la duración de las sesiones y remitía a respuesta escrita las preguntas que no encontrasen cabida en el orden del día.

Las «disposiciones complementarias» de 1973 acabaron con el rescaldo de vitalidad que pudiese subsistir tras este tipo de preguntas porque los procuradores habían de designar un portavoz que plantearse en cinco minutos una pregunta que «englobaba» todos los matices de las otras preguntas definidas como de «tema» semejante.

Los ministros en su mayoría concurren en una o ninguna vez a la Cámara para estar presentes en las sesiones informativas que se produjeron entre diciembre de 1969 y noviembre de 1973. Tan sólo un ministro logró la cifra récord de asistencia a una sesión informativa por año, a pesar de que los ministros podían abrir la sesión con un extenso discurso que reducía el efecto de las preguntas de por sí muy diluido gracias al agrupamiento estratégico por temas que hacían perder los matices de las más virulentas.

De nuevo el grupo de procuradores familiares es el más activo en la utilización de estas sesiones informativas, a causa del procedimiento cuasi democrático de su elección, que no les compelia a especiales adhesiones inquebrantables al régimen, permitiéndoles una actividad crítica y un cierto contacto en algunos casos con los electores, sufragado éste, desde luego, con cargo al propio peculio personal.

Las interpelaciones, ni en su regulación del Reglamento de 1957 ni en la del de 1971 resultaban asimilables a las homónimas del Derecho constitucional comparado. Y la posibilidad de que abriesen paso a un posterior debate no pasó de un par de moderados proyectos.

Desnaturalizadas, las interpelaciones se reducen a 22, que se presentan en la IX Legislatura, y a sólo siete en los dos períodos analizados de la X. El Gobierno estaba dotado del derecho a rechazar las interpelaciones por «razón de Estado» o «por causa de interés nacional» a manipular el orden del día de la Cámara abultándolo lo suficiente como para condenar la interpelación a recibir una respuesta escrita, evadiendo la contestación oral por «falta de tiempo».

Las mociones aparecen reguladas en el Reglamento de 1971, distinguiéndose dos clases de ellas: las mociones incidentales, las cuales eran la simple expresión de un acuerdo incidental surgido en el seno de una Comisión y no exigían debate alguno, y en segundo lugar, las mociones independientes, cuya naturaleza hubiera podido aproximarse a la de las mociones del Derecho constitucional comparado, pero que no fueron más que un híbrido sin sabor porque el debate y la votación de las mismas había de hacerse en la Comisión correspondiente de Cortes (de nuevo aparece el temor del Ejecutivo a los plenos), y además el Gobierno tenía que prestar su conformidad para la inclusión de la moción correspondiente en el orden del día, lo cual no constituía por otra parte actividad reglada, sino discrecional.

### Conclusiones

Da término a su obra el profesor Garrorena señalando que el conocimiento del franquismo no ha de ser fruto de la obra unipersonal o

unidireccional, por lo que sitúa a la misma en el marco de una serie de trabajos de investigación de autores españoles y extranjeros, a cuyo conjunto juzga puede sumarse su aportación y otras en el futuro.

En un mundo como el de hoy, sometido en sus tres cuartas partes a regímenes autoritarios, el estudio y descripción de la estructura de éstos resulta muy necesario.

En España los instrumentos de control parlamentario fueron fruto del deseo de la clase política en el poder de proteger más duraderamente sus intereses, pasada la etapa eufórica y carismática de la posguerra.

Además, la técnica jurídica reguladora de los instrumentos de control parlamentario configuró a éstos de un modo aguado, desnaturalizado, a medio camino entre el mantenimiento de la pureza de las instituciones fundamentales del momento y las técnicas de control del Derecho constitucional comparado.

Asimismo el desenvolvimiento de la institución parlamentaria se produjo en las coordenadas de los intereses socioeconómicos presentes en la Cámara.

El desarrollo de las técnicas de control en un contexto autoritario y personalista, como el de España en la etapa analizada, determinó de manera esencial el elevado número de respuestas evasivas, retrasos o contestaciones por el «método *Ollendorf*», que daban respuesta a cuestiones enteramente distintas de las preguntadas.

La dinámica de la Cámara revéla la tensión existente entre la autoridad carismática y personalista

del líder y el deseo de control de ciertos sectores de la misma frente al sentido de la lealtad de los más adictos a la persona del Jefe del Estado.

El tono de la función de control es de una evidente despolitización, lo que evidencia lo reducido de los límites ideológicos de lo criticable en un sistema autoritario.

Aunque este tipo de consideraciones son a juicio del profesor Garrarena más propias del ámbito de la psicología política, no deja de reseñar que lo limitado de la función de control produjo frustraciones políticas entre los procuradores de mentalidad aperturista.

Por último, el sector de representación de mayor pureza orgánica en el seno de la Cámara fue el de menor actividad fiscalizadora.

No resulta ocioso traer nuevamente a colación la crítica del profesor Rubio Llorente, que atribuye a la obra objeto de la presente recensión una rabiosa actualidad, toda vez que los índices de control parlamentario en los comienzos de las actuales Cortes democráticas permiten albergar serias dudas sobre su efectividad si se les compara, como hace el citado profesor, con los de las Legislaturas de la Segunda República.

Para un conocimiento de los materiales utilizados por el autor pueden consultarse las páginas 66 y siguientes.

La obra se completa con tres anexos. El primero de ellos referi-

do a los cuestionarios enviados por el profesor Garrarena a una muestra de procuradores solicitando diversa información orientativa a fin de llevar a buen término la obra. El segundo transcribe la normativa de uso interno para la Administración, sobre modo de tramitar los actos y escritos procedentes de las Cortes Españolas.

El último de los anexos es un índice codificado de los ruegos y preguntas computados en la obra. Su publicidad permite la abstracción objetivadora para posibles remodelaciones de los criterios clasificadores que cualquier estudioso del tema desee hacer en el futuro.

Por lo demás, la obra constituye todo un modelo de análisis que se ofrece a los futuros investigadores de la función de control parlamentario, así como, volviendo a la crítica realizada por el profesor Rubio Llorente, una guía de indiscutible recomendabilidad para los parlamentarios del momento, como medio de evitar insuficiencias pasadas y de contar con proyectos para el futuro.

Los datos objeto de análisis se encuentran codificados con gran claridad a lo largo de la obra, en 31 cuadros y cinco gráficas. Su fácil lectura los hacen muy accesibles, aun a los no iniciados en materias de control parlamentario.

ANTONIO DE LA MORENA  
BALLESTEROS

