

El origen de este tipo de actividad gubernamental hay que remontarlo a finales de los últimos años del siglo pasado en el área de los países nórdicos: Dinamarca primero -1899- y más tarde Noruega y Suecia -1902 y 1938, respectivamente- marcan la pauta en este tipo de acuerdos. Después de la segunda guerra mundial y especialmente a partir de los años sesenta se va siguiendo en los países occidentales una política de institucionalizar los conflictos con ciertas medidas de redistribución de la riqueza mientras dura el proceso de expansión económica. Esta política, según es sabido, será la desarrollada sobre todo por los gobiernos social-demócratas que incluso la han continuado en la actualidad en pleno período de crisis económica.

Como es lógico, no se trata ahora de hacer una valoración de tal política sino, más en concreto, de analizar el significado constitucional de esta clase de actos gubernamentales en el específico contenido con que en España se han ido produciendo.

Desde un punto de vista de política legislativa, estos acuerdos pretenden rebajar el grado de conflictividad social, mediante la aceptación de los puntos de acuerdo por los agentes sociales en conflicto, y generar una serie de disposiciones de diversas índole de general aplicación tanto para las empresas como para los trabajadores. En tales circunstancias, la participación formal del Gobierno en los acuerdos se realiza a través de fórmulas jurídicas escasamente definidas, que varían de pacto a pacto, y que igualmente tienen también efectos muy disintos que van desde el incumplimiento puro y simple de los compromisos adquiridos hasta la aplicación de todos ellos. Desde una perspectiva jurídica, por lo tanto, se producen en general dos momentos en el desarrollo de esta actividad gubernamental: el momento de gestación del acuerdo que pertenece a la esfera de la toma de decisiones, es decir a la esfera extrajurídica, y el momento de la formalización jurídica del acuerdo.

En este último supuesto es donde se centran nuestras reflexiones que necesariamente han de ser provisionales, abiertas y formuladas casi como preguntas. La tabla de cuestiones es diferente según los diversos supuestos que puedan presentarse:

- a) Si existe habilitación constitucional expresa
- b) Si existe habilitación legal expresa
- c) Si no existe ninguno de ambos tipos de habilitación.

a) Desde la perspectiva de la habilitación constitucional, parece bastante claro que el Gobierno puede utilizar cuantos medios legítimos estén a su alcance para cumplir las funciones que la Constitución le encomienda. Estas funciones, como ha puesto de relieve la mayor parte de la doctrina, no son funciones comisionadas del Parlamento sino que son funciones propias encomendadas directamente por la Constitución. En este sentido ha de entenderse, pues, su función de dirección de la política interior y exterior del Estado o la elaboración de los proyectos de planificación económica.

Ahora bien, en el desarrollo de tales funciones, la formalización de los correspondientes actos que las pongan en práctica habrá de efectuarla o bien mediante los poderes normativos y ejecutivos propios o bien mediante la colaboración del Parlamento.

Por lo tanto, en esta primera aproximación, los pactos que el Gobierno realice con los representantes de fuerzas sociales o no pasan de ser "gentlemen agreements", sin ningún valor jurídico, o adquieren una determinada naturaleza jurídica. Tanto en el segundo supuesto como en el primero la habilitación constitucional para actuar es la misma porque nos encontramos ante una función que le está encomendada al Gobierno pero lo que es muy distinta es la habilitación para formalizar jurídicamente tales pactos: si el Gobierno ha entendido que el pacto se debe juridificar habrá de utilizar el Decreto-Ley o el Decreto ejecutivo y en ambos supuestos necesitará la colaboración del Parlamento bien para convalidarlo o bien contando previamente con la correspondiente habilitación legal.

En definitiva, pues, la Constitución habilita directamente para la realización del pacto. No existe, en cambio, habilitación específica para formalizarlo por vía diferente que no sea la general del sistema de fuentes recogido en ella.

b) Por lo dicho se desprende que el problema desaparece cuando la habilitación legal existe. En este supuesto materialmente el Gobierno puede realizar el pacto y puede jurídicamente formalizarlo. La dificultad surge cuando, como sucede entre nosotros, no existe tal disposición legislativa. No hace falta mencionar que el Estatuto de los Trabajadores de 10 de Marzo de 1980 no efectúa la menor referencia a esta capacidad del Gobierno. En tal caso, ¿qué naturaleza jurídica posee esta clase de acuerdo?; ¿no posee ninguna?; ¿es un acto nulo de pleno derecho? Y si es así esto último, ¿qué órgano puede declarar tal nulidad?.

c) La inexistencia de habilitación constitucional y legal expresas nos coloca en el centro mismo del problema.

En primer lugar, no parece que los pactos gubernamentales sean jurídicamente inocuos. Hay varias consideraciones que así lo ponen de manifiesto: el pacto como figura se halla en el nervio mismo del Derecho. Los "pacta sunt servanda" no es sólo un brocardo sino también la fuente misma de nacimiento de la relación jurídica. No es cuestión de invocar el artº 1254 del Código civil pero tal vez sea conveniente recordarlo: "El contrato existe desde que una o varias partes consienten en obligarse respecto de otra u otras en dar alguna cosa o prestar algún servicio". Y en esta misma línea de razonamiento, da la impresión en un vistazo somero que el Gobierno cuando firma a través de su Presidente (no hace falta insistir en el modelo presidencial de nuestro Ejecutivo) un acuerdo con fuerzas sociales está realizando algo más y distinto que un autógrafo para coleccionistas o la emisión de una nota para la Prensa o Televisión.

En segundo lugar, el Gobierno es un poder público y un órgano constitucional con todas las consecuencias constitucionales que tal calificación tiene en orden a las consecuencias y al significado de sus actos. Ello comporta que, en su ámbito, cuando el Gobierno se obliga el Estado se obliga. Naturalmente que lo dificultoso es definir con qué límites, hasta qué momento y con qué consecuencias; pero esa es una cuestión que ha de resolverse siempre a posteriori una vez que se hayan apreciado los efectos de una determinada decisión gubernamental y no incide en absoluto sobre el esquema que estamos desarrollando de si el Gobierno puede o no obligarse con una parte de una parte de los elementos clásicos del Estado ("el pueblo") en una acción "reflexiva" desde el punto de vista lógico que, al parecer, no puede darse (porque ¿cómo puede el Estado contratar o pactar consigo mismo?. Este es, sea dicho de paso, uno de los puntos en que el comunicante no acaba de ver clara la identificación entre Estado y Derecho, pero tal vez en el coloquio sea posible llegar a algún punto de revelación en este tema). En cualquier caso, la obligación adquirida ha de tener alguna virtualidad y efecto y, como resultado de ello, ^{alguna consecuencia jurídica.} ~~alguna consecuencia jurídica.~~

En tercer lugar, supuesto que el pacto obliga al Gobierno y al Estado, su conjunto institucional y las propias partes sociales que han convenido el contrato deberían estar en disposición de exigir la realización de los compromisos adquiridos. Y aquí es donde vuelve

a aparecer, una vez más, el cuestionamiento sobre el control de la eficacia de tales actos jurídicos porque si no existe una habilitación constitucional y/o legal previa no se encuentran muy bien las vías jurisdiccionales que, en principio, son las únicas para resolver los posibles conflictos que surjan entre las partes.

Pero es más: salvo que llegáramos al convencimiento de que los pactos gubernamentales constituyen un mero pacto privado que sólo puede ser invocado por las partes (cosa, a todas luces, improcedente), tampoco veo las posibilidades de reacción jurídica que tiene un particular o un tercero colectivo para hacer frente a las consecuencias también jurídicas (es decir, vitales) que se desprenden de tales actuaciones.

Por un lado, pues, los pactos del Gobierno pueden no encontrarse en formas jurídicas de las especificadas por la Constitución; por otro, si ésto ocurre, el tercero afectado carece de legitimación procesal alguna para revisar jurisdiccionalmente dichos actos.

Por todo ello es posible que lo mejor sea, para no alargar la comunicación y exponer un ejemplo concreto, referirme al "Acuerdo Económico Social" adoptado el 9 de Octubre pasado por el Presidente del Gobierno, el Secretario General de la Unión General de Trabajadores y los Presidentes de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa.

IV.- EL ACUERDO ECONOMICO Y SOCIAL, COMO MUESTRA PUNTUAL DE LA NUEVA FIGURA DE "ACTO POLITICO".-

A mi juicio, el conocido AES (sin olvidar, por otro lado, las muestras anteriores que partían de los no menos conocidos "Pactos de la Moncloa", aunque en este caso los supuestos jurídicos eran diferentes puesto que fueron "formalizados" por las Cortes) es un buen ejemplo de todo lo que acabamos de indicar. No sólo por su "atormentada" forma jurídica sino porque además nos hallamos ante un acuerdo mixto -según la denominación doctrinal- en el que una de sus partes ^{contiene} íntegramente la relación de compromisos que adquiere el Gobierno.

Pero vayamos por partes dentro del esquematismo que la situación requiere.

Como es lógico, la primera cuestión a plantear es la de la naturaleza jurídica del "AES". De entrada aparece como un acuerdo "tripartito" en el que las partes figuran en situaciones jurídicas distintas. La doctrina laboralista y la propia jurisprudencia laboral ha mostrado una gran variedad de opiniones que, por el momento, no podemos recoger pero que, en un precedente similar como fue el caso del "Acuerdo Nacional de Empleo", iban desde la consideración de mero "documento político" hasta el entendimiento de que se trataba de un acuerdo marco interconfederal. Ninguno, en cambio, ha hablado de los efectos jurídicos que tales acuerdos producen hacia el Gobierno y hacia los terceros, en el sentido que hemos ido indicando anteriormente.

Y sin embargo esos efectos están en la propia epidermis del pacto. Se levanta como primera providencia un "Acta" en que se reflejan los firmantes del Pacto a que antes aludí y cuyos dos primeros elementos del "acuerdan" (siguiendo el más clásico estilo notarial) son:

" 1º. Que examinado en toda su integridad el texto del Acuerdo Económico y Social, que se adjunta a la presente Acta, dichas representaciones consideran plenamente conforme el mismo con lo convenido en las negociaciones llevadas al efecto.

" 2º. Que, en prueba de conformidad, las expresadas representaciones firman la presente Acta". El tercer punto hace referencia a las personas que firman y que, como digo, ya he mencionado.

Por otro lado, su Título Primero contiene las obligaciones que asume el Gobierno aparecen los de no aumentar los tipos ni del ITE ni del IRPF mediante una afirmación que no deja de ser jurídicamente reveladora: "el Gobierno no aumentará los tipos del ITE ni del IRPF, ni hará variaciones en las bases imponibles de este último impuesto". Se compromete también a mantener las actuales desgravaciones a la inversión, se compromete a aumentar en 30.000 millones de pesetas la cantidad con que se dota al INEM y se compromete a establecer convenios de colaboración con organismos públicos para la realización de obras y servicios con arreglo a unas bases concretas que especifican las condiciones que habrán de reunir dichos organismos; fija igualmente el incremento del 6'5 % para la cuantía global del las retribuciones íntegras del personal de las Administraciones Públicas no sometido a la legislación laboral, etc., etc., etc.. En definitiva, pues, ese Título I en el que esencialmente aparecen los compromisos adquiridos por el Gobierno y cuyo redactado no difiere en nada de cualquier Reglamento del Ejecutivo aparece como un acto jurídico normativo. Y no sólo porque recoge la auto-obli-

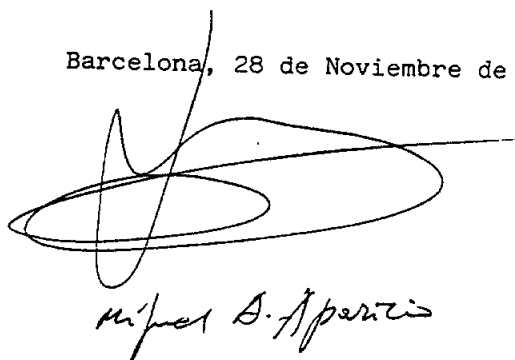
gación gubernamental sino también porque regula con absoluta nitidez las condiciones en que tales obligaciones se van a desenvolver de forma que hace innecesaria una regulación posterior de las mismas.

En consecuencia, cuando el Presidente del Gobierno firma el Pacto está actuando (como, por lo demás, el mismo Acuerdo expresamente señala) en nombre de todo el Gobierno. Y este acto no tiene en absoluto naturaleza alguna programática sino que posee una naturaleza material clarísimamente normativa que produce de por sí unos efectos generales frente a terceros. Sería largo el discutir si se trata de una obligación precontractual, como alguna jurisprudencia ha indicado, o una obligación contractual: no creo que sea ese el problema central porque el carácter de poder público que posee el Gobierno y los efectos que produce cualquier decisión formalmente adoptada por el mismo sitúan en un campo distinto el terreno de la discusión sobre la naturaleza del pacto.

No es posible que pasemos a examinar con detalle el contenido del AES ni, por otro lado, es ese nuestro objetivo. Lo que de todas formas queda claro es que nos hallamos ante una disposición normativa del Gobierno que no encuentra su apoyo (habilitación he dicho antes) para adoptar la forma jurídica que adopta ni en la Constitución ni en Ley alguna. Y, por si quedara algún elemento formal que dificultara la presente interpretación, también tenemos el requisito de su publicación en el Boletín Oficial del Estado y además, por si el dato fuera poco indicativo, en el apartado de "Disposiciones Generales".

Poco más queda por añadir. Es un tema que yo propongo para debate y, en consecuencia, no poseo la menor pretensión de dejarlo cerrado. Pero la cuestión sigue en pie y si se consigue que alguien reflexione sobre este punto con mayor capacidad que la mía creo que habré conseguido el fin que pretendía y, sobre todo, habré cumplido con el encargo de mi equipo de compañeros. Porque la pregunta sigue sin contestación por parte mía: ¿puede controlarse jurisdiccionalmente cualquier Pacto que el Gobierno realice en las condiciones que acabamos de ver?. Es posible que intervencionismo estatal y Estado de Derecho si los traemos a colación sobre puntos concretos tengan mayores (o menores) afinidades de lo que a primera vista pudiera parecer.

Barcelona, 28 de Noviembre de 1984.-



Miguel A. Aparicio

LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LAS CORTES
GENERALES: NOTAS SOBRE EL CONTROL PARLAMENTARIO
Y LA RESPONSABILIDAD POLITICA EN LA CONSTITUCION
ESPAÑOLA .

Jose Ramón Montero
Catedrático de Derecho Político
Universidad de Cádiz

Introducción

Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales están positivizadas, como es sabido, en el Título V de nuestra Constitución, que utiliza precisamente esos mismos términos para su denominación. Sus nueve artículos se refieren al principio general ~~de~~ la responsabilidad política del Gobierno y ~~al~~ derecho de información de las Cortes, a las interpelaciones, las mociones y las preguntas, a la cuestión de confianza y la moción de censura, a la disolución de las Cámaras y los estados de alarma, excepción y sitio. Su contenido, sin embargo, no se corresponde con su denominación. Como se ha señalado, "las relaciones entre Gobierno y Parlamento se sitúan, en cualquier régimen parlamentario, en tres planos diferenciados, que pueden ser reducidos, si se quiere, a dos: el de la participación de cada uno de los poderes en las funciones que son específicas del otro y el de la vigilancia y control recíprocos" (1). Es decir, esas relaciones permiten en primer lugar diferenciar entre los sistemas propiamente parlamentarios y los de otra naturaleza, y configuran en segundo lugar, de acuerdo con la distribución de aquellos planos, el tipo de régimen parlamentario consiguiente. Pero resulta evidente que el Título V de la Constitución deja fuera algunos institutos básicos de las relaciones entre Gobierno y Cortes, mientras que incluye al mismo tiempo otros de dudosa congruencia sistemática. La Constitución española ha seguido a este respecto el modelo, excepcional en el parlamentarismo europeo, de la francesa de 1958, cuyo Título V está también dedicado a las "relaciones entre el Parlamento y el Gobierno" (2). Claro que las modificaciones aportadas por el constituyente español han cristalizado en un producto peculiar. Por citar sólo dos ejemplos, casi las tres cuartas partes del Título V francés están dedicadas a diversos aspectos relativos a la elaboración de las leyes, que conforman en cambio un capí-

tulo propio del Título III español, consagrado a las Cortes Generales; y la lógica ausencia en el Título V francés del nombramiento del Primer Ministro, que por la naturaleza del régimen encuentra su sitio en el Título dedicado al Presidente de la República, resulta menos justificable en el caso español, en el que el proceso de investidura del Presidente del Gobierno tiene una indudable significación para la caracterización parlamentaria de sus relaciones interorgánicas (3).

La mayor parte del Título V de la Constitución española enfoca las relaciones entre el Gobierno y las Cortes desde el doble prisma del control parlamentario y de la responsabilidad política gubernamental. Pese a que no se alcanza la capacidad sistemática de otros textos, como el capítulo 12 ("Poder de control") del Instrumento de Gobierno de Suecia, de 1974, pienso que la opción no resulta inadecuada a la naturaleza parlamentaria del régimen español: en las páginas que siguen me propongo precisamente desarrollar algunas de las principales notas específicas del control parlamentario y de la responsabilidad política en nuestro ^{texto} constitucional (4). Y es que, en cierto sentido, las relaciones entre el Gobierno y las Cortes podrían singularizarse en la relación fiduciaria que es esencial a los sistemas parlamentarios (5). Se trata además de una relación viva: nace con la investidura inicial que el órgano legislativo otorga al Gobierno, se desarrolla a través del control parlamentario y desaparece por la finalización del mandato parlamentario, la disolución anticipada de las Cámaras, el rechazo de una cuestión de confianza o la aprobación de una moción de censura. De esta forma, el análisis específico del control parlamentario (y, como veremos, de la institución complementaria de la responsabilidad política gubernamental) está, en mi opinión, sobradamente justificado. A diferencia de las situaciones originarias o eventuales representadas por la investidura del Presiden

te del Gobierno o la disolución de las Cámaras, el control parlamentario llena la fase central de la relación entre el Parlamento y el Gobierno, es decir, aquélla que, al mediar entre el nacimiento y la muerte del Gobierno, se lleva a cabo de un modo continuado y alcanza la misma duración que la de la legislatura. Todo ello permite calificar al control parlamentario ^{como} el núcleo esencial de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes y, al mismo tiempo, como una de las piezas básicas del edificio teórico y jurídico-constitucional del parlamentarismo.

El concepto del control^o parlamentario.

Tiene razón Burdeau cuando apunta que tras las primeras expresiones ^{doctrinales} o positivas del control parlamentario se ocultaba una idea sumamente sencilla y práctica: los elegidos por el pueblo, en cuanto que encarnan su voluntad, deben de vigilar la dirección escogida por la política del Estado a fin de mantenerla en la línea correspondiente a lo querido por la colectividad nacional (6). Con el desarrollo de la teoría política del parlamentarismo, la aparente sencillez de esa fórmula ha sido ~~justituida~~ sustituida por un conjunto de presupuestos mucho más complejos, cuya articulación posibilita en última instancia la existencia y el funcionamiento del control parlamentario. Entre aquéllos merecen al menos citarse la residencia de la soberanía en el pueblo y ~~su~~ ejercicio mediante la elección de los representantes populares, la distribución funcional de las tareas legislativa y ejecutiva en sendos órganos y la relación fiduciaria que se establece entre ambos. Ocupando el Parlamento el lugar central del sistema político-constitucional, el otorgamiento de su confianza hacia el Gobierno tiene como contrapartida inmediata la institucionalización de la facultad

supervisora del Parlamento y la de la responsabilidad política gubernamental, de forma que ~~la~~ doble ejercicio puede suponer la finalización de esa relación de confianza entre ambos y, por lo tanto, la remoción del Gobierno. El Parlamento actúa así como un nexo mediador imprescindible entre el titular de la soberanía y el órgano gubernamental, y lo hace además con la obligación de garantizar, política y constitucionalmente, la obediencia del Gobierno a la voluntad popular. En cuanto técnica jurídico-constitucional, el control parlamentario adquiere toda su importancia al aparecer como el medio principal para que los ciudadanos, titulares de la soberanía, controlen de continuo a los gobernantes; un medio que es ejercido a través de sus representantes legítimos y que resulta sin duda completado por la expresión directa de la voluntad popular en las elecciones legislativas periódicas.

Desde el punto de vista doctrinal, sin embargo, el control parlamentario ha distado de ser un concepto de validez o aceptación indiscutidas. El propio término control posee una estimable pluralidad de significaciones en el lenguaje ordinario, que viene acompañada por una cierta diversidad de sentidos en no pocos sectores del ordenamiento jurídico; y su vinculación al adjetivo parlamentario plantea el problema adicional de su valor interpretativo en los textos constitucionales vigentes. Acaso un buen ejemplo de esta situación pueda encontrarse en la propia Constitución española. Un examen literal de sus preceptos revela tanto la considerable plurivocidad del término control, cuanto la variedad de los controles previstos, sean parlamentarios o de otra índole. Así, las Cortes Generales tienen entre sus competencias genéricas la de controlar "la acción del Gobierno" (art. 66.2); deben establecer en cada ley-marco la "modalidad de control" que ejercitan sobre las normas legislativas dictadas por las Comunidades Autónomas "en materias de competencia estatal" y "en el marco de

los principios, bases y directrices fijadas por una ley estatal" (art. 150.1); pueden establecer en las leyes de delegación las "fórmulas adicionales de control" que estimen pertinentes (art. 82.6); han de ejercer el "adecuado control parlamentario" en los supuestos de suspensión de ciertos derechos a personas determinadas y "en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas" (art. 55.2); y ejercen, mediante el oportuno desarrollo legislativo, "el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público" (art. 20.3). En segundo lugar, la Constitución faculta a los Tribunales para el control de la "validez de las actas y credenciales de los miembros" de las Cortes Generales (art. 70.2) y de "la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican" (art. 106.1). En tercer lugar, el art. 153 encomienda el "control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas", según sea la naturaleza de dicha actividad, al Tribunal Constitucional, el Gobierno, la jurisdicción contencioso-administrativa y el Tribunal de Cuentas. Además, el Estado, a través de ley orgánica en la que transfiera o delegue en las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, habrá de reservarse las oportunas "formas de control" (art. 150.2), así como, de otra parte, tiene la competencia exclusiva sobre "el control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo" (art. 149.1.20ª). Por último, la Constitución posibilita la intervención de profesores, padres y, en su caso, alumnos "en el control y la gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos" (art. 27.7).

Es evidente que estos cinco supuestos constitucionales de control desbordan el ámbito propio del específicamente parlamentario, y que a su vez el contenido de éste se diversifica en campos y medios

de actuación que superan la literalidad de los controles atribuidos a las Cortes Generales. Pero la presencia de todos ellos en nuestro texto constitucional pone de relieve la pluralidad de significados -- atribuidos al término control, producida en parte por la recepción castellana de los significados de la palabra en las lenguas francesa e inglesa. En francés, contrôler significa "comprobar", "inspeccionar", "verificar", "revisar". Procede etimológicamente de contrarotulum, de donde contre-rôle, una especie de registro duplicado que se efectuaba para la verificación del original, a partir del cual extendió su sentido hacia la comprobación de la veracidad de una afirmación o de la exactitud en la realización de un trabajo. En inglés, to check equivale aproximadamente al sentido francés de contrôler. Pero to control, en cambio, significa "regular", "ejercer autoridad", "dirigir", "mandar" u "ordenar", "reprimir" o "restringir", "dominar".

Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española, que ha aprobado recientemente el término y sus derivados, acoge en su definición de control tanto al galicismo ("comprobación", "inspección" o "registro") como el anglicismo ("dominio" o "supremacía"), pero restringe el verbo controlar solo al galicismo de "comprobar", "revisar", "intervenir" o "examinar". Este último significado, que se integra con más facilidad en el universo cultural latino, es, a mi juicio, el apropiado para el término castellano control, bien que el del inglés control se haya generalizado por razones obvias hasta el punto de formar ya parte del lenguaje cotidiano de cualquier nación europea. Y aquel significado de "comprobar", "revisar", "intervenir" o "examinar" es también el que debe presidir la construcción del concepto del control parlamentario, pese a que no falten las interpretaciones que lo conjugan con el inglés de "supremacía" o "dominio" en base a los preceptos de la Constitución y, por lo general, en los de los textos constitucionales de los diversos sistemas parlamentarios (7).

-7-

El concepto de control parlamentario que parece gozar de más fortuna entre los constitucionalistas es aquél que, para decirlo en pocas palabras, lo identifica con la exigencia de la responsabilidad política del Gobierno, esto es, el que implica necesariamente el ejercicio de las facultades sancionadoras del Parlamento hacia el ejecutivo. Para algunos autores, esta identificación entre control parlamentario y exigencia de la responsabilidad política es absoluta, y en un doble sentido: en el positivo de estimar como actos de control exclusivamente a las cuestiones de confianza y a las mociones de censura, dado que permiten apreciar al Parlamento la responsabilidad política del Gobierno cuando se pronuncia sobre la renovación o la retirada de su confianza, y en el sentido negativo de excluir de la nómina de los mecanismos de control a los que carecen de posibilidad alguna de generar directamente una sanción explícita al Gobierno. Para otros autores, en cambio, aquella identificación admite algunos mecanismos adicionales de control, bien que los destinados a la remoción del Gobierno sigan suponiendo la máxima expresión del control parlamentario, así como la garantía de su existencia en el ordenamiento constitucional (8).

Acaso convenga ante todo comenzar disolviendo esta identificación mediante la consideración de los distintos objetos, sujetos, estructuras y efectos que caracterizan al control parlamentario y a la remoción del Gobierno. El objeto del control es la actividad del ejecutivo, mientras que el de la remoción consiste en la comprobación de la subsistencia de la relación fiduciaria que liga al Parlamento con el Gobierno. El control tiene por sujetos pasivos a un considerable número de funcionarios que dependen del Ministro correspondiente, además de a éste mismo y al Gobierno; pero la remoción solo afecta a los miembros del Gobierno, y, en los sistemas de responsabilidad política solidaria, a aquél en su conjunto. Los sujetos activos del control pueden ser los parlamentarios, una parte de ellos y la Cámara en su

totalidad, mientras que los de la remoción suponen el colectivo de la propia Cámara, a la que se le imputa la decisión adoptada por la mayoría de sus miembros. La estructura de los procedimientos de control suele contenerse en una regulación amplia y general; la de la exigencia de la responsabilidad política, por el contrario, viene regulada, como consecuencia del llamado "parlamentarismo racionalizado", de forma restrictiva, precisa y rigurosa, justamente en atención a su gravedad e importancia. En caso positivo, los efectos de la remoción consisten en el cese del Gobierno; los del control son plurales, jurídica y políticamente, siendo el de la remoción del equipo gubernamental sólo uno de ellos. Finalmente, también los fines de ambos mecanismos son diferentes: si el de la puesta en práctica de la responsabilidad política trata de extinguir la relación fiduciaria que ligaba al Parlamento con el Gobierno, el del control es el de verificar si la actuación gubernamental se corresponde con el parámetro establecido, para estar así en condiciones de determinar posteriormente si procede mantener, o disolver, aquella relación fiduciaria (9).

Aunque sumamente descriptivas, estas distinciones evidencian nuestra opción por no incluir el elemento sancionador dentro de la estructura del control parlamentario, de la que se deduce la consideración del control y de la sanción como elementos constitutivos, distintos en su naturaleza bien que complementarios, de una estructura más amplia. El concepto de control parlamentario que se propone integraría, en suma, uno de los dos elementos constitutivos de la función de garantía constitucional del Parlamento. Pese a que la calificación de "garantías constitucionales" se utiliza habitualmente para referirse a la protección de los derechos individuales y de las libertades públicas (como hace, por ejemplo, el Capítulo cuarto del Título I de nuestra Constitución), puede también aplicarse a los supuestos en los que existe un bien constitucionalmente tutelado, susceptible de incumplimiento, amenaza o ataque, y para cuya protección se articulan los

medios precedentes. Asignada al Parlamento por su situación en el entramado constitucional, en la que aparece como nexo mediador entre el titular de la soberanía y el Gobierno del Estado, la función de garantía constitucional incluye la protección de bienes de formulación obligadamente amplia, pero no carentes de importancia: desde la conservación de la Constitución hasta el respeto a la voluntad popular (10). Por lo demás, los dos elementos constitutivos de toda garantía jurídica forman también parte de la constitucional encomendada al Parlamento. De una parte, la determinación de si el órgano agente cuya actuación se pretende garantizar ha vulnerado o no el interés tutelado por la garantía; de otra, la medida jurídica reparadora del daño eventualmente causado, la sanción al comportamiento inadecuado y el restablecimiento de la normalidad jurídica. En el ámbito parlamentario, el primer elemento corresponde al conjunto de procedimientos comprendidos bajo la denominación de control parlamentario: supone la verificación de que la actuación del órgano gubernamental se ha adecuado a la voluntad de la soberanía popular representada en el Parlamento. Y el segundo elemento implica el restablecimiento de la normalidad constitucional, en el caso de que el Gobierno haya desoido los parámetros emanados del Parlamento, mediante el instituto de la responsabilidad política gubernamental, que pone en juego la relación fiduciaria establecida entre los dos órganos. Dicho de modo distinto, el primer elemento tiene por objeto confrontar la actuación del ejecutivo con los parámetros que deben orientar (que son los derivados de la orientación política asumida por el Parlamento, esto es, en la práctica, por la mayoría parlamentaria), para determinar si procede la continuidad de la relación fiduciaria que liga al Parlamento con el Gobierno. El segundo elemento de la garantía interviene si del anterior se desprende que la actuación gubernamental no es acorde con la orientación parlamentaria: es el momento de plantear la exigencia

de la responsabilidad política del Gobierno, su remoción y su sustitución por otro que responda a la orientación parlamentaria (11).

Podría así definirse al control parlamentario del Gobierno como "la actividad parlamentaria encaminada, a través de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del poder ejecutivo y a la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento, susceptible de producir consecuencias diversas, y entre ellas la de la exigencia de la responsabilidad política del Gobierno" (12). En consecuencia, control y exigencia de responsabilidad son elementos diferentes, bien que complementarios, de un mismo mecanismo, destinado a garantizar unos bienes constitucionalmente tutelados. Con ello se pretende asegurar que la dirección política de la comunidad se adapte a las aspiraciones del titular de la soberanía, lo que a su vez comporta necesariamente el control de los representantes sobre la acción del Gobierno y la posibilidad de hacerle dimitir de sus funciones cuando se sitúen en evidente desacuerdo con el Parlamento.

Las dimensiones del control parlamentario en la Constitución.

El concepto de control parlamentario que acaba sucintamente de proponerse no sólo resulta apropiado, a nuestro juicio, desde el punto de vista epistemológico, sino que es también el único válido a la luz del ordenamiento constitucional español. En efecto, un análisis sistemático del art. 66 y del Título V de nuestra Constitución revela claramente la inaplicabilidad del concepto del control parlamentario que en el peor de los casos lo identifica con la exigencia de la responsabilidad política gubernamental, y que en el mejor de los ~~supues~~tos incluye dicha exigencia como uno de sus elementos constitutivos,

11

y situado además en el máximo nivel de relevancia. Merece la pena recordarse a este respecto que el art. 66.2 de la Constitución encomienda a las Cortes Generales, entre otras, la función de controlar la acción del Gobierno; que, consiguientemente, el art. 111 faculta a las Cámaras para formular preguntas e interpelaciones al Gobierno y a cada uno de sus miembros, así como el art. 76.1 posibilita que también ambas Cámaras, individual o conjuntamente, nombren Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público; que, por el contrario, el art. 108 hace del Congreso de los Diputados el único situm de dilucidación de la responsabilidad política del Gobierno, de forma complementaria a como el art. 99 reserva al Congreso el protagonismo en el mecanismo de otorgamiento de la confianza parlamentaria para la investidura del Presidente del Gobierno; y que, en el mismo orden de cosas, el art. 112 convierte al Congreso en el órgano resolutorio de la cuestión de confianza planteada por el Presidente de Gobierno, y el art. 113 otorga también al Congreso la facultad de exigir, a través de la adopción de una moción de censura, la responsabilidad política del Gobierno.

Como cabe deducir de esta cuidadosa asignación de competencias y funciones a las Cámaras, nuestra Constitución ha distinguido meridianamente entre el control parlamentario de la actividad gubernamental y las eventuales consecuencias que de aquél puedan derivarse, entre las que ocupan sitio destacado las sancionatorias consistentes en la remoción del Gobierno. Conviene subrayar que las interpretaciones contrarias pueden conducir a situaciones constitucionales límites, puesto que no hace falta forzarlas demasiado para que impliquen la reducción arbitraria de los ámbitos de autonomía funcional de alguna Cámara o supongan, lo que es peor, el desconocimiento de algunas de las funciones taxativamente establecidas en el propio texto constitucional. Así, y articulándolas en forma de silogismo, si se mantiene que el concepto de control parlamentario incluye necesariamente el elemento sancionador de la remoción del gobierno como consecuencia de la

puesta en práctica de la responsabilidad política, y si recordamos que en nuestro ordenamiento constitucional la responsabilidad política solo puede exigirse por el Congreso de los Diputados (la única Cámara que establece la relación fiduciaria con el Gobierno, puesto que el Senado, excluido de dicha relación, no está facultado para intervenir en el proceso sancionatorio de la remoción gubernamental), habría entonces de concluir afirmando que el Senado está también excluido de la función del control parlamentario. Se trata, naturalmente de una conclusión absurda. El constituyente no ha dejado ninguna base interpretativa explícita, ni tampoco resquicios más o menos forzados, que permitan deducir que la creación del Senado como la Cámara Alta de nuestra organización parlamentaria bicameral ha venido acompañada de su exclusión en los procesos de control parlamentario, que, como es sabido, integran una de las funciones básicas de toda asamblea representativa. Y los términos del art. 66.2 dejan poco lugar a dudas cuando señalan que "las Cortes Generales (...) controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución": lejos de excluir al Senado, la Constitución le asigna expresamente, en cuanto Cámara componente de las Cortes, la función del control parlamentario, así como le faculta para ejercer las que, desperdigadas por el texto constitucional, guardan una relación indirecta con el control.

De este modo, nuestro ordenamiento constitucional sólo admite aquel concepto de control parlamentario que lo contempla como la actividad de verificación de las acciones gubernamentales, de la que pueden surgir consecuencias diversas, entre las que cabe subrayar la exigencia de la responsabilidad política del Gobierno. Pero cada uno de esos elementos, control y exigencia de la responsabilidad, se hallan - además jurídicamente diferenciados ope constitutione. En su virtud, los respectivos cometidos de cada uno se asignan a órganos también dis-

tintos: el control parlamentario es encomendado a las Cortes Generales, esto es, a ambas Cámaras, mientras que la exigencia de la responsabilidad política queda residenciada exclusivamente en el Congreso de los Diputados. Por su parte, la combinación de ambos elementos conforma la estructura compleja de la función de garantía constitucional que el ordenamiento constitucional deposita conjuntamente, en las Cortes Generales en cuanto que representantes del pueblo español.

Estas consideraciones permiten conjeturar el fundamento constitucional del control parlamentario. Parece claro que el fundamento inmediato se halla en el ya citado art. 66.2 de nuestra Constitución, que establece que "las Cortes Generales (...) controlan la acción del Gobierno". Ahora bien, la asignación ex constitutione de esta función de control a las dos Cámaras, lejos de ser gratuita, descansa a su vez en un fundamento derivado de la propia configuración constitucional, y consistente en la función de garantía constitucional del Parlamento. Se trata, como se recordará, de una obligada consecuencia de la especial cualidad del Parlamento como representante del titular de la soberanía y, por consiguiente, como garante de los intereses generales del soberano, cuyas manifestaciones incluyen desde el regular funcionamiento del orden constitucional y las instituciones constitucionales hasta el mantenimiento y respeto a su propia voluntad. De ahí nace la obligación parlamentaria de fiscalizar la actuación de quien debe responder a los fines expresados por el soberano, y de ahí surge también la conversión del control en una facultad del Parlamento, que lo ejerce en cuanto que titular jurídico de la soberanía que políticamente corresponde al pueblo. Todo ello ha plasmado jurídicamente en diversas normas de nuestra Constitución, cuya interpretación sistemática permite mantener esta fundamentación del control parlamentario. Así, la combinación del art. 1.2, que residencia la soberanía en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado (entre ellos, naturalmente, el legislativo y el ejecutivo), con el art. 66.1,

que proclama el carácter representativo de las cortes Generales, y con el art. 66.2, que atribuye a éstas una serie de competencias, entre las que destaca la del control sobre la acción del Gobierno, subraya la función de garantía constitucional del Parlamento al vincular expresamente el control parlamentario con la titularidad de la soberanía y el carácter representativo del órgano legislativo. Ha podido así señalarse que la justificación última del control parlamentario se encuentra en el propio sistema representativo, matriz de todo el orden constitucional, que otorga a los representantes del titular de la soberanía la capacidad para supervisar la actividad del ejecutivo y para verificar su adecuación a los parámetros establecidos por el propio Parlamento (13).

Conviene subrayar, de otra parte, que el ordenamiento constitucional español ha diseñado un sistema de control parlamentario que se inscribe plenamente en las tendencias del constitucionalismo posbélico, que han ^{volido} otorgar a los Parlamentos funciones y competencias al respecto notablemente superiores a las existentes en la fase histórica inmediatamente anterior. Como muestra de ello, el sistema español podría incluso calificarse por la presencia de un bloque de poderes de control parlamentario sobre la actividad gubernamental; un bloque que supera en algunas cuestiones los medios concedidos usualmente a la institución parlamentaria y que contiene además elementos originales en el panorama del constitucionalismo contemporáneo. Este bloque de poderes, en efecto, está caracterizado, en primer lugar, por la gran extensión de su campo de actuación, en el que las actividades gubernamentales, objeto básico del control, están acompañadas por otras menos frecuentes, como la actividad de la Administración del Estado, la de organismos autónomos del Estado, la de las Comunidades Autónomas y las normas con fuerza de ley emanadas del ejecutivo. En segundo lugar, las facultades de control parlamentario previstas en la Constitución están asimismo caracterizadas por su intensidad, como se

deduce de las ocasiones en las que el control opera sobre actividades administrativas autónomas de las gubernamentales, y de las amplias competencias concedidas a las Comisiones parlamentarias de investigación o atribuidas a un órgano, como el Defensor del Pueblo, que, no siendo estrictamente parlamentario, está, sin embargo, íntimamente ligado a la institución parlamentaria. No menos importancia tienen, en tercer lugar, los efectos derivados del control parlamentario, puesto que la Constitución ha enfatizado la creación de efectos jurídicos concretos que se añaden a los clásicos políticos y electorales: así sucede, por ejemplo, con el control de las facultades normativas del ejecutivo, la autorización y control de los estados de excepción y sitio, y la celebración válida de Tratados y Convenios internacionales. La presencia de las Comisiones de investigación, que son, como se sabe, un mecanismo de control cuya máxima eficacia se ha producido en los sistemas presidencialistas, culmina la línea del reforzamiento del control parlamentario que antes destacábamos (14). Compensando en cierta forma el predominio funcional que la propia Constitución otorga al poder ejecutivo, el conjunto de normas que conforma aquél bloque de poderes no puede por menos que subrayar, en definitiva, el papel de garantía que el Parlamento adopta al vigilar que la actividad gubernamental responde a la orientación expresada por la voluntad popular.

La discutida naturaleza doctrinal y política del control parlamentario.

Como cabía esperar, la discusión sobre el concepto del control parlamentario se ha proyectado sobre sus aplicaciones prácticas, y en un doble plano: en el restringido de los medios de control puestos a disposición de los órganos legislativos, y en el mucho más amplio de las críticas que se les ha dirigido por su relativo fracaso en el ejercicio de la función de control. Pese a que la relación de ambos temas con el ordenamiento jurídico español sea sólo indirecta, conviene examinarlos brevemente en atención a la importancia alcanzada por sus respectivas consecuencias doctrinales y políticas.

El primer plano admite a su vez una nueva diferenciación. Están de un lado las posiciones que niegan a las preguntas, las interpelaciones y las Comisiones de investigación el carácter de medios de control parlamentario partiendo de la consideración de que tales medios deben contener necesariamente una medida sancionadora para el sujeto controlado (15). En las páginas anteriores se ha criticado esa concepción del control parlamentario, que nuestra Constitución tampoco acoge al separar nítidamente la actividad de control y sus eventuales consecuencias, entre las que se encuentra la de aquella medida sancionadora. De ahí que la función de las preguntas, las interpelaciones y las Comisiones de investigación no consista precisamente en imponer sanciones, reservadas a otros mecanismos constitucionales: su función se agota al proporcionar al sujeto controlante los fundamentos y elementos de juicio precisos para formarse una opinión sobre la actuación gubernamental.

Puede comprobarse esta diferencia a través de los institutos de la interpretación y de la posible moción consecuente, previstos en el art. 111 de la Constitución. La interpelación y la moción o, en términos más generales, el control parlamentario y su eventual consecuen-

-17-

cia, expresan así la complejidad de los dos elementos de la garantía constitucional atribuida a las Cortes. La interpelación es un medio por el que las Cámaras pueden controlar al Gobierno; y de este control puede seguirse, en un momento diferente y posterior, y con el vehículo jurídico de la moción, una consecuencia, sancionadora o no, pero susceptible en cualquier caso de adecuar la actividad gubernamental a la orientación de la Cámara controlante. Debe añadirse que esa misma distinción existe, bien que de forma más mediata, en los supuestos de las preguntas y de las Comisiones de investigación: tampoco tienen que ser útiles para sancionar, sino que bastan que sean idóneos para controlar, es decir, para confrontar la actividad gubernamental con el parámetro dominante (16).

Y tampoco han faltado, de otro lado, las posiciones que les niegan su carácter de medios de control basándose en que no influyen en la actividad gubernamental: por ello se les ha catalogado recientemente como instrumentos de información o inspección parlamentarias, puestos al servicio de las diversas funciones del órgano legislativo pero sin identificarse con, o reducirse a, ninguna de ellas (17). Sin embargo, resulta inadecuado, en nuestra opinión, difuminar la separación existente entre los mecanismos de control parlamentario y los de la información parlamentaria (18), así como eliminar la virtualidad controladora de las preguntas y las interpelaciones. Aunque jurídicamente su objeto consista en inquirir al Gobierno sobre un punto concreto de su actuación o sobre su política global, la práctica demuestra su extensión hacia el cumplimiento de objetivos más amplios y sobre todo su vinculación con los electores a través de la ^{idad} publicidad conferida a esos medios de control. En las condiciones políticas y partidistas del parlamentarismo contemporáneo, la publicidad de la vida política y la información crítica de la actividad gubernamental han sido incluso consideradas como parte de las funciones actuales del control par-

lamentario (19). No parece improbable, en efecto, que incluso el Gobierno menos sensible al juicio de las Cámaras y de la opinión pública se vea obligado a evaluar el coste político que la publicidad de las preguntas e interpelaciones pueda suponerle, ni tampoco debe relativizarse demasiado la importancia de la recepción por los electores de los elementos suficientes para hacerse un juicio sobre la actuación del Gobierno y del sujeto controlante.

Debe añadirse, por lo demás, que nuestro ordenamiento trata distintamente la mera adquisición de la información por parte de las Cámaras y la actividad de control. La Constitución contempla la facultad de las Cámaras de obtener información en un artículo (el 109) diferente del que regula las preguntas e interpelaciones (art.111): una simple evidencia que permite deducir no solo la equiparación funcional entre preguntas e interpelaciones, sino su integración (junto con las Comisiones de investigación previstas en el art. 76.1) en una función distinta de la de obtener información; una función que no es otra que la del control parlamentario que el art. 66 atribuye a las Cortes Generales como una de sus funciones básicas. Y este mismo resultado se mantiene tras el examen del verbo utilizado en el art. 111.1 ("El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas [...]), puesto que sólo cabe el sometimiento a una tutela o a un control, pero no precisamente a la obtención de información: si acaso, se estará obligado a facilitarla. Cuando el propio art. 111.1, in fine, permite la generación de un debate a partir de las preguntas e interpelaciones, está subrayando además aquella distinción, dado que dicho debate supera la mera obtención de información y entra de lleno en el campo de la discusión de la actividad gubernamental; es decir, en el del control parlamentario. En fin, el Reglamento del Congreso ratifica asimismo esa concepción al regular el contenido de las preguntas e interpelaciones (20) y al ubicar los correspondientes preceptos tras los relativos al otorgamiento y retirada de

-49-

confianza, lo que indica la estrecha relación entre ambos.

El segundo plano sobre el que se ha proyectado la ^{discusión} del control parlamentario radica en la incapacidad de los órganos legislativos para cumplir su función de control de la actividad gubernamental. En el sentir de numerosos autores, se trataría simplemente de una traducción específica de la inacabada decadencia de los Parlamentos o de la no menos persistente crisis del parlamentarismo. Es cierto que estos términos han sido tan insistentemente reiterados que no faltan quienes los tildan de banales y periodísticos, o sospechan que duran ya demasiado para que resulten completamente convincentes (21). Aunque existen ciertas bases objetivas para una moderada conjugación de las palabras crisis y decadencia, aparecen un tanto desdibujadas dentro de un conglomerado de causas en el que no suele faltar, como punto de partida, la construcción ideológica de una mítica edad de oro parlamentaria, comparada con la cual toda evolución posterior no puede ^{menos} por que suponer una degeneración. Se habla entonces de una misma crisis del parlamentarismo cuando se aducen alternativa o sucesivamente situaciones históricas tan dispares como el acceso a las Cámaras de las fuerzas políticas pequeño-burguesas y obreras a principios de siglo, los desajustes estructurales de las democracias europeas en el período de entreguerras o las modificaciones constitucionales de los nuevos textos, aparecidos en los años cuarenta y cincuenta; también cuando se barajan cuestiones técnicas como la mayor complejidad de los temas abordados por unos parlamentarios que suelen carecer de los conocimientos y de los medios materiales de los expertos reclutados por la Administración, las exigencias planificadoras e intervencionistas de las políticas de bienestar que deben desarrollar los Estados post-industriales en base a las opciones suministradas por una burocracia ágil y eficaz, cuyas decisiones superan la generalidad o vaguedad de las disposiciones legislativas, y el mismo procedimiento legislativo,

cuya lentitud contrasta con la necesaria adopción de decisiones rápidas por parte del Gobierno en un contexto de intensas crisis nacionales e internacionales y de consecuencias difíciles de prever; y se aducen finalmente causas políticas como la transformación de los sistemas de partidos y de los mismos partidos tras la segunda posguerra, la institucionalización del Parlamento de los partidos y de la vinculación entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria que lo sostiene, la desnaturalización de los debates y la pérdida de la incertidumbre en las votaciones. Resulta así fácil concluir, como se hace con cierta frecuencia, que la mayor parte de los Parlamentos contemporáneos, incluyendo naturalmente al español, carece de las condiciones adecuadas para controlar la actividad gubernamental y que, efectivamente, no la controla.

La aparente contundencia de esta conclusión, sin embargo, debe amortiguarse mediante la contemplación de otro conjunto de elementos que, lejos de corroborar la crisis del control parlamentario, dejan entrever su relativa fuerza en el parlamentarismo contemporáneo, bien que cumplan su función de forma sumamente distinta de como lo hicieran algunos decenios atrás. Y es ésta una tarea especialmente necesaria para el caso español, puesto que aquella conclusión podría gozar de mayor vigencia a causa de la discontinuidad histórica de nuestro parlamentarismo, la configuración de las relaciones interorgánicas implantada por la Constitución de 1978 y la necesidad de articular al mismo tiempo unos procedimientos parlamentarios nuevos o deficiente mente experimentados. No resultaba por ello extraño que las críticas dirigidas a la eficacia del control parlamentario en nuestro país estuvieran impropriamente reforzadas tanto por las deficiencias surgidas en su tardía fase institucionalizadora (22) como por los errores de planteamiento comunes a otros sistemas parlamentarios (23).

En efecto, debe tenerse ante todo en cuenta que la mayoría de las posiciones que afirman la crisis del control parlamentario están confundiéndola con sus consecuencias; es decir, están asimilando el

control parlamentario a la exigencia de la responsabilidad política gubernamental y, por lo tanto, a la capacidad parlamentaria para derribar Gobiernos. Es cierto que esta capacidad ha disminuido notablemente por ^{mor} de las razones antes aducidas, pero también parece cierto que control parlamentario y exigencia de la responsabilidad política son, al menos en el ordenamiento español, supuestos diferentes. De donde cabe deducir que la eficacia de los medios de control no puede determinarse tomando como medida su capacidad para generar un efecto, como el de la caída del Gobierno, que no está destinado a provocar. En consecuencia, la valoración de los medios de control tampoco puede realizarse respondiendo a la pregunta de si son aptos para derribar al Gobierno, sino contestando a la de si son capaces para controlar la actividad gubernamental: se trata, evidentemente, de cuestiones distintas.

Además de esta precisión inicial, tampoco debe desconocerse la complementaria de la división del Parlamento en dos fracciones, la mayoría y la minoría (o minorías) parlamentarias, que predeterminan su funcionamiento en todas sus facetas. Y aunque no podemos detenernos en el análisis específico de sus diferentes objetivos y formas de actuación, la importancia de su distinta incidencia sobre el control parlamentario merece que recojamos algunas de sus notas generales más relevantes (24).

Se ha dicho que el papel de la mayoría no consiste en impedir el control parlamentario, sino en evitar que llegue a sus últimas consecuencias negativas (25): ^{absteniéndose} de toda acción que perjudique al Gobierno, la mayoría debe asimismo evitar que las iniciativas de la oposición le creen dificultades. Pero resulta también posible afirmar que la mayoría parlamentaria cumple la función adicional de controlar la actividad gubernamental. En este caso, el parámetro del control de la mayoría es obviamente distinto del de la minoría. Mien-

tras que el de la mayoría suele corresponderse con el programa político sobre cuya base obtuvo el Gobierno la confianza de la Cámara (un parámetro que está positivizado en el art. 99.2 de la Constitución para el establecimiento de la relación fiduciaria y en el art. 112 para el supuesto eventual de una cuestión de confianza), el de la minoría intentará demostrar la conveniencia de que el Gobierno no cumpla su programa y criticará su actividad por su mayor o menor alejamiento del que habría de realizarse. El impacto público del control de la mayoría es menor que el de la minoría, y por obvias razones: a la mayoría no le interesa que las críticas al Gobierno o las discrepancias con su actuación trasciendan públicamente, que es justamente uno de los objetivos de la minoría. Es cierto que del control de la mayoría no suele seguirse sanción alguna para el Gobierno. Pero ello no permite cuestionar la existencia misma del control, sino subrayar tan sólo su especificidad: en su virtud, el Gobierno y la mayoría acoplan sus actuaciones al programa político sobre el que se estableció la relación fiduciaria y comprementen su voluntad de acuerdo sobre eventuales modificaciones o actualizaciones. Es también cierto que la intensidad de ese control depende de no pocos factores, entre los que destacan los relativos al sistema de partidos: será menor en los casos de Gobiernos con apoyos de mayorías absolutas unipartidistas, y crecerá a medida que se compliquen los supuestos de creación y apoyo de Gobiernos de coalición. Pero existe en todo caso, bien que entre Gobierno y mayoría parlamentaria no se establezca la relación de independencia que es habitual entre controlante y controlado. Se produce por el contrario una relación de dependencia recíproca, caracterizada por el dato de que la actuación gubernamental es respetada en tanto sea conforme con las líneas generales acordadas con la propia mayoría, que controla, sin solución de continuidad y con grados de intensidad diferentes, dicha conformidad.

Los perfiles del control parlamentario llevado a cabo por la minoría son, evidentemente, punto por punto opuestos a los de la mayoría. Existen, sin embargo, tres matizaciones de interés. En primer lugar, debe rechazarse la argumentación, las más de las veces implícita, que presume la ineficacia del control parlamentario en base a la dificultad o la imposibilidad de que prosperen las tesis de la minoría. Admitir esta identificación supondría el desconocimiento de la naturaleza de la mayoría parlamentaria, que lo es en tanto representa a la mayoría del cuerpo electoral, e implicaría una extraña cortapisa al derecho de la mayoría a imponer su voluntad. Al fin y al cabo, que la oposición pierda sistemáticamente las votaciones parlamentarias no es preocupante; lo grave sería que las ganase, puesto que entonces los principios del sistema parlamentario estarían radicalmente alterados. En segundo lugar, la eficacia del control realizado por la minoría no depende tanto de su idoneidad para compeler al Parlamento a cambiar de orientación política, como de su capacidad para convencer de su propio parámetro a un sujeto situado fuera del Parlamento: se trata del cuerpo electoral, al que puede llegar a través de la publicidad de la vida política. En consecuencia, el objetivo del control de la minoría consiste en trasladar a la opinión pública la mayor cantidad posible de informaciones y juicios críticos sobre la actuación del Gobierno y de la mayoría, permitiendo al cuerpo electoral confrontar los parámetros de mayoría y minoría (o minoría) y extraer en su momento, que es el de la siguiente consulta electoral, las consecuencias oportunas: conformadora de la actividad del Gobierno y de la mayoría que le apoya, o sancionadora de la misma. De esta forma, y por último, resulta que la consecuencia sancionadora del control no se produce inmediatamente, sino en el plazo superior de la próxima convocatoria electoral, y que su sujeto activo es distinto del que ejercitó el control. Pese a ello, la inexistencia de la formalización jurídica de la sanción y su localización en sede extraparlamentaria no disminuyen

la importancia de la misma sanción, ni impiden su relación causal más o menos directa con el control parlamentario previamente realizado. En resumen, el control ejercido por la minoría no debe evaluarse exclusivamente por sus intentos para lograr en sede parlamentario la derrota del Gobierno. Sus objetivos y sus destinatarios son mucho más amplios y numerosos: el Gobierno y la mayoría parlamentaria, desde luego, para influir en sus actividades; pero también, y sobre todo, la opinión pública y el cuerpo electoral, pues ambos son los únicos capaces de alterar la relación de fuerzas existentes, que es, en definitiva, la intención última de la minoría y la principal finalidad del control que lleva a cabo.

La responsabilidad política del Gobierno: Difusa e institucional.

El segundo elemento básico de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes aparece concretado en la responsabilidad política gubernamental ante el Congreso de los Diputados (26). Como se recordará, la responsabilidad política integra, junto con el control parlamentario, la función de garantía constitucional atribuida las Cortes. Según es ya sabido, el control consiste en la comprobación de la actividad llevada a cabo por el Gobierno y en la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el propio Parlamento, esto es, a la orientación política asumida por la mayoría parlamentaria. Y el segundo elemento surge eventualmente en el caso de que tras esta confrontación se determine la inadecuación gubernamental con aquella orientación parlamentaria y proceda el cuestionamiento de la relación fiduciaria que liga a ambos órganos, planteándose entonces la exigencia de la responsabilidad política del Gobierno y produciéndose, en su caso, su remoción y su sustitución por otro que reciba la confianza

parlamentaria. Resulta así que, expresando la última ratio de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes, control parlamentario y responsabilidad política son elementos perfectamente complementarios, bien que esencialmente diferentes, de ese mismo mecanismo que trata de garantizar unos bienes o valores constitucionalmente tutelados. Con ello se pretende asegurar que la dirección política de la comunidad se lleva a cabo de acuerdo con las aspiraciones del titular de la soberanía, lo que supone necesariamente el control de los representantes parlamentarios sobre la acción del Gobierno y la posibilidad de su sustitución cuando éste se sitúe en evidente desacuerdo con aquéllos.

La acusada corriente garantista que informa nuestra Constitución ha cristalizado en un nutrido conjunto de artículos reguladores de varios supuestos de responsabilidad. Todos ellos aparecen presididos por el mandato categórico y general del art. 9.3, en el que la Constitución garantiza, entre otros principios, el de "la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos." La única excepción que cabe consignar a ese principio es, como resulta sobradamente conocido, la de la persona del Rey, que, a tenor del art. 56.3, "es inviolable y no está sujeta a responsabilidad", bien que la clásica ficción jurídica del refrendo permite imputar a determinados órganos la responsabilidad de todos los actos del Monarca (art. 64.2), excepto los de nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de la Casa Real (art. 56.2). Señalemos también que la Constitución ha consagrado las responsabilidades jurídicas de los poderes públicos; así ha ocurrido con la responsabilidad patrimonial de la Administración (arts. 106.2 y 149.1.18ª), que ha alcanzado asimismo a la Administración de Justicia (arts. 117.1 y 121). (27)..

Por lo que hace a la responsabilidad política, la concreción del art. 9.3 en el Gobierno muestra a la vez tanto la importancia de su presencia constitucional para la caracterización del régimen parlamen-

tario español como algunas de las peculiaridades de sus relaciones interorgánicas. Cabría destacar así, en primer lugar, ^{como} la fórmula utilizada en el art. 108, que abre precisamente el Título V ("El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados"), implica la doble consecuencia de limitar el funcionamiento de los mecanismos previstos en la misma Constitución a la variante de la responsabilidad política solidaria, esto es, la que afecta a la totalidad del Gobierno, y de limitar asimismo la residencia de la exigencia de la responsabilidad política ante la Cámara baja, contribuyendo a la situación de bicameralismo desigual que diseña nuestro texto constitucional (28). Pero, en segundo lugar, la responsabilidad política solidaria del Gobierno no impide, al igual que ocurre en otros sistemas parlamentarios, la individual de los Ministros. Este tipo específico de responsabilidad parece venir sugerida no sólo por la que asumen al refrendar en su caso los actos del Rey (art. 64), sino también por la responsabilidad "directa" que les incumbe en la gestión de sus respectivos Departamentos (art. 93.2); se trata, por lo demás, de un principio que ha tenido su oportuna traslación a las Comunidades Autónomas que hayan accedido por la vía del art. 151 o la Disposición Transitoria Segunda, ya que sus Estatutos deberán establecer, entre otros supuestos institucionales y orgánicos, el de la responsabilidad política del Presidente y de los miembros del Consejo de Gobierno ante la Asamblea autonómica (art. 152.1). En tercer lugar, y de acuerdo con el art. 113.1, "el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de una moción de censura". Se consagra así el principal mecanismo institucional de exigencia de la responsabilidad política, mediante el cual el Congreso formaliza la ruptura de su relación fiduciaria con el Gobierno, obligando a éste a presentar su dimisión al Rey. No hace falta, pues, subrayar su importancia en cuanto

máxima consecuencia sancionadora del control parlamentario, ni tampoco, de otra parte, distinguirla del instituto de la cuestión de confianza. Aunque ésta, a tenor del art. 112, se residencia también ante el Congreso de los Diputados, goza en caso negativo de efectos similares a los de la moción de censura en lo que hace al cese del Gobierno y se fundamenta en la misma responsabilidad política del Gobierno, la distinta iniciativa de cada instituto resume por sí misma un notable conjunto de diferencias en el ámbito de las relaciones interorgánicas, que las prácticas parlamentarias no han podido por menos que reforzar (29). Y dentro de la corriente garantista que antes se apuntaba, resulta igualmente destacable, por último, que la Constitución prohíba taxativamente al Gobierno la presentación al Jefe del Estado de una propuesta de disolución del Congreso o de las Cortes cuando esté en trámite una moción de censura (art. 115.2) y que, sobre todo, asegure expresamente el mantenimiento de la responsabilidad gubernamental (así como la de "sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes") aún en los momentos de máxima anormalidad constitucional como los estados de alarma, excepción y sitio, cuyas respectivas declaraciones no habrán de modificar aquel "principio de la responsabilidad del Gobierno" (art. 116.6). Se trata en este caso de la responsabilidad política, pero también, evidentemente, de la penal, que se establece para el Presidente del Gobierno y para todos sus miembros en el art. 102, recogiendo un procedimiento ya clásico; una responsabilidad que se amplía, en un campo distinto, para cuantos utilizaran injustificada o abusivamente las facultades reconocidas en la ley orgánica prevista en el art. 55.2 (art. 55.2, in fine).

Naturalmente, la Constitución española recoge también todos los supuestos precisos de la responsabilidad política difusa. Se trata de un tipo de responsabilidad política que se halla implícito en todo sistema pluralista y democrático que, al margen de su específica forma

de gobierno, incluya entre sus rasgos definitorios los de la protección de la libertad de expresión y la designación de sus gobernantes mediante elecciones libres, periódicas y competitivas. Heredera de una rica y compleja tradición histórica del pensamiento político, la responsabilidad política difusa adopta mecanismos de funcionamiento tan amplios como indeterminados, hasta el punto de que podría detectarse su presencia activa o pasiva en gran parte de los conflictos políticos que se producen en cualquier nivel del sistema político. Acaso cabría destacar de entre ellos la dirección que adopte en los medios de comunicación la crítica política cuya libertad se garantiza a los sujetos de la comunidad, la capacidad de influencia que muestren los grupos sociales o políticos a la hora de intervenir en los procesos de selección de sus gobernantes y la expresión de la voluntad de los ciudadanos en las elecciones presidenciales y sobre todo legislativas. No hace falta traer a colación la específica regulación constitucional de estos supuestos que, especialmente a través del control parlamentario ejercido por la minoría, permiten presionar al Gobierno y a la mayoría que le sostiene, debilitarles e incluso destituirles: los resultados electorales sustituyen a la formalización jurídica de una medida sancionatoria concreta, de modo similar a como las presiones sociales y políticas constituyen el objetivo del recurso a procedimientos parlamentarios o de cualquier otra índole. La principal característica de la responsabilidad política difusa consiste, pues, en su naturaleza ⁵ labil y fluctuante, en su aplicación a relaciones políticas cambiantes y en la indeterminación de todos sus aspectos, que sólo dejarán de serlo una vez que hayan ocurrido. Los sujetos activos y pasivos de la responsabilidad política difusa son todos los actores políticos que puedan imputar a otros actores, convertidos en los sujetos pasivos, la realización de un hecho, juzgarlo libremente y procurar que la imputación y el juicio surtan efectos negativos para sus desti-

específico
narios. No existe procedimiento alguno para llegar a este posible resultado, utilizándose los que puedan contribuir a él directa o indirectamente; ni tampoco se prevé un catálogo de requisitos necesarios, sino que dependerán de la oportunidad política, libremente apreciada por los sujetos, y, eventualmente, de las limitaciones jurídicas propias de los instrumentos o mecanismos que utilicen. Por la misma razón, tampoco resulta posible predecir los efectos o conocer de antemano las consecuencias que se deriven de la acción de los sujetos (30).

Pese a la indudable trascendencia manifestada por la responsabilidad política difusa en nuestro sistema democrático, la institucional no le va a la zaga. De presencia exclusiva en los sistemas parlamentarios, la responsabilidad política institucional implica una cierta estabilidad y periodicidad en las relaciones de dos órganos permanentes, una regulación convencional o formalizada de sus requisitos y procedimientos, que ganan precisión y certeza, y una no menor concreción en los órganos que aparecen como sus sujetos activos o pasivos (31). Como se ha expresado gráficamente, la institucionalización de la responsabilidad política significa que es permanente, cierta, conocida, garantizada, organizada y articulada en sus diversos aspectos y momentos (32). Estamos así ante esa peculiar relación política establecida entre el Parlamento y el Gobierno que permite al primero juzgar o valorar los actos políticos del segundo y provocar, si estima conveniente romper la relación fiduciaria que hasta entonces les vinculaba, su remoción; en definitiva, deducir del previo ejercicio del control parlamentario la máxima sanción que es capaz de imponer. Pero a la vez que relación política entre ambos sujetos, la responsabilidad política institucional es también una cualidad esencial del Gobierno en cuanto órgano constitucional dotado de poder político, ya que en virtud de ella debe asumir las consecuencias políticas negativas que se deriven del enjuiciamiento político realizado por el Parlamento a través de modos o

procedimientos institucionalizados, llegando incluso a la consecuencia última de su remoción.

Esta doble dimensión aparece recogida en diversos preceptos del Título V de la Constitución: el art. 108 proclama la responsabilidad política del Gobierno ante el Congreso de los Diputados, el art. 113 establece la exigencia por el Congreso de dicha responsabilidad política mediante el instituto de la moción de censura, el art. 112 fundamenta implícitamente la facultad gubernamental de presentar una cuestión de confianza en la relación fiduciaria y de responsabilidad que le vincula con el Congreso y el art. 114 prevé los supuestos formalizados de dimisión del Gobierno por la negación del Congreso al planteamiento de una cuestión de confianza o por la adopción de una moción de censura. Ahora bien, la dimensión institucional de la responsabilidad política, claramente perceptible en la anterior enumeración de preceptos constitucionales, no debe inducir a la confusión entre el contenido político de la valoración parlamentaria y la vertiente jurídica de los mecanismos a través de los que se produce. Debe tenerse en cuenta que la responsabilidad política es institucional porque se manifiesta en una relación que no se desenvuelve esporádica, excepcional o fragmentariamente, sino de forma permanente, continua y unitaria entre sujetos predeterminados y según medios de gran medida objetivos y reconocibles. Aunque algunos aspectos de esta relación sean jurídicos y vengán garantizados por el derecho, su fundamento último no se halla en la ley, sino en las convenciones parlamentarias. De ahí que la responsabilidad política institucional no signifique tanto la existencia de un mecanismo institucional a través del cual se emita el juicio político del Parlamento, cuanto que un determinado sujeto está institucionalmente expuesto a ese mecanismo. Además, el contenido de la relación de responsabilidad política no se limita a considerar los supuestos del hacer o no hacer gubernamentales previstos obje-

tivamente en alguna norma jurídica, ni tampoco a apreciar los tantos de falta existentes en sus acciones u omisiones. Como es sabido, los debates sobre la responsabilidad política del Gobierno son ante todo valoraciones sobre los objetivos que se ha fijado y sobre la procedencia de los medios puestos en práctica para lograr aquéllos, valoraciones que suelen efectuarse por procedimientos convencional o jurídicamente regulados. Lo que justifica precisamente la existencia de la responsabilidad política en el sistema parlamentario es la autonomía del poder político del Gobierno, que le proporciona, tras la oportuna investidura parlamentaria, la capacidad de decidir libremente los objetivos que pretende conseguir y de actuar como estime conveniente para alcanzarlos. Legitimadas por su poder político y formalmente ajustadas a derecho, las decisiones y actuaciones gubernamentales no pueden considerarse con criterios de legalidad, puesto que no se ha vulnerado norma jurídica alguna, sino que han de juzgarse por el órgano representante de la soberanía popular sobre la base de una oportunidad y acierto (32). De ahí los parámetros políticos que utiliza el Parlamento para valorar la acción gubernamental y sustituirla, en su caso, por otra más acorde con su voluntad. Cuestión distinta, sin embargo, es la dimensión jurídica de los mecanismos a través de los cuales el Parlamento exige la responsabilidad política del Gobierno, especialmente cuando, como ha venido ocurriendo en las últimas décadas, se hallan constitucionalizados, y por tanto consagrados en el máximo nivel normativo, en gran parte de los sistemas parlamentarios europeos, incluyendo naturalmente al español.

La responsabilidad política solidaria del Gobierno y la individual de los Ministros.

Dado que no podemos abordar ahora el análisis detallado de los perfiles constitucionales de esos mecanismos (33), resulta conveniente plantear al menos la discusión sobre la opción constitucional de la responsabilidad política solidaria. Recogida expresamente en el art. 108 y especificada materialmente en el carácter de órgano colegiado que tiene el Gobierno en el art. 113.1, la notable preeminencia otorgada por la Constitución al Presidente del Gobierno traslada de hecho la responsabilidad solidaria del Gobierno a la propia de su Presidente. Tanto estos datos como el complementario del silencio constitucional sobre la censura a uno o varios Ministros pueden llevar a cuestionar la responsabilidad política individual de los Ministros, o a calificarla con otros términos dentro del entramado orgánico del Gobierno y de su Presidente. En el mejor de los casos, la sustanciación de la responsabilidad política ante el Congreso de un Ministro consistiría en el ejercicio del art. 113: la presentación de una moción, bien que en su motivación se señale al Ministro a quien se estima políticamente responsable, lo que no deja de plantear algunas dudas sobre la escasa adecuación entre el mecanismo que ha de utilizarse y el objetivo que se pretende.

Las mociones de reprobación presentadas contra otros tantos Ministros y discutidas por el Congreso en septiembre de 1981 y en diversos momentos de 1984 han significado una excelente oportunidad para convertir las hipótesis académicas en problemas reales que obtuvieron una cierta solución, a mi juicio, correcta (35). El silencio de la Constitución ha sido explicado por una especie de conformidad tácita con las corrientes actuales del parlamentarismo, en las que la responsabilidad política individual de los Ministros ha desaparecido virtual

mente. El dato es evidentemente cierto, pero la consecuencia debe matizarse. Pese a ese silencio, no cabe olvidar la subsistencia del principio constitucional de que allí donde exista responsabilidad a cargo de un órgano, haya un modo de hacerla valer ante el Parlamento. Y se trata de un principio tan importante que no necesita hallarse expresamente previsto en la Constitución, pues descende de los principios generales y de la lógica del sistema parlamentario, mientras que sus posibles limitaciones, y en mayor medida su negación, han de regularse explícitamente en la Constitución (36). Este es el caso de Constituciones como la francesa, la india y la israelí, que suponen una excepción en el panorama comparado del parlamentarismo contemporáneo: según el clásico recuento de la Union Interparlementaire, todas las demás admiten, con independencia de su práctica efectiva, la responsabilidad individual de los Ministros junto a la solidaria del Gobierno. Y entre ellas se incluye también, claro está, la Ley Fundamental de Bonn, cuya influencia sobre el texto español concede una especial relevancia al dato de que la preeminencia del Canciller, el principio de la solidaridad gubernamental y la ausencia de un voto de desconfianza ministerial no haya impedido la admisión doctrinal y parlamentaria de las mociones de reprobación (Missbilligungsbeschuss) contra los Ministros federales, suficientemente expresivas de su responsabilidad política ante el Bundestag (37).

La determinación constitucional de los arts. 108 y 113 significa, ciertamente, que el Congreso debe exigir la responsabilidad política solidaria del Gobierno mediante el procedimiento de la moción de censura. Ligada históricamente a la responsabilidad ministerial, la solidaria sigue enfatizando en la actualidad su dimensión gubernamental como medio básico para garantizar la unidad del indirizz político y para reforzar la obligación de sus componentes de sostener, dentro y fuera del Parlamento, las decisiones acordadas colectivamente. De

ahí deriva una larga serie de reglas convencionales, ocasionalmente cristalizada en normas jurídicas, que prescriben el destino del Ministro a la suerte política de su ^{Presidente}, su apoyo a las decisiones políticas del Gobierno incluso aunque se hubiera opuesto a ellas y no hubiera dimitido, su prohibición de criticar al Gobierno o airear las diferencias internas de criterio, su obligación de mantener el secreto de las deliberaciones, etc. (38). Pero de ahí no cabe deducir, sin embargo, la irresponsabilidad política de los Ministros ante el Congreso. Ello parece ser contrario, para empezar, a una interpretación sistemática de los arts. 64.2 y 98.2 de la Constitución. Téngase en cuenta, para el supuesto del art. 64.2, que la responsabilidad del refrendante ha de cubrir los juicios de legalidad y de oportunidad de los actos regios, por lo que su responsabilidad es tanto jurídica como política; y, en este último ámbito, no puede sino ser exigida por el Congreso. Y, para el del art. 98.2, piénsese que si bien la responsabilidad por la gestión ministerial la deduce directamente el Presidente del Gobierno, los Ministros no pueden por menos que enfrentar también, sobre la base de la oportunidad y eficacia de las medidas por ellos adoptadas en sus áreas de competencias, una indudable responsabilidad política ante el Parlamento. Las estimaciones de que el control parlamentario y su eventual sanción deben revitalizarse mediante su limitación a la gestión ministerial de cada uno de los componentes del Gobierno y de las parcelas de la Administración pública a ellos sometidas, es un dato normativo adicional que no debería despreciarse (39).

También es cierto que la Constitución no contiene un procedimiento específico para hacer valer la responsabilidad política individual de los Ministros. Pero acaso convenga evitar el que es a nuestro juicio un frecuente error de planteamiento, consistente en la identificación de la responsabilidad política con el mecanismo institucionalizado a través del cual se exige. Esto es, se admite la responsabilidad

política sólo cuando exista un mecanismo institucionalizado a través del cual aquélla puede exigirse y producir, en su caso, efectos jurídicos. Las dificultades para encuadrar la "responsabilidad directa" de los Ministros dan buena prueba de ello. Como la moción de censura ha de plantearse contra todo el Gobierno y como la Constitución no prevé una censura individualizada contra los Ministros, la conclusión a que suele llegarse es que sólo existe la responsabilidad política del Gobierno ante el Congreso, siendo la de los Ministros de naturaleza distinta y con relación al Presidente del Gobierno. Sin embargo, resulta necesario distinguir entre lo que es un principio constitucional, cuya importancia, por serlo, radica en subsistir aun sin su cristalización literal en un texto constitucional que no lo prohíba expresamente, y lo que es un mecanismo, un instrumento o procedimiento (40). Acaso la conclusión pueda ser entonces diferente: tanto el Gobierno, solidariamente, como los Ministros, individualmente, asumen la responsabilidad política por sus actos como una relación institucionalizada de sometimiento a la voluntad política del Congreso. Pero solo mediante la moción de censura, presentada contra todo el Gobierno, puede el Congreso sancionar jurídicamente la ruptura de la relación de confianza entre ambos. Con respecto al Gobierno como órgano colegial, el Congreso puede lograr una configuración secuencial de la responsabilidad política y de la sanción con la que puede culminar (41). Con respecto a los Ministros, la ausencia constitucional de una moción de censura individualizada no implica por sí misma su irresponsabilidad política: significa sólo que el Congreso carece de un mecanismo institucional expresamente previsto para sancionar jurídicamente su desacuerdo con ellos.

Por eso cabe que el Congreso, a tenor del art. 111.2 de la Constitución, manifieste su posición por otros medios, como, por ejemplo, las mociones y, más específicamente, las mociones de reprobación, desaprobación o condena. Carecen, desde luego, de efectos jurídicos, por

lo que el Presidente del Gobierno no tiene obligación alguna de proponer al Rey la separación del Gobierno de un Ministro "reprobado" por el Congreso. Pero sería absurdo negar la importancia posible de sus efectos políticos o de otra índole (42). Y no creemos, finalmente, que pueda ponerse en duda la constitucionalidad de las mociones de reprobación en base a que ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso las prevén expresamente. Concreciones de las mociones recogidas en el art. 111.2, las de reprobación son pues, actos parlamentarios, manifestaciones de posición o declaraciones de deseos cuya validez constitucional no resulta afectada por su carencia de efectos jurídicos directos. Téngase en cuenta además que estos actos se encuadran dentro de la autonomía política que la Constitución concede al Congreso y a los grupos parlamentarios para perseguir objetivos y utilizar procedimientos libremente escogidos dentro del marco de la Constitución y de su Reglamento. Sus respectivos contenidos, amparados en la facultad general del Congreso de aprobar mociones, no pueden, por lo tanto, ni determinarse apriorísticamente ni limitarse restrictivamente (43).

Sea como fuere, es finalmente cierto que los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política gubernamental han tenido una significación decreciente desde hace varias décadas, y que no parece probable que esta tendencia se modifique en el futuro inmediato. No es por ello extraño que abunden entre los constitucionalistas afirmaciones que enfatizan el carácter meramente formal de la responsabilidad política o que denuncian su reducción a un mito: convertida en una simple formalidad de obligada inclusión todavía en los textos constitucionales, su imagen lograría mantenerse, como ocurre con gran ^aprte de los mitos, pese a la desaparición virtual de los fenómenos que alguna vez justificaron su importancia. Pero también en este campo es conveniente la distinción entre el principio de la responsabilidad política gubernamental y la utilización de los procedimientos por los que es exi-

gida ante el Parlamento: en cuanto tal principio, la vigencia del de la responsabilidad política no está condicionada por, ni tampoco depende de, la frecuencia o la intensidad de su ejercicio en la práctica parlamentaria. Esto resulta especialmente necesario a causa de los profundos y extensos cambios sufridos por los sistemas parlamentarios, que han conferido un nuevo contenido a la mayor parte de las instituciones tradicionales. El clásico antagonismo entre el Parlamento y el Gobierno, por ejemplo, cede su lugar a la estrecha imbricación entre mayoría parlamentaria y Gobierno, de un lado, y a las relaciones entre ambos y las fuerzas políticas de la oposición de otro. Nada tiene de extraño, en consecuencia, que el Parlamento se vea obligado tanto a realizar nuevas funciones ^{con} respecto al sistema político, como a modificar el sentido de las que estaba habitualmente realizando. En el supuesto de la responsabilidad política, parece indudable que su función ya no queda limitada a la de sancionar políticamente al Gobierno en el improbable caso de que pierda su mayoría parlamentaria. A ella se le unen las de proporcionar un excelente mecanismo para clarificar situaciones parlamentarias y políticas confusas o para resolver, un problema de impasse parlamentario. Y tampoco conviene olvidar otras aportaciones de naturaleza acaso menor, pero no menos importante, y que giran alrededor de la oportunidad que supone para conferir la máxima publicidad a las actividades del Gobierno, las críticas de la oposición y la solución dada a las crisis parciales y en cualquier caso a las extraparlamentarias que pueden afectar a Gobiernos unipartidistas o de coalición, mayoritarios o minoritarios (44).

En definitiva, la experiencia concreta de la responsabilidad política, de forma similar a la del control parlamentario, no podrá por menos que verse afectada por el resultado en el que ha cristalizado el cambio sufrido por el parlamentarismo, así como por no pocas de las variables intervinientes, algunas de las cuales carecen de institucio-

provisionalmente al menos, hasta la celebración de unas nuevas elecciones,

nalizaci^{ón}y otras se refieren a aspectos políticos, partidistas o electorales. Todo ello no significa la desaparición del principio de la responsabilidad política, sino que sólo implica el declive de los procedimientos parlamentarios por los que aquélla se exige. Y tampoco cabe deducir que el poder político carezca de control alguno o que los titulares lo sean en contra de la voluntad de la mayoría. También en estos casos, la responsabilidad política no ha podido por menos que adecuarse a las transformaciones de los sistemas parlamentarios, enfatizando un parlamentarismo transaccional que permita la expresión e integración públicas de las demandas sociales y subrayando, a través de la publicidad de los debates parlamentarios, la responsabilidad difusa que es apreciada por los ciudadanos en cada consulta electoral legislativa.

NOTAS

- (1) Julián Santamaría, "Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto", en el volumen colectivo, Estudios sobre el Proyecto de Constitución (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1978), p. 121.
- (2) Cfr. Santiago Varela, "La Constitución española en el marco del Derecho constitucional comparado", en Tomás R. Fernández Rodríguez (coord.), Lecturas sobre la Constitución española (Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1978), vol. I.
- (3) Cfr. Santamaría, "Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto", cit., p. 122.
- (4) Algunas de esas notas siguen de cerca las desarrolladas en Jose Ramón Montero Gibert y Joaquín García Morillo, El control parlamentario (Madrid: Tecnos, 1984); otras son deudoras de las tratadas con más amplitud en el excelente trabajo de Joaquín García Morillo, El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español (Madrid: Cortes Generales, de próxima publicación; se cita por el original mecanografiado); y, del mismo, "Control parlamentario", en Diccionario del sistema político español (Madrid: Akal, de próxima aparición; se cita por el original mecanografiado).
- (5) Cfr. Mario Galizia, "Fiducia parlamentare", en Enciclopedia del Diritto (Milán: Giuffrè, 1968), vol. XVII, pp. 338 ss.; desde puntos de vista más restringidos. María Luisa Mazzoni Honorati, "Note sul 'Governo privo di fiducia' nello ordinamento costituzionale italiano", en Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1 (1989), pp. 166 ss., y Andrea Manzella, "Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione", en Studi Parlamentare e di Politica Costituzionale, 5/6 (1969), pp. 39 ss.
- (6) Cfr. Georges Burdeau, Traité de Science Politique, vol. XI, Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante (París: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 2ª ed., 1976), pp. 393 ss.
- (7) Cfr. García Morillo El control parlamentario del Gobierno, cit. pp. 54 ss.; y Luis Sánchez Agesta, El sistema político de la Constitución española de 1978. Ensayo de un sistema (Madrid: Editora Nacional, 1980), pp. 316-317.

- (8) Cfr., a título ilustrativo, Serio Galeotti, "Controlli costituzionali" en Enciclopedia del Diritto (Milán: Giuffrè, 1962), vol. X, pp. 319/320 ss.; Andrea Manzella, Il Parlamento (Bologna: Mulino, 1977), pp. 35 ss., y "Las Cortes en el sistema constitucional español", en Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría (dirs.), La Constitución española de 1978. Estudio sistemático (Madrid: Civitas, 1980), pp. 492 ss.; Alberto Pérez Calvo, "Sobre la noción de control y su aplicación en el Anteproyecto constitucional", en Manuel Ramírez (ed.), El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (Barcelona: Labor, 1978), pp. 231 ss.; Fernando Santaolalla, El Parlamento y sus instrumentos de información. (Preguntas, interpelaciones y Comisiones de investigación.) (Madrid: EDESA, 1982), pp. 9 ss., y Giuseppe Ugo Rescigno, Corso di Diritto Pubblico (Bologna: Zanichelli, 2ª ed., 1984), pp. 406 ss.
- (9) Cfr. García Morillo, El control parlamentario del Gobierno, cit., pp. 99 ss.; también, parcialmente, Carlo Chimenti, Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano (Milán: Giuffrè, 1974), pp. 255 ss.
- (10) La integración del control parlamentario dentro de la estructura de la garantía constitucional atribuida al Parlamento permite, a mi juicio, salvar algunas de las dificultades planteadas por las interferencias entre ambos: cfr., por ejemplo, Galeotti, "Controlli costituzionali", cit., pp. 326 ss.; y permite también evitar las dificultades de caracterización de una de las actividades del control parlamentario, denominada de "garantía" parlamentaria, en cuanto dirigida a controlar la acción de sujetos distintos del Gobierno y no ligados al Parlamento por una relación institucional de responsabilidad política: cfr. Manzella, Il Parlamento, cit., pp. 341 ss., y "Las Cortes en el sistema constitucional español", cit., pp. 492 ss.
- (11) Cfr. especialmente García Morillo, El control parlamentario del Gobierno, cit., pp. 108 ss.
- (12) García Morillo, "Control parlamentario", cit., p. 3, y El control parlamentario del Gobierno, p. 118.
- (13) Cfr. García Morillo, El control parlamentario del Gobierno, cit., pp. 146-148.

- (14) Cfr. García Morillo, El control parlamentario del Gobierno, pp. 175 ss.
- (15) Cfr. la exposición de las diversas teorías que realiza Santaolalla, El Parlamento y sus instrumentos de información, cit., pp. 22 ss.
- (16) Cfr. Montero Gibert y García Morillo, El control parlamentario, cit., pp. 71-74; y García Morillo, El control parlamentario del Gobierno, pp. 187 ss.
- (17) Santaolalla, El Parlamento y sus instrumentos de información, cit., pp. 37 ss.
- (18) Cfr. Montero Gibert y García Morillo, El control parlamentario, cit., pp. 63 ss., y García Morillo, "Control parlamentario", cit., pp. 4-5.
- (19) Cfr. recientemente, por ejemplo, Francisco Rubio Llorente, "Los poderes del Estado", en Eduardo García de Enterría (ed.), España: Un presente para el futuro, vol. 2, Las instituciones (Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984), pp. 66. ss.; y Rescigno, Corso di Diritto Pubblico, cit., pp. 408 ss.
- (20) Cfr. Montero Gibert y García Morillo, El control parlamentario, cit., pp. 76 ss., y García Morillo, El control parlamentario del Gobierno, pp. 215 ss.
- (21) Cfr. Burdeau, Traité de Science Politique, cit., pp. 146 ss.; y Jean Blondel, Introducción al estudio comparativo de los gobiernos (Madrid: Revista de Occidente, 1972), p. 571 ss.
- (22) Desde un ángulo distinto, un interesante análisis del proceso institucionalizador de las Cortes es el realizado por Jordi Capo, La institucionalización de las Cortes Generales (Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona, 1983).
- (23) Entre esas críticas erróneas debo incluir las comprendidas parcialmente en dos trabajos míos, que utilizaron los supuestos que más adelante se discuten en el texto; cfr. José R. Montero, "La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: Los preliminares del caso español", en Ramírez (ed.), El control parlamentario del Gobierno, cit., pp. 246 ss., y "La moción de censura en la Constitución de 1978: Supuestos constituyentes y consecuencias políticas", en Revista de Es-

- (28) Cfr. las observaciones críticas al respecto de Ricardo Chuéca, "Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española", en Revista Española de Derecho Constitucional, 10 (1984), pp. 63 ss.

tudios Políticos, 12 (1979), pp. 5 ss.

- (24) Cfr. Montero Gibert y García Morillo, El control parlamentario, pp. 50 y ss., y García Morillo, El control parlamentario el Gobierno, pp. 258 ss.; Rescigno, Corso di Diritto Pubblico, cit., pp. 417 ss.; Chimenti, Il controllo parlamentare, cit., pp. 238 ss., y Giuseppe de Vergottini, Derecho constitucional comparado (Madrid: Espasa-Calpe, 1983), pp. 394 ss.
- (25) Cfr. Jean-Claude Colliard, Los regímenes parlamentarios contemporáneos (Barcelona: Blume, 1981), p. 302.
- (26) Sobre el concepto y fundamento de la responsabilidad política, así como sobre la importancia de su adjetivación con el término política, cfr. Giuseppe Ugo Rescigno, La responsabilità politica (Milán: Giuffrè, 1967), passim.
- (27) Como muestra de ello, y dentro de una literatura jurídica creciente, cfr. Luis Matín Rebollo, Jueces y responsabilidad del Estado. El art. 121 de la Constitución (1984),
(Madrid: Centro de Estudios Constitucionales,
- (28) Cfr., por ejemplo, Capo, La institucionalización de las Cortes Generales, cit., pp. 62 ss., y Rescigno, La responsabilidad política, cit., pp. 222 ss.
- (29) Cfr. Rescigno, La responsabilità politica, pp. 113 ss. Dada la decisiva importancia que la publicidad en general y los medios de comunicación de masas en especial desempeñan^{en} la articulación de la responsabilidad política difusa, el mismo Rescigno ha distinguido posteriormente entre ésta y la propiamente institucional-formal una categoría intermedia, la institucional-libre, que se desarrolla a través de dichos medios de comunicación (Corso di Diritto Pubblico, p. 449).
- (30) Cfr. Rescigno, La responsabilità politica, pp. 65 ss.
- (31) Cfr. Rescigno, La responsabilità politica, pp. 45 ss., y 107 ss.; y Corso di Diritto Pubblico, pp. 446-447.
- (32) Cfr. especialmente, para la moción de censura, Montero Gibert y García Morillo, El control parlamentario, cit., pp. 149 ss; Montero Gibert, "La moción de censura en la Constitución de 1978", cit.; Francisco Fernández García, "La moción de censura" - "La política del Gobierno",

- nández Segado, "La moción de censura" y "La remoción del Gobierno", ambos en Comentarios a las Leyes Políticas (Madrid: EDERSA, de próxima publicación).
- (34) Cfr. Antonio Bar, El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política (Madrid: Civitas, 1983), pp. 133 ss.
- (35) Cfr. José R. Montero, "Moción de censura y mociones de reprobación", en Manuel Ramírez (ed.), El desarrollo de la Constitución española de 1978 (Zaragoza: Pórtico, 1982), pp. 441 ss.; Francisco Fernández Segado, "Las mociones de reprobación y responsabilidad política individual (Un paradigma de la dinamicidad del Derecho Parlamentario.)"; ponencia presentada a las I Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, marzo de 1984; y Pablo Santolaya Machetti, "La reprobación individual de los Ministros", en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 63 (1981), pp. 253 ss.
- (36) Cfr. Constantino Mortati, Istituzioni di Diritto Pubblico (Padua: CEDAM, 9ª ed., 1975), vol. I, pp. 579 ss.; Pietro Virga, Diritto Costituzionale (Milán: Giuffrè, 9ª ed., 1979), p. 210; y, desde una perspectiva más general, Alberto Predieri, "El sistema de las fuentes del Derecho", en Predieri y García de Enterría (dirs.), La Constitución española de 1978, cit., pp. 228 ss.; en contra, Stefano Merlini, "Presidente del Consiglio e collegialità di Governo", en Quaderni Costituzionali, 2 (1982), pp. 21 ss.
- (37) Cfr. Union Interparlementaire, Les Parlements dans le monde. Recueil des données comparatives (París: Presses Universitaires de France, 1977), pp. 731 ss.; y Jean Amphoux, Le Chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne (París: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1962), pp. 300 ss.
- (38) Cfr. E.C.S. Wade y G. Godfrey Phillips, Constitutional and Administrative Law (Londres: Longman, 9ª ed., 1977), pp. 99 ss.; Patrick J. Dalton y Robina S. Dexter, Constitutional Law (Londres: Oyez, 1976), pp. 77 ss.; Rescigno, Corso di Diritto Pubblico, cit., pp. 451 ss.; y Samuel E. Finer. "The individual responsibility of Ministers", en Public Administration, 26 (1956), pp. 86 ss.

TEORIA Y REALIDAD EN LAS RELACIONES
DEL GOBIERNO CON EL GRUPO PARLAMEN-
TARIO Y EL PARTIDO MAYORITARIOS.

Pedro Jover

Joan Marcet

En efecto, la especificidad del partido gobernante en los años de la transición y, sobre todo, el proceso de descomposición interna en que entró durante la I Legislatura determinaban indirectamente unas relaciones con el Gobierno que difícilmente pueden ser consideradas como normales en una democracia estable y consolidada.

Por otra parte, una limitación temática, que permita analizar dichas relaciones desde una doble perspectiva: la definición teórica que de ellas hacen las fuentes jurídicas y los sujetos protagonistas, por una parte, y la realidad práctica, por otra parte.

De esta forma podremos obviar cualquier referencia específica a la teoría general de los grupos parlamentarios, excepto en aquellas cuestiones (como puede ser, por ejemplo, la problemática de las relaciones grupo parlamentario/Partido) que pueden sernos de utilidad para profundizar en el análisis del tema que nos interesa. (1)

1.2. Fuentes jurídicas y documentales.

1.2.1. Por lo que respecta a las fuentes normativas, se impone la previa consideración del marco jurídico-constitucional. (2)

a) La Constitución contiene referencias conexas con la cuestión:

- arts. 66.1 y 67.2, que prefiguran un modelo de representación basado en el mandato representativo y la soberanía nacional, con la consecuente prohibición del mandato imperativo.

- art. 67.3, sobre reuniones de parlamentarios que no expresan la voluntad de las cámaras ni las vinculan.

- art. 79.3, sobre el carácter personal e indelegable del voto de los parlamentarios.

- art. 99.1, sobre consultas a grupos políticos con representación parlamentaria previas a la presentación de candidato a la Presidencia del Gobierno.

b) Los Reglamentos de las Cámaras dedican en ambos casos un capítulo completo al tratamiento de los grupos parlamentarios, además de las múltiples referencias que encontramos en el conjunto de textos respectivos.

1.2.2. Los principios más directamente relacionados con el tema objeto de nuestra investigación están contenidos en la normativa interna del Partido mayoritario y de su Grupo Parlamentario.

a) Estatutos Federales del PSOE (3), en particular el Título VI (arts. 47-54) que se refieren al Grupo Parlamentario Socialista. Definen las relaciones entre el Partido y su Grupo Parlamentario, y contienen reglas generales aplicables a la actuación de todos los militantes y a sus obligaciones respecto al Partido, sin excluir aquellos que desempeñan cargos públicos electos o institucionales.

b) Reglamento interno del Grupo Parlamentario Socialista, que desarrolla la composición, estructura y relaciones del Grupo. (4)

c) Las Resoluciones aprobadas en Congresos y Conferencias también pueden ser útiles.

- Así, la Resolución sobre Grupos Socialistas aprobada por el 29º Congreso Federal del PSOE aborda la cuestión de forma colateral, al referirse a la actuación de los "militantes con cargos públicos representativos" (5)

- La Resolución sobre organización territorial y social del Partido, aprobada por la Conferencia Federal sobre Organización y Estatutos (6) es algo más amplia, y afecta a la actividad desarrollada por los afiliados que ocupen "cargos electos e institucionales".

d) Finalmente es insustituible la consideración del documento "El Grupo Parlamentario Socialista ante la II Legislatura", discutido y aprobado por el Grupo Parlamentario Socialista al comienzo del mandato de las actuales Cortes Generales, que pretende definir de manera exhaustiva las relaciones del Grupo con el Gobierno al que apoya (7)

1.2.3. Otras fuentes de conocimiento no jurídicas se encuentran en los archivos y documentación de las Cortes Generales, así como en las publicaciones institucionales, sobre todo parlamentarias. También se pueden encontrar datos útiles en la información suministrada por los medios de comunicación social, en particular la prensa escrita.

Por el contrario, el acceso a los archivos y documentación interna de los partidos políticos y grupos parlamentarios suele estar en ocasiones restringido, y deberá ser completado mediante la utilización de técnicas de investigación más específicas . . .

2. EL GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA

2.1. Consideraciones generales sobre el marco jurídico-constitucional

El presente trabajo no tiene por objeto el estudio de la regulación de los grupos parlamentarios en el ordenamiento jurídico-constitucional español. Dicho estudio ha sido ya abordado en otras aportaciones, en particular las realizadas por Antonio Torres del Moral y Manuel Pamírez (8). A ellas nos remitimos, aunque en ambos casos nos encontremos con trabajos realizados antes de la aprobación de los Reglamentos definitivos de las Cámaras, reglamentos que ha introducido algunas innovaciones.

Nos limitaremos, pues, a resaltar algunas especificidades que que nos parecen especialmente interesantes a los efectos de nuestro trabajo.

2.1.1. Por lo que respecta a la relación Partido/Grupo Parlamentario, (9)) se ha optado por un modelo que potencia la simbiosis entre ambas estructuras. La Constitución ya lo anuncia cuando, al referirse a las consultas previas a la designación del candidato a la Presidencia

del Gobierno otorga el protagonismo a los partidos políticos, aunque utilice la expresión poco precisa de "grupos políticos con representación parlamentaria. Pero los Reglamentos de las Cámaras han ido mucho más lejos.

Per una parte, los requisitos exigidos para la constitución de Grupos Parlamentarios hacen múltiples referencias a los partidos y formaciones políticas (10) Así, por lo que respecta al Congreso de los Diputados, y en los casos de Grupos que no alcancen el número mínimo de quince diputados, se hace una interesante remisión, de forma que las condiciones requeridas se refieren al partido político o coalición (porcentaje mínimo de votos obtenidos, y número mínimo de escaños obtenidos en las elecciones). Además, el artículo 23 del Reglamento del Congreso, y el artículo 27 del Reglamento del Senado acen-
túan esta simbiosis al exigir la correlación entre Partido y Grupo Parlamentario, con unas fórmulas que, al menos en el primer caso, son realmente complejas y alambicadas. Parece claro, pues, que la conclusión de Colliard, cuando afirmaba que "el grupo parlamentario puede ser considerado como la expresión parlamentaria de un partido político"(11) es plenamente válida en el ordenamiento jurídico-constitucional español.

2.1.2. Per lo que respecta al papel respectivo de los Grupos y de los miembros individuales en el proceso parlamentario, no es difícil detectar ciertas distorsiones en el modelo establecido por la Constitución y por los Reglamentos de las Cámaras.

En efecto, la Constitución se ajusta a un clásico esquema de mandato representativo, en el que los parlamentarios representan, todos y cada uno de ellos, al pueblo español en su conjunto, sin estar ligados por mandato imperativo de ninguna clase. (12) El Título III regula profusamente el estatuto de los parlamentarios, pero, en cambio, sólo contiene un precepto que se refiere a los grupos par-

lamentarios, y aún de forma indirecta: el que hace referencia a la composición de la Diputación Permanente.

Por el contrario, los Reglamentos de las Cámaras organizan el proceso parlamentario sobre la base del protagonismo absoluto de los grupos, sobre todo en el Congreso de los Diputados. Piénsese, por ejemplo, en lo establecido por los artículos 110.1 del Reglamento (las enmiendas presentadas por los diputados individualmente no pueden ser tramitadas sin la firma del portavoz del Grupo correspondiente); 117 (son los grupos quienes mantienen o retiran las enmiendas no incorporadas en Comisión, para el debate en el Pleno); 193 (sólo los grupos pueden presentar proposiciones no de ley); y 204.2 (sólo los grupos pueden realizar propuestas para el nombramiento de personas (13).

Queda, en fin, el problema de la disciplina de voto. Aunque la Constitución y los Reglamentos son taxativas a la hora de afirmar que los parlamentarios no están ligados a mandato imperativo alguno, lo cierto es que el sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas, unido a la cohesión interna de que dan prueba la mayoría de los grupos parlamentarios, le convierten en regla general. Como ha dicho Ramírez, la libertad de voto de los parlamentarios puede quedar condicionada por el hecho fundamental de que "el diputado debe su elección y, sin duda, la oportunidad de ser nuevamente elegido, a un partido político en cuyo Grupo Parlamentario esté inserto." (14)

Por supuesto, este condicionamiento no está jurídicamente reconocido, antes al contrario. Pero no deja de ser indicativo el hecho de que el Reglamento del Congreso haya establecido, en algún caso, procedimientos de votación en los que los resultados se definen ponderando el número de votos con que cada grupo cuenta en el Pleno: es decir, una situación en la que no votan los diputados, sino los

grupos .

Además, es la práctica parlamentaria española las votaciones secretas son inexistentes (al menos durante la III Legislatura), excepto en los pocos casos en que el Reglamento las impone expresamente.

Todo ello no tiene nada de sorprendente, pues se enmarca en una tendencia cada vez más generalizada en los regímenes parlamentarios europeos, sobre todo a partir de la última postguerra . Tendencia que, por lo demás, se ajusta mucho mejor a las transformaciones de la moderna democracia de masas, basada en la universalización del derecho al sufragio, en la que los ciudadanos optan por opciones políticas globales, representadas por los partidos, y no por la designación de personalidades concretas (15). Lo único que importa reseñar aquí es que esta situación ha sido llevada en el sistema parlamentario español hasta sus últimas consecuencias.

2.2. El grupo parlamentario Socialista.

También aquí nos abstedremos de realizar un estudio permenorizado, limitándonos a exponer aquellas cuestiones que, son sustanciales para comprender la auténtica naturaleza de las relaciones del Gobierno con el grupo mayoritario que le apoya.

2.2.1. Un primer dato a considerar, y que no ha sido suficientemente resaltado; los Estatutos Federales del PSOE configuran un único Grupo Parlamentario para ambas Cámaras, sobre la base de dar la máxima cohesión y unidad a la política parlamentaria del Partido. Los preceptos estatutarios establecen reglas generales comunes para los diputados y los senadores (16), y el Reglamento interno del Grupo prevee , por su parte, múltiples fórmulas de coordinación.

El Presidente del Grupo del Congreso actúa como Portavoz del Grupo Parlamentario del PSOE, y ostenta la representación política del Partido en las Cortes Generales (17).

La cuestión puede plantear ciertas dudas respecto a la per-

sonalidad jurídica del Grupo. Torres del Meral, mantiene la tesis de que en estos casos nos encontramos en realidad con dos sujetos diferentes, en contra de la opinión de Waline (18). Pero, en cualquier caso, a los efectos de nuestro estudio parece claro que los parlamentarios socialistas en el Congreso y en el Senado actúan, por lo que se refiere a sus relaciones con el Gobierno y con el Partido, como si de un sólo Grupo se tratara.

2.2.2. La organización interna responde a principios de unidad de dirección y coordinación en la acción sectorial. El Grupo es dirigido por un Comité Permanente, integrado por los Comités del Congreso y el Senado, más un miembro socialista de la Mesa de cada una de las Cámaras. Los Comités permanentes son elegidos, en ambos casos, por el Pleno.

A su vez, los parlamentarios socialistas están adscritos a los Grupos de Comisión, que se articulan en función de las Comisiones permanentes existentes en las Cámaras. Cada grupo de Comisión elige a un Coordinador, que actúa como portavoz socialista en la misma.

Para el asesoramiento del Grupo existe un Gabinete Jurídico, que realiza informes técnicos sobre las diferentes iniciativas legislativas y participa en la elaboración técnica de las propuestas a presentar.

El principio de unidad de dirección se apoya en la discusión e información interna (tanto a nivel de Pleno del Grupo como de los trabajos en Comisión), sobre todo, en la disciplina de voto, exigida por los Estatutos del PSOE. Los parlamentarios son responsables ante el Comité Federal, máximo órgano de dirección del Partido entre Congresos.

2.2.3. Todo ello comporta un modelo de relaciones Partido/Grupo Parlamentario bastante clásico dentro de la tradición de los partidos socialistas o socialdemócratas. Dos principios nos interesa señalar:

a) El principio de autonomía del Grupo en el ámbito de la actividad parlamentaria. Esta autonomía es especialmente significativa en el plano organizativo, pues todos los órganos de dirección del Grupo son designados por sus miembros; además, es el Grupo quien gestiona sus servicios administrativos y técnicos de apoyo, quedando obligado el Partido a proporcionar cuantos medios materiales y personales sean precisos para el desempeño de sus funciones (19).

b) El principio del obligado cumplimiento por parte del Grupo de las resoluciones aprobadas por el Congreso Federal y Comisión Ejecutiva Federal) (20). De esta forma la autonomía política real queda reducida a su más mínima expresión, y el modelo de relaciones resultante conduce a la supeditación teórica y efectiva del Grupo Parlamentario a la dirección del Partido, acercándose bastante a la tercera de las posibilidades estudiadas por Duverger en su análisis de la evolución histórica de los partidos políticos (21).

Pero el estudio de la práctica política desarrollada por el Grupo Parlamentario Socialista demuestra que la clasificación realizada por Duverger ha perdido vigencia, como ya señalaba Ramírez (22). Más que una supeditación del Grupo Parlamentario a la dirección del Partido, en el PSOE se ha producido desde la legislatura constituyente una simbiosis entre las direcciones del Partido y del Grupo, en la medida en que el núcleo dirigente estaba tanto en la Comisión Ejecutiva Federal como en el Comité Permanente del Grupo (23). Así pues, en realidad nos encontramos con un fuerte proceso de concentración del poder en un núcleo dirigente, que vehicula sus decisiones, según proceda, a través de los órganos de dirección del Partido o del

Grupo Parlamentario.

Por supuesto, esta regla general admite excepciones importantes (siempre han existido dirigentes de peso político en el Partido que no son parlamentarios, y viceversa). Sobre todo, como indicaremos más tarde, la situación ha experimentado un cambio importante durante la II Legislatura.

3. GRUPO PARLAMENTARIO MAYORITARIO Y GOBIERNO; UN MODELO DE ARTICULACION.

3.1. Un planteamiento previo: las relaciones entre el Gobierno y el Partido.

3.1.1. De lo dicho con anterioridad se desprende claramente la consideración del Grupo Parlamentario del PSOE como "instrumento parlamentario del Partido"; por ello es normal que las relaciones entre el Gobierno y el Partido que le apoya se realicen a través del Grupo, al menos en todo lo que respecta a la política parlamentaria. Es ésta la cuestión que más debemos profundizar, pues la presente comunicación se articula en el marco del estudio de la dialéctica institucional Gobierno/Cortes Generales.

Sin embargo, no podemos olvidar que, incluso para cuestiones que deben ser debatidas en la escena parlamentaria, existe una relación directa entre el Partido mayoritario y el Gobierno. Se trata de una relación difícil de aprehender, pues las normas constitucionales, por razones obvias, no preveen la existencia de unas relaciones específicas al respecto. E, incluso cuando encontramos una referencia en este sentido (generalmente en los textos o la práctica interna de los Partidos) su finalidad es harto dudosa. Por éso se trata de una cuestión poco estudiada, a pesar de la importancia que tiene para conocer el funcionamiento real de las instituciones. Precisamente el contencioso surgido en los últimos

meses en Euzkadi, entre el Presidente de la Comunidad y la dirección del partido mayoritario ha demostrado la actualidad de esta problemática.

3.1.2. Por lo que respecta al partido mayoritario a nivel estatal la única referencia genérica la encontramos en los Estatutos Federales: todos los miembros del Partido "aceptan y están obligados a cumplir y defender la Declaración de Principios, Programa, Resoluciones y Estatutos aprobados por sus Congresos, así como las decisiones emanadas de sus órganos rectores". (24). El texto no establece ninguna excepción, y tampoco está previsto en los Estatutos o en la práctica la exclusión de la disciplina de Partido a favor de determinadas personas, como sucede, por ejemplo, en el PNV para el Presidente de la Comunidad. Por ello puede suponerse que el principio afecta también a los miembros del Partido que ocupan cargos institucionales, incluidos los del más alto nivel: Presidente del Gobierno y Ministros.

Sin embargo, parece evidente que este principio de supeditación de los cargos institucionales a las decisiones emanadas de los órganos rectores del Partido sólo tendría razón de ser en el caso hipotético de graves discrepancias entre unos y otros, y, aún entonces, no tendría más valor que el que quisieran darle los afectados, pues se basa en una norma de carácter interno, sin fuerza de obligar. El Gobierno es una institución del Estado, que ejerce la función ejecutiva de acuerdo con la Constitución y las leyes, y responde solidariamente de su gestión ^{sólo} ante las Cortes Generales. Por ello la única posibilidad de que un principio de supeditación como el ante mencionado tuviera plena virtualidad implicaría una crisis constitucional grave, en la que el contencioso entre el Gobierno y el Partido que le ha dado soporte hasta ese momento es irresoluble; es entonces cuando entrarían en juego mecanismos cons-

titucionales, con la consecuencia lógica de la pérdida de confianza del Gobierno ante el Parlamento, al desaparecer el apoyo del Grupo Parlamentario mayoritario. Una posibilidad, ciertamente muy remota, aunque existan precedentes excepcionales: recuérdese la crisis abierta en el año 1931 en el seno de la coalición laborista-liberal que gobernaba la Gran Bretaña, cuando la gran mayoría del Labour se negó a apoyar la política de unión nacional preconizada por su líder y primer ministro, Ramsay MacDonald.

Por ello el mencionado principio de supeditación no puede ser utilizado para definir la naturaleza de las relaciones Gobierno/Partido, aunque se ha demostrado su validez por lo que respecta a los miembros del partido que ejercen responsabilidades institucionales a otros niveles. En todo caso, es prácticamente imposible que una situación de crisis como la mencionada puede llegar a producirse en partidos de las características del actualmente gobernante en España; también aquí nos encontramos con que el núcleo dirigente al más alto nivel está presente tanto en el Gobierno como en los órganos de dirección partidarios, y difícilmente pueden aparecer desajustes importantes entre las decisiones emanadas de ambos niveles.

3.1.3. Más útil puede ser, en cambio, otro posible ámbito de relaciones entre Gobierno y partido mayoritario: el que se produce en el campo de las políticas sectoriales.

Estas relaciones se realizan a través de los llamados "Grupos socialista de Acción Social", creados en virtud de una resolución aprobada en el 29º Congreso.

Dichos Grupos se organizan en los diferentes niveles territoriales, aunque a los efectos de nuestro estudio sólo presentan interés los Grupos Federales, directamente dependientes de la Comi-

sión Ejecutiva Federal, que, en realidad, son grupos de trabajo para el desarrollo político de las alternativas socialistas en temas sociales y de calidad de vida (educación, salud, medio ambiente, servicios sociales, seguridad social, etc...).

Pues bien, la resolución por la que fueron creados dichos grupos aporta algunas ideas significativas, al exigir que "los militantes con cargos públicos representativos se integrarán en el Grupo socialista que corresponda a su actividad específica en las instituciones, a fin de garantizar la más íntima colaboración entre el Partido y los electos socialistas" (25).

Más clarificadora es la resolución aprobada en la Conferencia Federal de Organización y Estatutos , que desarrolla la actuación de los Grupos socialistas. En la motivación se dice que uno de los objetivos que pretende alcanzar es "garantizar la coherencia política de las alternativas del Partido, superando el divorcio existente entre cargos orgánicos del Partido, cargos electos e institucionales, y militantes que trabajan en los movimientos sociales o en cualquier nivel del tejido social". Para conseguirlo, dice la resolución en su parte expositiva, "se potenciará el funcionamiento de los Grupos socialistas, integrando en ellos los afiliados que desarrollen su actividad política en un mismo campo o tema, sea esta actividad desarrollada en el tejido social (movimientos sociales), en las instituciones (Parlamentos y Administraciones Públicas) o en cargos orgánicos del Partido". (26)

Aquí encontramos ya una práctica operativa de relaciones Partido/Gobierno, aunque el texto de la resolución no mencione expresamente a los miembros del Gobierno,

Y decimos que puede ser operativa porque no se plantea en términos irrea-

les de supeditación al Partido, sino sobre la base de garantizar la coherencia política, superando posibles incongruencias y garantizando un nivel aceptable de comunicación e información entre el ámbito institucional y el orgánico del Partido.

Lo cierto es que los Grupos socialistas han intervenido de forma modesta, pero significativa en la elaboración de las alternativas gubernamentales, especialmente en cuestiones relacionadas con la política educativa, la sanidad y el medio ambiente.

3.2. Las relaciones Gobierno/Grupo parlamentario socialista:
consideraciones generales (27).

3.2.1. Por encima de cualquier otra consideración, el Grupo Parlamentario socialista (G.P.S.)^{sc} define como el soporte parlamentario permanente del Gobierno, y entiende cumplir este cometido sin ningún tipo de fisuras. Ello quiere decir que el Grupo reconoce al Gobierno su condición de protagonista principal de la acción política, defendiendo sus posiciones en el marco de las actividades del Parlamento.

3.2.2. Pero, además, el GPS representa formal y materialmente al electorado socialista. Son los diputados y senadores presentados por el Partido quienes recibieron formalmente la confianza de los votantes. Entre los ciudadanos que le dieron su voto y el GPS se crea, pues, una relación de confianza y el compromiso que liga a unos y a otros se expresa en un Programa electoral. Así pues, el cumplimiento del programa electoral, en función del cual el pueblo otorgó a los miembros del GPS la representación que ostentan, debe ser el término de referencia permanente para éstos. Aunque un programa electoral contiene objetivos cuya realización no depende totalmente de la voluntad de los gobernantes, parece claro que la

actuación colectiva de los parlamentarios debe tender a conseguir el grado máximo de cumplimiento de los compromisos electorales; en esta función el Grupo parlamentario debe actuar como un acicate al Gobierno que, obligado a tener en cuenta consideraciones de muy diversa naturaleza, puede ser menos sensible a los aspectos programáticos.

3.2.3. El GPS debe ser un instrumento privilegiado para actuar como hilo conductor de las demandas sociales. Su misión es detectar estas demandas, analizarlas para determinar su acomodamiento a los aspectos globales de la alternativa programática del Partido y, en su caso, articularlos políticamente para conseguir la adecuada respuesta por parte de las instituciones del Estado. A veces esa respuesta tendrá carácter legislativo, y el propio Grupo, de acuerdo con el Gobierno, podrá darles el tratamiento adecuado a partir de la correspondiente iniciativa parlamentaria. Pero en la mayoría de los casos requerirá una actuación gubernamental o administrativa.

Así, utilizando un modelo de sistema político como el elaborado, por ejemplo, por David Easton, el Grupo Parlamentario sería uno de los canales a través de los cuales las demandas sociales (Inputs) llegan a los detentadores del poder político. Posteriormente se produce la respuesta a estas demandas sobre la base de decisiones y actuaciones de muy diferente naturaleza (Outputs), pero que, en algunos casos, implican la intervención del GPS.

Todo ello requiere una actuación permanente de los miembros del grupo parlamentario, y de éste en su conjunto, en el seno de la sociedad, en contacto con los diferentes agentes sociales y de los movimientos a través de los cuales se expresan las demandas políticas. Se trata de un auténtico trabajo de "campo", que es posiblemente más importante y necesario cuando el partido ejerce las responsabilidades de Gobierno que cuando estaba en la oposición.

Para realizarlo se han de utilizar fundamentalmente tres líneas de actuación:

a) Por una parte, a través de unas relaciones de colaboración con los colectivos más directamente relacionados con el movimiento socialista. En este sentido, ^{la relación con el Sindicato socialista} es capital, y los coordinadores de las comisiones internas del GPS establecen los contactos adecuados con los responsables de las Federaciones correspondientes. Estas relaciones no excluyen, sino que complementan a las que deban realizarse con otros agentes sociales: sindicatos, movimientos asociativos, instituciones locales, etc...

b) Por otroq, mediante la articulación de las propuestas sectoriales emanadas del Partido y las iniciativas parlamentarias. Nos encontramos aquí con una situación ^{similar} ~~diferente~~ a la que habíamos reseñado al definir el modelo de las relaciones Partido/Gobierno en el ámbito de la política sectorial. En este caso se trata de garantizar la intercomunicación entre los Grupos Socialista de Acción Social y el GPS.

3.2.4. Por todo ello, el GPS actúa como un intermediario entre el Gobierno y la sociedad. Esta intermediación implica un doble flujo de demandas e informaciones.

a) En sentido ascendente, el Grupo garantiza que el Gobierno no esté permanentemente influido por la sociedad, informando de sus demandas. Para poder ejercer esta misión se impone una relación no subordinada. El GPS no puede limitarse a una labor de seguimiento y apoyo mecánico, sino que deberá realizar en ocasiones un "contraste real" que implique la posibilidad de medidas correctoras de la acción del Gobierno.

b) En sentido ^{descendente} el GPS debe ser un instrumento de explicación en la sociedad de las actuaciones políticas del Gobier-

no. No se trata tanto de realizar una defensa acrítica y permanente como de argumentar y razonar las motivaciones y objetivos de la política gubernamental, de forma que sean comprendidos por los ciudadanos.

Esta función de difusión de los políticos del Ejecutivo no puede centrarse en la mera divulgación de la noticia política, que corresponde a los medios de comunicación social, sino en la explicación de la misma, en base a contenidos programáticos e ideológicos. Para ello el GPS prevee diferentes líneas de actuación:

- la realización periódica de campañas globales, en las que se ofrezcan balances de situación de la acción legislativa y del Gobierno.

- las campañas específicas, encaminadas a explicar iniciativas del Gobierno o decisiones legislativas particularmente polémicas o que, por su especial importancia, creen una mayor sensibilidad en la opinión pública.

- las campañas limitadas a un ámbito territorial determinado, relativas a problemas específicos de dicho ámbito.

3.2.5. El modelo de relaciones Gobierno/GPS que resulta de todas estas consideraciones requiere, si se pretende que sea eficaz, una información adecuada, permanente y recíproca sobre las respectivas actuaciones políticas.

a) Ante todo, una información al GPS sobre las iniciativas del Ejecutivo y, de forma más específica, sobre las actividades de los diferentes Departamentos ministeriales. Los mecanismos utilizados varían, por supuesto, en función de la naturaleza de cada tema:

- antes de cada Pleno de las Cámaras se produce la información pertinente ante el Pleno de GPS, sobre las cuestiones que provengan de la iniciativa gubernamental.

- cuando se producen iniciativas o acciones del Gobierno

de especial importancia es habitual la realización de sesiones monográficas del pleno del GPS, en las que comparecen los miembros del Gobierno para exponer el contenido y motivaciones de la iniciativa.

- en otros casos, la información se realiza a través de los contactos entre los Departamentos ministeriales correspondientes y las comisiones internas del Grupo. En estos casos el Coordinador de la Comisión articula los mecanismos de información necesarios.

b) También se produce una línea de información inversa, aunque, obviamente, de menor importancia. A través de ella el GPS elabora y comunica al Gobierno informes técnicos, estudios sobre temas específicos, trabajos de encuesta, etc...

3.3. La intervención en el proceso legislativo.

3.3.1. Un primer punto a dilucidar es el que afecte a la participación del GPS en el proceso de elaboración de los proyectos de ley, antes de que éstos sean enviados por el Gobierno a las Cortes. Nos limitaremos a exponer las dos fórmulas previstas en la normativa interna del Grupo, sin perjuicio de la explicación pormenorizada de su funcionamiento práctico, que haremos más adelante.

a) Intervención de representantes del GPS en el proceso de elaboración del anteproyecto. Se trata de una posibilidad expresamente prevista, aunque de difícil utilización, por razones obvias.

b) Debate, en el seno del GPS (ya sea en el Pleno, ya en la comisión interna correspondiente) del anteproyecto elaborado por el Departamento, antes de que se convierta en borrador definitivo.

3.3.2. La normativa interna del GPS prevé la posibilidad de que no se utilice ninguna de las fórmulas antes mencionadas, de forma que el proyecto de ley se presente a las Cortes sin haber sido tratado por el Grupo.

En estos casos es cuando más justificada puede estar la

presentación de enmiendas por parte del GPS. Lo mismo cabe decir respecto a las proposiciones de ley presentadas por otros grupos parlamentarios.

3.3.3. A partir de este momento, y durante las demás fases del procedimiento legislativo se incrementa el protagonismo del GPS. Los ponentes encargados de realizar el seguimiento (uno o tres, según los casos) son designados por el Comité Permanente, a propuesta del Coordinador de la Comisión correspondiente y previa consulta a los miembros de la misma. Dichos ponentes realizan su tarea en ponencia, Comisión y Pleno (defensa de enmiendas, argumentación contra las enmiendas de la oposición que no se aceptan, presentación de propuestas transaccionales y, en su caso, negociación con los representantes de los demás grupos parlamentarios) en contacto con los representantes del Gobierno. Además, reciben el asesoramiento técnico y legal del Gabinete Jurídico del Grupo.

3.3.4. En todo el proceso legislativo el GPS actúa en contacto con los grupos socialistas de Acción Social del Partido, y, en general, con los responsables correspondientes de la Comisión Ejecutiva Federal. También se mantiene una comunicación fluida con la UGT, con las direcciones del Partido a nivel de nacionalidad o región y con miembros del Partido que han asumido responsabilidades en otras administraciones públicas, cuando el contenido del proyecto les afecta.

3.3.5. Finalmente, el propio GPS puede ejercer directamente la iniciativa legislativa, a través de la presentación de proposiciones de ley. La adecuada utilización de este mecanismo requiere una especial coordinación con el Gobierno:

a) Información del Gobierno al GPS del calendario legislativo previsto.

b) Definición conjunta de las materias respecto a las cuales se considera oportuna la iniciativa del GPS, y no del Gobierno. El Grupo elabora el texto de la iniciativa, a través de sus equipos de trabajo y con el asesoramiento técnico y jurídico que sea necesario.

c) Todo el proceso, incluido la presentación definitiva de la proposición, se realiza en un estrecho contacto con el nivel que corresponde del Ejecutivo, y con los Grupos socialistas de Acción Social dependientes de la Comisión Ejecutiva Federal un procedimiento similar.

3.4. El control del Ejecutivo.

3.4.1. Los instrumentos más efectivos de control del Gobierno no pueden ser utilizados por el GPS, por razones obvias. Sin embargo, la normativa interna del Grupo prevee la posibilidad, en casos muy excepcionales, de la realización de interpelaciones.

3.4.2. Más habituales, en cambio, son las mociones presentadas por el GPS como consecuencia de debates sobre política general, o en las demás circunstancias previstas por los Reglamentos de las Cámaras.

En el caso de las proposiciones no de ley se sigue un procedimiento similar al de las proposiciones de ley, tanto si son presentadas por el GPS como si proceden de otros grupos parlamentarios.

4) LA EXPERIENCIA PRACTICA DE LA SEGUNDA LEGISLATURA

Aunque no puedan considerarse totalmente determinantes, las relaciones entre partido, grupo parlamentario y gobierno a lo largo de los dos primeros años sí parecen configurar una orientación práctica de la que pueden extraerse, después de su análisis, algunas conclusiones.

a) La relación grupo parlamentario - partido.

Señalada ya la vinculación que determinan tanto los estatutos del partido como el reglamento interno del grupo parlamentario entre la dirección del partido y el grupo correspondiente, puede destacarse el estricto cumplimiento de los mandatos establecidos por ambos textos.

El acceso del PSOE al gobierno del Estado determinó que una buena parte de sus principales dirigentes ocupasen lugares destacados en el mismo. Por primera vez la correspondencia entre dirección del partido y dirección del grupo parlamentario se ve reducida únicamente al hecho que el Presidente del grupo parlamentario pertenece a la Comisión Ejecutiva Federal del partido.

Así mismo, el hecho de ser el partido que detenta el gobierno, produce que los debates de política general que se realizan en el seno del Comité Federal, como órgano de dirección del partido entre congresos, se centren normalmente sobre la actuación gubernamental, quedando en un segundo plano la actividad parlamentaria del partido, lo cual no es óptico para el cumplimiento del mandato estatutario (artículos 48 y 53) y reglamentario interno (artículo 2) de rendición de cuentas del grupo parlamentario ante dicho Comité Federal.

Si la correspondencia entre dirección del partido y dirección del grupo parlamentario constituye el principal elemento que determina la no existencia de conflictos entre el partido y su grupo (28), no parece que la menor correspondencia existente durante la segunda legislatura afecte la relación dialéctica autonomía-dependencia entre partido y grupo. La experiencia de los dos primeros años de la segunda legislatura muestra la ausencia práctica de conflictos entre ambos. Sin duda los mecanismos de relación establecidos en los estatutos y el reglamento interno, y la consideración general que el partido y sobre todo el grupo parlamentario constituyen el principal soporte del gobierno y su actuación, determinan en gran medida la mencionada ausencia de conflicto.

Consideración especial merece la utilización del grupo parlamentario, y más concretamente de los miembros que lo integran, en la relación del partido con la sociedad. Habitualmente los parlamentarios constituyen el canal que utiliza el partido tanto para explicar y difundir su política y la actuación del gobierno, como para recoger y pulsar las demandas de la sociedad. Las campañas realizadas por el partido para difundir su actuación en el gobierno y en el Parlamento utilizan preferentemente a los parlamentarios, los cuales son, en muchas ocasiones, dirigentes del partido en sus distintos niveles organizativos. Paralelamente, las oficinas parlamentarias existentes en la gran mayoría de las circunscripciones, atendidas con mayor o menor dedicación según los casos por los correspondientes parlamentarios, constituyen un canal de comunicación entre los ciudadanos, el grupo parlamentario y el ejecutivo.

b) la articulación de las relaciones grupo parlamentario - gobierno.

Si, como hemos señalado, la relación grupo parlamentario - partido viene estructurada y establecida por una normativa teórica (estatutos del partido y reglamento interno del grupo) y por una práctica que tiende a adecuarse y a completar dicha normativa, la ausencia de una reglamentación que como tal establezca la articulación de las relaciones entre el gobierno y su grupo parlamentario, hace más necesario acudir a un análisis de la práctica desarrollada a partir de los criterios apuntados por el documento "El grupo parlamentario ante la segunda legislatura" ya comentado. No obstante, cabe señalar como criterio que informa estas relaciones, que el proyecto de estatutos del partido que se presentan al 30 Congreso del PSOE, establece en su artículo 47, de nueva redacción, que: "El grupo parlamentario federal del PSOE es el soporte parlamentario permanente del Gobierno cuando éste está presidido por los socialistas y debe explicar suficientemente y profundamente a la sociedad las reformas realizadas desde las instituciones administradas por los socialistas".

Se subraya de esta forma la necesaria complementariedad existente en las relaciones entre el gobierno y su mayoría parlamentaria, máxime cuando ésta es homogénea y ha dado lugar a un gobierno de partido. En este sentido, y como ha señalado J.C. Colliard, "el primer deber de la mayoría es el de facilitar la tarea encomendada al gobierno que ella ha elegido" (24).

La problemática práctica se plantea pues esencialmente en dos órdenes: el de la participación del grupo parlamentario en el proceso legislativo, y

el de la utilización de los instrumentos reglamentarios, especialmente los de control del ejecutivo.

a') La participación en el proceso legislativo.

Partiendo de la formulación teórica de que las iniciativas legislativas formuladas por el gobierno deben contar con el apoyo parlamentario del grupo, la articulación práctica de la relación grupo-gobierno para dichas iniciativas se ha establecido en tres momentos correlativos.

En un primer momento, se produce en algunas ocasiones la participación de miembros del grupo parlamentario en la fase de elaboración del anteproyecto. Esta participación no es habitual, pero tampoco ocasional, dependiendo de la importancia del proyecto que se elabora y de la disposición para dicha colaboración tanto del Ministerio o área de gobierno afectada, como del propio grupo parlamentario. Este mecanismo de participación es difícilmente cuantificable tanto en su utilización, cuanto en la incidencia real de los miembros del grupo que participan en la elaboración de un anteproyecto de ley, cuya decisión final queda siempre en manos del Ministerio correspondiente.

Caben destacar, como complemento a esta relación, las reuniones que periódicamente realizan los miembros del grupo pertenecientes a las diferentes comisiones legislativas con el Ministro o Ministros correspondientes o con los responsables de una área concreta, en las cuales se establece el necesario intercambio de información y discusión de las iniciativas en curso de elaboración.

Esta fase de la relación del grupo con las iniciativas gubernamentales culmina, en algunas ocasiones, con la presentación del anteproyecto al pleno del grupo parlamentario, al objeto que éste formule sugerencias y observaciones antes de su aprobación por el Consejo de Ministros. En otras ocasiones el texto que se presenta al pleno del grupo es ya el proyecto aprobado por el gobierno, en cuyo caso se abre entonces la posibilidad de formular enmiendas al mismo.

Entramos entonces en el segundo momento de la participación del grupo parlamentario en el proceso legislativo: la utilización del derecho de enmienda por parte del grupo durante el periodo de la tramitación legislativa reglamentariamente previsto para ejercitarlo.

Las sugerencias o propuestas de enmiendas que formulan los miembros del grupo parlamentario, especialmente aquellos que forman parte de la comisión legislativa correspondiente, pasan a la dirección del grupo, normalmente a través del coordinador de la comisión. Se establece entonces un diálogo formal con representantes del Ministerio afectado, a través de reuniones conjuntas con los miembros del grupo que participarán como ponentes durante la tramitación del proyecto. En dichas reuniones se concretan las enmiendas a presentar por el grupo, si bien la decisión formal final queda en manos de la dirección del grupo parlamentario que, de acuerdo con la estrategia parlamentaria a seguir en cada proyecto, modifica, amplía, restringe o ratifica lo acordado en cada caso. Este mecanismo de funcionamiento se utiliza para todos los proyectos de ley, sirviendo también para que los miembros del grupo parlamentario que deberán defender

globalmente el proyecto conozcan los criterios y posiciones del gobierno sobre el mismo.

No conocemos la existencia de estudios comparativos sobre la utilización del derecho de enmienda (30), pero un estudio realizado por el grupo parlamentario socialista sobre las 58 leyes tramitadas por las Cortes durante el primer año de la segunda legislatura (de diciembre de 1982 a diciembre de 1983), y que se recoge en el cuadro nº 1, nos muestra algunos datos significativos.

En primer lugar, las enmiendas presentadas por el grupo socialista representan un 13 % del total de las formuladas por el conjunto de los grupos parlamentarios a las 58 leyes tramitadas. Cabe destacar, no obstante, que mientras 7 proyectos de ley no fueron objeto de enmienda por ningún grupo en ninguna de las Cámaras, el total de proyectos no enmendados por el grupo socialista es de 22, lo cual significa que dicho grupo ha presentado enmiendas al 70.5 % de los proyectos enmendados por algún grupo.

El cuadro muestra igualmente que el número de enmiendas del grupo socialista es muy desigual según los proyectos de ley, oscilando entre un 4.5 % y un 50 % del total de enmiendas presentadas al respectivo proyecto, y que en cuatro casos se trataba de enmiendas sobre textos mantenidos de la anterior legislatura (los cuatro proyectos de estatuto de autonomía pendientes de tramitación por la disolución de las Cámaras de la primera legislatura). Otra consideración distinta, que demandaría un estudio mucho más detenido, sería la determinación del alcance y contenido de las enmiendas presentadas por el grupo socialista.

Finalmente, el cuadro señala las enmiendas aceptadas en los diversos trámites parlamentarios del proyecto, siendo destacable que sobre el conjunto de leyes analizadas se han aceptado el 27 % de las enmiendas presentadas, lo que supone un 14 % más de las presentadas por el grupo socialista, en el supuesto de una aceptación mecánica de éstas dada la mayoría parlamentaria de dicho grupo.

Esta última consideración nos lleva al tercer momento de la relación grupo parlamentario-gobierno en el procedimiento legislativo.

Un mecanismo similar al utilizado durante el periodo de enmiendas para la formulación de éstas por el grupo parlamentario socialista, está establecido para discutir conjuntamente, grupo y gobierno, las enmiendas de los demás grupos que serán aceptadas, bien directamente bien a través de la formulación de enmiendas transaccionales, a lo largo de la tramitación del proyecto en las dos Cámaras. Únicamente en algunos supuestos, determinados por la especial importancia del proyecto de ley, se establece una negociación global entre el grupo socialista y los demás grupos parlamentarios, al objeto de conseguir una mayor acuerdo o consenso sobre dicho proyecto.

Una mención aparte merece la utilización de la iniciativa legislativa por parte del grupo parlamentario.

Es ya conocida la debilidad general de la iniciativa parlamentaria respecto a la iniciativa gubernamental en la práctica totalidad de regímenes parlamentarios (34).

En el caso de la segunda legislatura española, de las 101 iniciativas tramitadas por las Cámaras entre diciembre de 1982 y septiembre de 1984,

13 corresponden a iniciativa parlamentaria, es decir el 12.8 % del total. Como se muestra en el cuadro nº 2, estas 13 proposiciones de ley aceptadas y tramitadas por las cámaras representan el 41.9 % de las iniciativas presentadas, y de ellas sólo 3 (un 9.6 % del total de presentadas y un 23 % de las aceptadas) corresponden a iniciativa del grupo parlamentario socialista. Lógicamente tanto la aceptación de las proposiciones de los demás grupos parlamentarios, como la presentación de iniciativas propias, responden a un previo acuerdo con el gobierno establecido por la dirección del grupo socialista.

En resumen, por lo que respecta al procedimiento legislativo, parece destacable la existencia de un notable grado de subordinación del grupo parlamentario respecto del gobierno, situación no siempre exenta de tensión, pero que intenta racionalizarse a través de un diálogo continuado y que se produce sin menoscabo explícito de la relativa autonomía del grupo parlamentario en la triple relación gobierno-partido-grupo parlamentario.

b') El grupo parlamentario y el control del ejecutivo.

Partiendo de la máxima de que la mayoría no debe impedir el ejercicio del control sobre el gobierno, pero sí que ésta conduzca a una sanción o moción prematura del mismo, los diversos mecanismos que el reglamento de las cámaras prevén para ejercitar el control o impulsar la actividad del gobierno, son utilizados por el grupo parlamentario socialista con extrema prudencia.

El cuadro nº 2 resume la utilización de dichos mecanismos entre el inicio

de la segunda legislatura y septiembre de 1984, y permite realizar algunos comentarios analíticos.

De una manera general, digamos que tanto la votación favorable de proposiciones no de ley o de mociones consecuencia de interpelación o de debates generales y sectoriales, como la presentación de preguntas al gobierno, particularmente preguntas orales en el pleno, demandan el acuerdo previo del gobierno o ministerio afectado y lógicamente de la dirección del grupo, que es quien la tramita.

Así, de las 103 proposiciones no de ley presentadas, normalmente mediante enmienda socialista que flexibiliza algún extremo de las mismas, han sido aceptadas 28 (un 27.2 % de las presentadas), y solamente 1 ha surgido de la iniciativa del grupo socialista (un 0.9 % del total).

Lógicamente, el grupo parlamentario de la mayoría no ha presentado ninguna interpelación, en cuanto se trata de un instrumento cualificado de control e impulso de la acción de gobierno. En este caso no contamos con datos estadísticos sobre la presentación y, en su caso, aceptación de las mociones derivadas de dichas interpelaciones, ni de las presentadas como consecuencia de los debates de política general (los llamados debates del estado de la nación) ni de los de política sectorial, lo cual impide una valoración más profunda de este instrumento parlamentario.

Por lo que respecta a las preguntas con respuesta escrita, de las 3.074 presentadas durante el periodo señalado, 82, es decir un 2.7 %, corresponden a preguntas formuladas por parlamentarios del grupo socialista (32). Y en cuanto a las preguntas con respuesta oral en el pleno, de las 511

formuladas, 36 (un 7 %) corresponden a miembros del grupo parlamentario socialista (33).

En resumen, puede señalarse que de forma global, los instrumentos de control parlamentario y de impulso de la acción de gobierno, son escasamente utilizados por el grupo parlamentario que da soporte a dicho gobierno, y, en cualquier caso, su utilización se realiza con gran prudencia.

A modo de conclusión, podría señalarse que en la medida que el grupo parlamentario es representación del partido en el Parlamento y que, a pesar de su autonomía organizativa y funcional, se halla sometido al control y a la disciplina del partido, y en la medida que en la relación grupo parlamentario - gobierno se observa un grado considerable de subordinación del primero respecto al segundo o, en todo caso, un diálogo que viene presidido por la consideración del grupo como principal soporte del gobierno, cabe establecer la relación partido - gobierno como la políticamente relevante, sin que ello desmerezca la observación y análisis de los mecanismos establecidos teóricamente y sobre todo en la práctica para la relación entre el gobierno y su mayoría parlamentaria, entre el gobierno y el instrumento del partido que es el grupo parlamentario.

L E Y	ENMIENDAS PRESENTADAS			SOCIALISTAS			OTROS GRUPOS			ENMIENDAS ACEPTADAS		
	Con	Sen	Tot	Con	Sen	Tot	Con	Sen	Tot	Con	Sen	Tot
DERECHO A INSTALAR EN EL EXTERIOR DE LOS INMUEBLES ANTENAS RADIOFONICIONADAS.....	8	2	10	1	6	1	7	2	2	4	50	5
CONSEJO DE LA JUVENTUD.....	30	39	69	0	0	0	30	39	69	5	17	5
TELECOM CANAL DE TELEVISION.	77	44	121	0	0	0	77	44	121	13	17	13
MODIFICACION DE LA LEY 39/1978 DE 17 DE JULIO DE ELECCIONES LOCALES.....	54	43	97	7	1	8	47	42	89	20	37	24
PROVINCIA DE OVIEDO POR LA DE ASTURIAS.....	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ARTICULO 144, APARTADO C) DE LA CONSTITUCION A LA PROVINCIA DE SEGOVIA.....	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0
PROYECTO DE LEY DE TUTELA.	148	0	148	29	0	29	119	0	119	67	45,5	67
JORNADA MAXIMA LEGAL EN 40 HORAS.....	26	17	43	2	1	3	24	16	40	2	8	5
REFORMA ARTICULOS 503 Y 504 DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL.....	18	17	35	0	0	0	18	17	35	1	5,5	1
ABOLADORA DEL DERECHO DE REUNION.....	42	24	66	3	0	3	39	24	63	10	24	11
RECUPUESTOS DE EJERCICIOS ANTERIORES A 1.983.....	24	5	29	0	0	0	24	5	29	0	0	0
AUDIENCIA NACIONAL.....	7	0	7	0	0	0	7	0	7	1	14,5	1
REFORMA PARCIAL DEL CODIGO PENAL.....	353	66	419	26	10	36	327	56	383	52	15	18
SUMA Y SIGUE. . . .	788	257	1.045	68	12	80	720	245	965	175	-	27
												202
												-

CUADRO Nº 1 : Leyes elaboradas por las Cortes Generales durante el periodo diciembre 1982 - diciembre 1983 y número de enmiendas presentadas, con especificación de las socialistas y número y porcentaje de las aceptadas.

L E Y	ENMIENDAS PRESENTADAS			SOCIALISTAS			OTROS GRUPOS			ENMIENDAS ACEPTADAS		
	Con sus	Son sus	Tot sus	Con sus	Son sus	Tot sus	Con sus	Son sus	Tot sus	Con sus	% sus	Son sus
SUMA Y SIGUE.....	788	257	1.045	68	12	80	720	245	965	175	-	27
ORGANOS DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES.....	42	22	64	0	0	0	42	22	64	9	21,5	0
REFORMA ARTICULO 417 BIS - DEL CODIGO PENAL.....	20	16	36	0	0	0	20	16	36	0	-	0
CESSION TRIBUTOS ASTURIAS...	2	1	3	2	0	2	0	1	1	2	100	0
ESTRUTURO DE AUTONOMIA DE CASTILLA-LEON.....	130	60	190	55	16	71	75	44	119	90	69	18
DESARROLLO DEL ARTICULO 154 DE LA CONSTITUCION.....	41	20	61	10	2	12	31	18	49	16	39	3
CREACION DE FACULTADES DE - CIENCIAS QUIMICAS Y DE FILO SOFIA Y LETRAS DE TAKRAGONA	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	100	0
INCUMPLIBILIDADES ALTOS - CAMPOS.....	35	22	57	3	0	3	32	22	54	17	49	3
ESTIMULO A LA EXPORTACION..	9	2	11	0	0	0	9	2	11	2	22	0
ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO.....	37	18	55	2	0	2	35	18	53	11	30	1
ASISTENCIA LETRADA AL DEFE- NIDO.....	38	29	67	0	0	0	38	29	67	13	34	5
INSTITUTO DE DERECHOS DE LA MUJER.....	36	6	42	21	0	21	15	6	21	27	75	0
CONTROL DE CAMBIOS.....	26	15	41	7	0	7	19	15	34	7	27	0
AMENDAMIENTOS URBANOS.....	2	2	4	2	0	2	0	2	2	2	100	0
CESSION TRIBUTOS COM. AUTONO MAS.....	41	17	58	0	0	0	41	17	58	6	15	2
SUMA Y SIGUE.	1.248	487	1.735	171	30	201	1.077	457	1.534	378	-	59
												437
												-

L E Y	EMPRESAS PRESENTADAS			SOCIALISTAS			OTROS GRUPOS			EMPRESAS ALTERNATIVAS		
	Con seg	Seg seg	Tot seg	Con seg	Seg seg	Tot seg	Con seg	Seg seg	Tot seg	Con seg	Seg seg	Tot seg
SUMA Y SIGUE.....	1.248	487	1.735	171	30	201	1.077	457	1.534	378	-	59
INDICADORES LOCALES.....	100	60	160	12	0	12	88	60	148	16	16	10
INDICES MULTIPlicADORES.....	8	0	8	7	0	7	1	0	1	7	88	0
DEFENSA NACIONAL Y ORGANIZA CION MILITAR.....	21	9	30	0	0	0	21	9	30	3	14	0
REFORMA UNIVERSITARIA.....	557	217	774	22	0	22	535	217	752	63	11,5	0
AGENTES DE COMERCIO Y BOLSA	1	1	2	0	0	0	1	1	2	0	-	0
INTERMEDIARIOS FINANCIEROS.	24	13	37	0	0	0	24	13	37	0	-	0
TIENEN PROPIEDAD DEL AYUN- TAMIENTO DE CASTELLON.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CONSEJO DE ESTADO.....	2	0	2	0	0	0	2	0	2	1	50	0
ESTADUTO AUTONOMIA DE EXTRE MADURA.....	162	21	183	50	11	61	112	10	122	107	66	12
ESTADUTO AUTONOMIA ISLAS - BALIARES.....	176	25	201	79	7	86	97	18	115	118	-	13
ESTADUTO AUTONOMIA MADRID..	85	14	99	32	6	38	53	8	61	50	-	7
TELEFONOS CEDIDOS DE LA -- DEFENSA DE LA ARCAZUELA.....	1	1	2	0	0	0	1	1	2	1	100	1
LEY DE AMNISTIA.....	2	0	2	1	0	1	1	0	1	2	100	0
CESSION TRIBUTOS CANARIAS...	5	2	7	2	0	2	3	2	5	3	60	0
CESSION TRIBUTOS VALENCIA...	1	2	3	1	1	2	0	1	1	1	100	1
CESSION TRIBUTOS CANTABRIA...	1	2	3	1	1	2	0	1	1	1	100	1
SUMA Y SIGUE.	2.394	854	3.248	378	56	434	2.016	798	2.814	751	-	94

L. E. Y	LIMITADOS DEPENDENCIAS			SOCIALES			OTROS GRUPOS			LIMITADOS ACTIVIDADES		
	Con 222	Don 222	Tot 222	Con 222	Don 222	Tot 222	Con 222	Don 222	Tot 222	Con 222	Don 222	Tot 222
SUMA Y SIGUE . . .	2.394	854	3.248	378	56	434	2.016	798	2.814	751	94	845
CESSION TRIBUTOS MURCIA.....	1	2	3	1	1	2	0	1	1	1	100	1
CESSION TRIBUTOS ARAGON.....	2	2	4	1	1	2	1	1	2	2	100	1
CESSION TRIBUTOS CASTILLA- LA MANCHA.....	1	2	3	1	1	2	0	1	1	1	100	1
CESSION TRIBUTOS LA RIOJA....	1	2	3	1	1	2	0	1	1	1	100	1
CESSION TRIBUTOS ANDALUCIA..	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	-	0
CESSION TRIBUTOS GALICIA.....	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	-	0
CESSION TRIBUTOS CASTILLA LEON.....	1	2	3	1	1	2	0	1	1	1	100	1
CESSION TRIBUTOS MADRID.....	1	2	3	1	1	2	0	1	1	1	100	1
CESSION TRIBUTOS EXTREMADURA	1	2	3	1	1	2	0	1	1	1	100	1
INCORPORABILIDADES DIPUTADOS SENAJONES.....	92	9	101	6	2	8	92	23	115	37	40	77
PREJUDITO EXTRAORDINARIO ELEC CIONES LOCALES 1.983.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BANCO AFRICANO DESARROLLO..	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PERMUTACION EDIFICIO CORREOS CIUDAD REAL POR SOLAR AYUN- TAMIENTO.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FONDO AFRICANO DESARROLLO..	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CONCURRENCIA ESPAÑA OCTAVO AUMENTO CUOTAS FONDO MONETA RIO INTERNACIONAL.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
T O T A L	2.494	895	3.389	385	67	452	2.109	828	2.937	796	105	901

27

COADRO Nº 2**UTILIZACION DE INSTRUMENTOS PARLAMENTARIOS**
(Periodo 1.12.82 / 1.9.84)

	Total	Aceptadas en su caso	% s. total	De iniciativa socialista	% s. total
Proposiciones de Ley	31	13	41.9	3	9.6
Proposiciones no de Ley	103	28	27.2	1	0.9
Interpelaciones	24	-	-	-	-
Preguntas con respuesta es- crita	3.074	-	-	82	2.7
Preguntas con respuesta oral en pleno	511	-	-	36	7.0

(Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el Informe de Gestión de la Secretaría Federal de Política Institucional del PSOE y por la Secretaría General de las Cortes)

NOTAS

- (1) La bibliografía sobre los grupos parlamentarios es abundante. Son ya clásicos los trabajos de J. Waline, Les Groupes Parlamentaires en France, Revue Française de Droit Public, nº 6, 1961, págs. 1173-1193; y de S.V. Rescigno, Gruppi Parlamentari, Enciclopedia del Diritto, T. XIX, 1970, págs. 779-798. Además, los tratados de Derecho Parlamentario suelen tratar el tema con profundidad. Por ejemplo, V. Lougi, Elementi de Diritto e procedura parlamentare, Milán, 1978 y S. Tosi, Diritto Parlamentare, Milán 1974.
- (2) Sobre una teoría general de las fuentes en esta materia, véase Di Ciolo, La Fonti del Diritto Parlamentare, Milán, 1957.
- (3) Publicados en el volumen sobre el XXIX Congreso Federal, Madrid, 1981.
- (4) Reglamento interno del Grupo Parlamentario Socialista. Madrid, 1980.
- (5) Publicado en el volumen sobre el XXIX Congreso Federal, Madrid, 1981.
- (6) Resolución sobre Organización Territorial y Socioal del PSOE. Conferencia Federal sobre Organización y Estatutos, Madrid, 4, 5 y 6 de Marzo de 1983.
- (7) El Grupo Parlamentario Socialista ante la II Legislatura, 1983.

- (8) A. Torres del Moral. Los Grupos Parlamentarios. Revista de Derecho Político, nº 9, Primavera 1981. Págs. 21-66. Manuel Ramírez Teoría y Práctica del Grupo Parlamentario. Revista de Estudios Políticos, nº 11, 1979, Págs. 5-36.
- (9) La bibliografía específica sobre esta cuestión es abundante: C. Possano, Partito e Parlamento nello Stato contemporaneo. Nápoles, 1972. F. Leoni, Partidos políticos y grupos parlamentarios en Italia. Revista de Estudios Políticos, nº 186, 1972. Págs. 243-251.
- P. Petta, Gruppi parlamentari e partiti politici, Revista italiana per la Scienze Giuridiche. 1970. Págs. 250 y ss. También se encuentran datos interesantes en los estudios generales de estasiología: M Duverger, Los partidos políticos, México, 1957 y Bassani, Italia y Traverso, I partiti politici, Milán, 1966.
- (10) "Diputados de una o varias funciones políticas" (art. 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, "diputados que pertenezcan a un mismo partido" (art. 23.2), "senadores que hayan concurrido a las elecciones formando parte de un mismo partido" (art. 27.3 del Reglamento del Senado) son las expresiones más utilizadas.
- (11) J.C. Colliard, Des régimes politique contemporains. Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, París, 1978, Pág., 210.
- (12) Artículos 66.1 y 67.2. Por una parte, el artículo 79.3 establece el carácter personal e indelegable del voto de los senadores

y diputados. A. Torres del Moral ha estudiado la problemática del mandato representativo en su aportación al volumen conjunto Los problemas actuales del Parlamento, V. I.M.D. Véase el trabajo del autor sobre los grupos parlamentarios, ya citado, pág. 56.

(13) Mucho más lógico parece que en los debates de fuerte significación política, como pueden ser los que afectan a la investidura y a la responsabilidad del Gobierno, interpelaciones, proposiciones no de ley, comunicaciones del Gobierno y otros similares, las intervenciones quedan limitadas a los representantes de los grupos parlamentarios.

(14) M. Ramírez, Teoría y práctica ... cit, pág. 17.

(15) Leoni afirma, siguiendo a Lelio Basso, que " la partidocracia, con la consiguiente rigidez y disciplina de los grupos parlamentarios, garantiza una relativa estabilidad de Gobierno". sobre las posiciones que defienden una interpretación del mandato parlamentario más acorde con las necesidades de la democracia moderna, véase el mismo trabajo de F. Leoni, Partidos políticos citado, págs. 245 y ss.

(16) Artículo 47 y siguientes de los Estatutos Federales del PSOE, cit.

(17) Artículo 50 de los Estatutos Federales del PSOE, y artículo 12 del reglamento interno del Grupo Parlamentario Socialista, cit.

- (18) Véase al respecto, Torres del Moral, Los grupos parlamentarios cit., pág. 40 y J. Waline, Les Groupes, cit., pág. 1207 .
- (19) Art. 50 de los Estatutos Federales del PSOE.
- (20) Arts. 48 de los Estatutos Federales PSOE, y art. 2 del Reglamento interno del GPS.
- (21) M. Duverger, Los Partidos Políticos, cit., pág. 225 y ss.
- (22) M. Ramírez Teoría y práctica, cit., pág., 15
- (23) Rescigno ha descrito muy bien esta situación cuando afirma que " si el grupo debe ser la expresión del Partido en el Parlamento, es evidente que la unión personal de los dirigentes en el grupo y en el partido constituye el instrumento más eficaz para garantizar la coherencia y la unidad de dirección política en ambos. Entonces no es exacto decir que el grupo está subordinado al partido, pues el grupo no está subordinado a una realidad abstracta llamado partido, sino más bien al núcleo dirigente del Partido que es, simultáneamente, dirigente del grupo".
P.V. Rescigno, Gruppi, cit., pág. 792.
- (24) Artículo 8.2 de los Estatutos Federales del PSOE.
- (25) El Texto completo de la Resolución, junto con comentarios a la misma en la obra "Militancia socialista en la Acción Social", PSOE (Secretaría de Acción Social), Madrid, 1983. Págs. 116 y ss.

- (26) Resolución sobre la organización social y territorial del Partido. Conferencia Federal de Organización y Estatutos, Madrid, 3, 4, y 5 de Marzo de 1983.
- (27) Las ideas esenciales sobre esta cuestión están extraídas del documento "El Grupo parlamentario socialista ante la II Legislatura", debatido y aprobado por el Grupo a comienzos de 1983.
- (28) Vida de J.C. Colliard: "Los regímenes parlamentarios contemporáneos". Barcelona (Blume) 1981, pág. 254.
- (29) J.C. Colliard: op. cit., pág. 289.
- (30) Véanse los comentarios que sobre esta cuestión realiza J.C. Colliard: op. cit. pág. 301-302.
- (31) Ver, por ejemplo el resumen de datos sobre esta cuestión que ofrece J.C. Colliard: op. cit. pág. 297.
- (32) A título de comparación, aunque no pueda realizarse una correlación cuantitativa exacta, puede señalarse que de las primeras mil preguntas con respuesta escrita formuladas al Gobierno durante la primera legislatura, el 7 % correspondía al grupo parlamentario mayoritario de la UCD. Véase sobre esto A. PORRAS: "Las preguntas escritas en la práctica

parlamentaria española ". En Revista de Estudios Políticos
nº 19 (1981), pág. 107 y ss.

- (33) Sobre este tipo de preguntas y a título de comparación,
pueden verse los datos que ofrece J.C. COLLIARD: op. cit.
pág. 303.

GOBIERNO Y PARLAMENTO: LAS RELACIONES INTERNAS

Diego López Garrido

Universidad Autónoma de Madrid

Introducción.-

Ante todo conviene hacer una aclaración respecto del título de este trabajo. Al decir relación interna del Gobierno con el Parlamento , no nos estamos refiriendo a todos los órganos que componen el Congreso de los Diputados, es decir Mesa, Junta de Portavoces, Comisiones, Ponencias, etc., sino a la posición del Gobierno en lo que podría llamarse relaciones fácticas con el Congreso. Más exactamente, el Gobierno se relaciona con el Congreso sobre todo a través del Grupo parlamentario que le apoya y a través del Presidente de la Cámara. A su vez hay una influencia en esas relaciones, desde fuera, del partido político, aunque en este caso no puede decirse que ocupe el partido una posición protagonista.

De modo que las relaciones internas del Gobierno con el Parlamento se construyen sobre la base de cuatro sujetos que serían: 1º: Gobierno; 2º: Presidente del Congreso; 3º: Grupo parlamentario que apoya al Gobierno y 4º: oposición.

Estas relaciones están condicionadas por una serie de factores que yo he sintetizado en tres: a) condiciones políticas; b) condiciones de partido y c) condiciones técnico-parlamentarias.

Desde las primeras elecciones democráticas en el año 1977 ha habido dos etapas fundamentales desde el punto de vista de la composición de los gobiernos. La que va desde 1977 a 1982, con los gobiernos de UCD, y la que va de 1982 hasta la actualidad con el Gobierno del Partido Socialista Obrero Español. A estas dos etapas políticas corresponden dos modelos de relación interna entre el Gobierno y el Parlamento y por ello es por lo que este trabajo se va a dividir en dos grandes partes correspondientes a esas dos etapas.

I. Gobiernos de Unión de Centro Democrático.

1.- A. Condiciones políticas.

Las condiciones políticas imperantes durante los gobiernos de Unión de Centro Democrático son absolutamente decisivas para comprender el esquema de relaciones entre Gobierno y parlamento, en sus aspectos interiores.

Para empezar estamos en un momento irrepetible de la vida democrática española puesto que se trata de momentos fundacionales. Se está creando una Constitución en los primeros años. Se actúa políticamente mediante una fórmula de consenso, que influye en las estructuras parlamentarias. Se están estrenando instituciones, técnicas, usos, y esto produce una gran inseguridad y variabilidad en las relaciones entre Gobierno y Parlamento.

A su vez, tenemos a un Gobierno que no tiene una mayoría absoluta en el Congreso, lo que le obliga a construir las mayorías constantemente. No tiene además unidad en su interior, ya que los Gobiernos de Unión de Centro Democrático están formados por un conglomerado de grupos o tendencias que se corresponden con las tendencias existentes dentro del partido político. Tendencias que muy difícilmente logran la integración.

Por otra parte, el Presidente del Gobierno no coincide necesariamente con el Secretario general del partido, lo que introduce otro elemento de inestabilidad interna.

En cuanto al Grupo parlamentario, tampoco goza de verdadera unidad y homogeneidad. Para empezar el Grupo parlamentario no tiene una configuración estructurada coherente y, cuando se atisba alguna posibilidad de ello, lo que sucede sobre todo tras el nombramiento como Portavoz de Miguel Herrero de Miñón, la dinámica desemboca en un enfrentamiento del Grupo con el propio Gobierno.

Puede decirse que cada Ministro o jefe de filas de una de las tendencias tiene su proyección en el Grupo parlamentario por medio de determinados diputados que coinciden políticamente con él.

En cuanto al Presidente del Congreso, tanto Alvarez de Miranda como Lavilla guardaron una gran distancia, por diversas razones, de los sucesivos gobiernos de Unión de Centro Democrático, contribuyendo a dificultar las relaciones del Gobierno con el Parlamento.

Por último, las relaciones con la oposición adolecen de gran inestabilidad. Dado que no existió nunca un pacto de legislatura y una mayoría estable, el Grupo parlamentario tiene que estar buscando a cada momento mayorías para aprobar proyectos de Ley o para evitar que triunfen propuestas de otros grupos de la oposición. Ello venía de alguna manera apaciguado en los años 1977 y 78, porque la forma de convivencia política está presidida por el consenso. Pero a partir de 1979 las dificultades se acrecientan y las relaciones con la oposición, cada vez peores, contribuyen al deterioro de la posición del Gobierno en el interior del Parlamento.

B. En cuanto a las condiciones del partido político que apoya al Gobierno ya hemos señalado la desconexión y heterogeneidad existentes en Unión de Centro Democrático. Esta heterogeneidad fue acentuándose y se manifestaba en las relaciones Gobierno-Parlamento mediante la fórmula a que antes hice alusión; es decir, la existencia de vínculos paralelos entre grupos de diputados y ministros, lo que dificultaba no solo la homogeneidad del Grupo parlamentario sino, sobre todo, la homogeneidad política del propio Gobierno.

C. Las condiciones técnico parlamentarias del Gobierno UCD son también negativas. Hay que tener en cuenta que existen solo unos reglamentos provisionales, deficientes técnicamente. No se conocen todavía las necesidades reglamentarias del propio Parlamento. Ello contribuye a la importancia que posee la Junta de Portavoces en ese período como creadora de usos y de fórmulas reglamentarias, aparte de que esta Junta de Portavoces ya por razones políticas se configuraba como el centro de todo el sistema parlamentario.

Así, ante la no objetivación de las normas reglamentarias, en la Junta de Portavoces hay un debate permanente sobre el Orden del día, que tiene un carácter, parlamentariamente, bastante desestabilizador.

2.- En cuanto a los sujetos que intervienen en las relaciones entre el Gobierno y órganos del Congreso ya nos hemos referido anteriormente a la posición del Gobierno y sus dificultades para engarzarse no sólo con su partido político sino con su Grupo parlamentario e incluso con el Presidente del Congreso. También con la oposición hay dificultades y la conexión entre Gobierno y esta última no se soluciona ni siquiera con las sucesivas configuraciones que va adoptando el cargo de Secretario de Estado para las Relaciones con las Cortes.

En efecto, esta figura toma desde el principio un carácter bastante institucional, lo que se manifestó en un primer momento por el hecho de que un ministro sin cartera (Ignacio Camuñas) fuese el encargado de tal tarea. Posteriormente pasó a ser una Subsecretaría integrada en el Ministerio de la Presidencia (Arias Salgado y Cisneros Laborda), transformándose en Secretaría de Estado con la última de las personas antes citadas.

La Secretaría de Estado no tiene un papel relevante como representante del Gobierno. Este papel lo suele asumir el Portavoz del Grupo estableciéndose grandes dificultades sobre todo a partir del nombramiento como Portavoz de Miguel Herrero. El Secretario de Estado tiene un papel nulo en cuanto a su relación con el partido y prácticamente nulo en su relación con el Grupo parlamentario de Unión de Centro Democrático. Además, la citada Secretaría de Estado, y esa es una diferencia concreta por ejemplo con lo sucede en la actualidad, no acumula la coordinación legislativa. Esto resta una importante parcela de poder a la figura. En todo caso el Secretario de Estado para las Relaciones con las Cortes, en tiempos de gobiernos de Unión de Centro Democrático, tuvo escasa autoridad respecto de los demás sujetos que intervienen en este esquema de relación Gobierno-Parlamento. Tiene casi nula autoridad respecto de la Presidencia del Congreso. Como caso anecdótico cabe señalar que Landelino Lavilla no aceptaba comunicaciones del Gobierno a la Presidencia del Congreso firmadas por el Secretario de Estado y exigía la firma de un Ministro. Tampoco era importante la autoridad del Secretario de Estado como Portavoz del Gobierno respecto del Portavoz del Grupo. Este exigía una

relación directa con el Gobierno. En cuanto a su relación con el Gobierno mismo tampoco puede decirse que fuese un cargo de relevancia ya que, como antes señalé, no asume la coordinación legislativa.

3.- El Gobierno y las actividades parlamentarias:

A.- Actividad Legislativa

El desarrollo de la actividad legislativa en los gobiernos de UCD es una manifestación muy clara del tipo de esquema con el que el Gobierno se relaciona con el Grupo parlamentario que le apoya. No hay, para empezar, una discusión entre Gobierno y Grupo parlamentario respecto de los anteproyectos legislativos y tampoco de los proyectos. Una vez que un proyecto de Ley llega al Congreso se establece una relación directa y casi única entre el Ministro correspondiente y "su" ponente. Digo su ponente porque el nombramiento de ponentes de cada proyecto está determinado por la decisión del Ministro que escoge a aquél de entre los diputados componentes de la tendencia afín.

Todo el desarrollo del proyecto está presidido por ese tipo de relaciones entre el Ministro y el ponente. Normalmente esta relación se hace intensa y de forma prácticamente permanente.

Al final del proceso legislativo sucedía que las decisiones de Grupo eran tomadas por el ponente correspondiente en estrecha unión con el ministro y sólo en momentos de extrema dificultad de reunía el ministro con el Grupo parlamentario para pedirles el voto al proyecto.

Este esquema pone de manifiesto la prácticamente nula influencia del Secretario de Estado para las relaciones con las Cortes en el desarrollo del trámite legislativo.

B. Actividades de control.

El dominio que cada ministro tiene sobre una parcela, y que indica la debilidad del Órgano Gobierno en cuanto Órgano colegiado, se manifiesta también la actividad rogatoria. Cada

pregunta es contestada por el Ministerio correspondiente y hay pocas potestades en la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes para modificar tal pregunta.

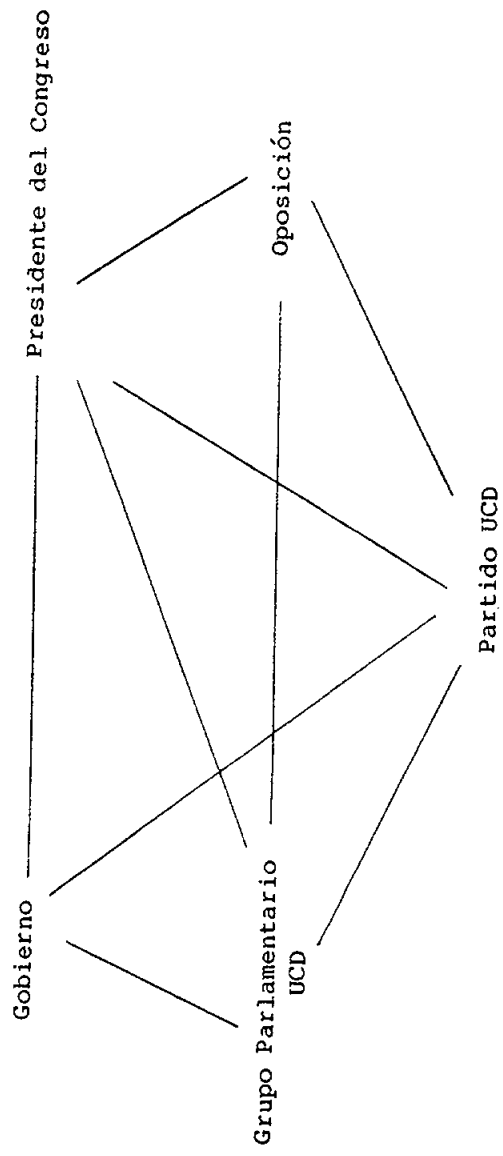
En cuanto a las demás actividades de control, hay que decir que éstas constituyen la principal preocupación de la Secretaría de Estado. Sobre todo en la batalla que se produce casi constantemente en el interior de la Junta de Portavoces. Dadas las características políticas a que antes me referí, y las dificultades de entendimiento entre Gobierno y Presidente del Congreso, y también las dificultades de entendimiento entre el Presidente del Congreso y los Grupos de oposición, la reunión de la Junta de Portavoces, o, más exactamente, la confección del orden del día, se transforma en el gran debate político parlamentario.

En este debate el Gobierno tiene que preocuparse de actuar en muy distintos frentes: oposición, grupo parlamentario, Presidente, lo que debilita evidentemente su posición..

Hay que señalar aquí el hecho , significativo a mi juicio, de estar en un período de rodaje político parlamentario y de no poseer un apoyo jurídico parlamentario suficiente como para que se objetive . e institucionalice la construcción del orden del día. Además hay que tener en cuenta que la oposición hacía en esta época de UCD mayor uso de la iniciativa legislativa y de control, entre otras cosas porque era mayor la viabilidad hipotética de tales iniciativas, a la vista de la débil mayoría en que se apoyaba Unión de Centro Democrático.

Gobierno UCD: esquema de relación de los

sujetos parlamentarios



II. Gobierno del PSOE.

1.- A. Condiciones políticas.

Como resulta muy evidente para cualquier observador las condiciones políticas en ^{las} que se mueve la relación Gobierno Parlamento en la actual Legislatura tienen poco que ver con las que existían en la anterior. Existe una mayoría sólida y amplísima en el partido que apoya al Gobierno y esto hace que las relaciones del Gobierno con el resto de los sujetos que intervienen en las relaciones parlamentarias sea mucho más sosegada, mucho más segura y mucho más estable.

Podría parecer que los factores políticos de fondo condicionan absolutamente las condiciones internas entre Gobierno y Parlamento. A nuestro juicio con ser importantes estos factores no lo explican todo.

B. Partido

El factor partido también establece diferencias con la situación política anterior. Frente a un partido muy heterogéneo, casi una coalición de partidos, como era UCD, el PSOE aparece mucho más cohesionado y mucho más disciplinado en su estructura interna. Por otra parte hay una organización del PSOE fuertemente centralizada que se proyecta incluso en el área gubernamental. En efecto, el Presidente y el Vicepresidente del Gobierno son prácticamente los únicos miembros de éste que están en la Ejecutiva del PSOE. En un futuro, al parecer, no habrá prácticamente ningún ministro del Gobierno, a excepción del Presidente y del Vicepresidente, en la Ejecutiva.

En relación con el tema que nos ocupa la situación del partido, de aparente estabilidad al menos, tiene el efecto sobre el Grupo parlamentario de no introducir problemas añadidos.

C. Factores técnico parlamentarios.

Yo me permito dar a este aspecto más importancia de la que en un principio pudiera parecer. Para empezar, las condiciones técnico parlamentarias son radicalmente distintas en cuanto que existe un Reglamento detallado que objetiva en gran medida las relaciones en el interior del Parlamento. Como datos ejemplificadores a este respecto se pueden señalar los relativos a la

automaticidad que tiene la introducción de preguntas, mociones, interpelaciones, mociones consecuencia de interpelación, en el orden del día, lo que evita que sobre ello exista una discusión permanente en el seno de la Junta de Portavoces.

Por otra parte la acción del Presidente del Congreso respecto de los instrumentos de control hace que la oposición se evite el tener que batallar por la introducción de determinados puntos en el orden del día. Así, por ejemplo, las interpelaciones urgentes entran automáticamente como puntos primordiales, hasta el punto de que en los últimos tiempos solamente existen interpelaciones urgentes.

En cuanto a las preguntas orales en el Pleno existen también bastantes posibilidades para la oposición. Solo hay que comparar el número de preguntas orales que se veían en la Legislatura anterior y que podían estar en torno a dos o tres a la semana, mientras que ahora esta cifra ha subido en ocasiones a 20 o 30 merced a la reducción del tiempo de palabra concedido al preguntante y al ministro interpelado.

Por último, pero no por ello menos importante, hay que tener en cuenta que la propia costumbre parlamentaria introduce una serie de elementos institucionalizadores que favorecen las relaciones parlamentarias y de los que UCD adoleció por tener que actuar en un periodo prácticamente constituyente en todos los aspectos y también, naturalmente, en cuanto al juego parlamentario.

2.- Los sujetos de las relaciones parlamentarias.

Vamos a ir examinando la posición de cada uno de los sujetos de las relaciones parlamentarias para comprobar cómo también en este caso la situación es muy diferente.

En cuanto al Gobierno vemos que aparece frente al Parlamento con una gran imagen unitaria y con una gran autoridad en su interior del Presidente y Vicepresidente del Gobierno.

Esto se manifiesta todas las veces que el Gobierno establece relaciones con otros órganos o instancias parlamentarias, siendo a este respecto de utilidad la figura de la Secretaría de Estado para las relaciones con las Cortes.

Cuando el Gobierno responde a las preguntas parlamentarias lo hace el Gobierno mismo y no un ministro determinado. En este sentido la Secretaría de Estado hace de filtro y de coordinación de las respuestas que a cada pregunta realizan los distintos departamentos ministeriales. En cuanto a la actividad legislativa, como veremos, las relaciones se producen entre Gobierno y grupo parlamentario, no entre ministro interesado en un proyecto de Ley y ponente de ese proyecto.

En el interior del Gobierno el Presidente y Vicepresidente gozan de una autoridad incontestada en relación con otras instancias parlamentarias. Así, en relación con el Grupo socialista, cabe señalar que solo es aceptado, en caso de discrepancia, el arbitraje del Presidente o Vicepresidente del Gobierno.

El Grupo Parlamentario que apoya al Gobierno aparece hacia el exterior y, en las relaciones internas también, como un grupo compacto y sin fisuras ni rebeldías respecto del Gobierno. Para ello hay todo un procedimiento de conexión con el Gobierno, a que luego aludiré, que facilita las cosas.

No cabe olvidar que a esa conexión contribuye el sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas, y la mayoría existente. En efecto, con una mayoría tan abrumadora las posiciones discrepantes tienen lo que podríamos llamar una utilidad marginal muy inferior a la que podrían tener las posiciones discrepantes del grupo parlamentario de UCD para el cual uno o dos parlamentarios podían ser vitales en una votación.

Tampoco hay que dejar de lado el factor sociológico. La composición sociológica profesional de los integrantes del Grupo socialista, mucho más dependiente del partido, hace que las relaciones de disciplina sean más fáciles de establecer que en un grupo como el de UCD, que, por el nivel sociológico de profesiones liberales etc., introdujeron elementos individuales más difíciles de controlar.

El Presidente del Congreso. La figura del Presidente del Congreso, y sus óptimas relaciones con el Presidente y Vicepresidente del Gobierno, es otro factor que contribuye a la estabilidad y autoridad del Gobierno en sus relaciones con el Parlamento.

Además , un elemento notable que permite reiterar lo anterior es el de las buenas relaciones que el Presidente del Congreso mantiene con el principal grupo de la oposición. Hasta el punto de que, como es sabido, el Presidente del Congreso ha servido de trámite o de mediador, si cabe esta palabra, entre el Presidente del Gobierno y el Portavoz del principal grupo de la oposición para temas no estrictamente parlamentarios sino proyectados a la esfera ampliamente política.

Por último, las relaciones del Gobierno con la oposición son también muy estables en el plano parlamentario estricto. Quiero con ello decir que puede que exista en un momento dado unas difíciles relaciones políticas entre el Partido Socialista Obrero Español y Coalición Popular, sin embargo, en cuanto a las relaciones estrictamente parlamentarias no existe en absoluto ninguna clase de tirantez o de crisis. Aquí se manifiesta el aspecto de subsistema que puede tener en un momento determinado el Parlamento y que puede permitir, como en este caso, que, aún siendo las relaciones políticas deficientes entre los grupos, sus relaciones parlamentarias no sean malas, puesto que éstas se establecen a través de canales diferentes.

Así, pensemos en lo que antes se decía respecto de la válida relación que el Presidente del Congreso ha logrado establecer con el principal grupo de la oposición o, mejor dicho, con los portavoces, o cúpula del principal grupo de la oposición. En este sentido se han producido una puesta en práctica de determinados usos parlamentarios o interpretaciones del Reglamento siempre todos ellos muy favorables a la intervención de la oposición .

Es posible que con una mayoría mucho más ajustada un Presidente del Congreso socialista no se hubiese podido permitir una liberalidad tan grande . Sin embargo, con una mayoría tan holgada como la que disfruta el Partido socialista, el que la opo-

sición tenga facilidades para hacer uso del Parlamento no ofrece peligros políticos, sino quizá todo lo contrario, para el Grupo que tiene la mayoría.

Por último, fijémos en una figura que establece cauces, cuando es necesario, entre el Gobierno, o, más exactamente, entre el Presidente y Vicepresidente del Gobierno y los otros sujetos de las relaciones internas parlamentarias. Se trata de la Secretaría de Estado para las relaciones con las Cortes, que concentra en sí misma también las competencias sobre coordinación legislativa.

La Secretaría de Estado para las relaciones con las Cortes se relaciona con facilidad, en nombre del Gobierno, con el Portavoz del Grupo parlamentario mayoritario, con el Presidente del Congreso y con los portavoces de la oposición parlamentaria. Sin duda que estas relaciones de ^{1a} Secretaría de Estado con los sujetos parlamentarios se refieren a temas probablemente secundarios o más rutinarios de la actividad parlamentaria. Es muy posible que en temas políticos de la mayor envergadura las relaciones del Gobierno con los sujetos parlamentarios sean directas. Pero, en todo caso, y dado que el 90 ó 95% de las relaciones del Gobierno con el Parlamento no tratan de temas fundamentales sino de temas de la actividad normal legislativa o parlamentaria, la citada Secretaría de Estado presta una ayuda importante y descarga de trabajo al Presidente y Vicepresidente del Gobierno.

En suma, la posición del Gobierno dentro del conjunto de relaciones parlamentarias con los demás sujetos a que nos hemos referido (Presidente del Congreso, Grupo mayoritario, oposición) es claramente central. En esto hay una diferencia muy clara con la posición a veces un tanto periférica que ocupaba el Gobierno en el momento en que UCD era el partido mayoritario.

Mas bien habría que hablar de posición central de Presidente y Vicepresidente del Gobierno porque son éstos en realidad los interlocutores últimos del Gobierno con el Parlamento o con los sujetos que actúan en el interior del Parlamento. El Presidente y Vicepresidente del Gobierno se relacionan con el Grupo mayoritario a través de la Secretaría de Estado y a través del Por-

tavoz en la forma que luego se explica detenidamente. Por otro lado el Presidente y el Vicepresidente del Gobierno se relacionan con el Grupo parlamentario de la oposición, y otros Grupos parlamentarios, en lo que se refiere a actividades básicamente parlamentarias, a través del Presidente del Congreso y de la acción de éste en los órganos rectores de la Cámara, es decir, Junta de Portavoces y Mesa del Congreso. Como vemos en el esquema que a continuación se expone, la posición del Presidente y del Vicepresidente del Gobierno es, como decíamos antes, central y, en ese sentido, poseedora de resortes importantes de control sobre toda la actividad parlamentaria y, en última instancia, política.

Lo anterior viene revalidado si examinamos cómo y a través de qué mecanismos, el Gobierno se hace presente en las distintas actividades parlamentarias. Vamos a verlo seguidamente.

3.- El Gobierno y las actividades parlamentarias.

A. Actividad legislativa.

La actividad legislativa, en lo que se refiere a la acción gubernamental, está presidida por las relaciones que el Ejecutivo establece con su Grupo parlamentario. Estas relaciones vienen siendo organizadas de modo que, por así decirlo, no haya sorpresas en cuanto a la actitud final en el Parlamento del Grupo que apoya al Gobierno.

Hay una fase primera, cada vez más raquíctica ciertamente, consistente en la discusión del anteproyecto de cada texto legislativo con el Grupo parlamentario. Esto, en los últimos meses, solamente se ha hecho para algún Proyecto de extremada importancia política. Cuando ha sido así, se produce un debate del Ministro responsable con el Grupo o con los miembros del Grupo parlamentario Socialista que compongan la Comisión parlamentaria correspondiente.

En todo caso el objetivo de esta fase previa es obtener por el Ministro un apoyo a la totalidad del Proyecto. El Grupo sabe ya las líneas generales, sitúa políticamente las enmiendas que va a presentar, y por tanto el Gobierno obtiene, como decía antes, la seguridad de que no va a haber líneas discrepantes del Grupo parlamentario en las sucesivas fases legislativas.

Una vez presentado el Proyecto de Ley se abre una serie de reuniones entre miembros del Ministerio o Ministerios interesados y miembros del Grupo parlamentario especializados en el tema. Estas reuniones suelen ser presididas por el Secretario de Estado para las Relaciones con las Cortes y asiste a ellas también alguno de los miembros de la cúpula del Grupo parlamentario Socialista, es decir, el Portavoz, el Secretario General o el Secretario General Adjunto.

Estas reuniones se realizan, y pienso que significativamente, no en el Congreso de los Diputados, sino en la sede de la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes. Esto es un símbolo de que la posterior presentación de enmiendas por el Grupo parlamentario Socialista va a tener una clara impronta gubernamental.

En estas reuniones, que pueden ser numerosas, se produce un consenso entre el Gobierno y el Grupo parlamentario sobre las enmiendas que al Proyecto van a ser presentadas por este último.

En caso de que persista la discrepancia hay, por así decirlo, una segunda instancia para los Portavoces del Grupo parlamentario que es la del Presidente y Vicepresidente del Gobierno, especialmente este último que es el que más directamente lleva las cuestiones parlamentarias. Así, es la autoridad de la Presidencia del Gobierno la que en definitiva decide sobre las enmiendas que van a ser presentadas por el Grupo Socialista. Normalmente no es necesario acudir a esta instancia última. El Grupo parlamentario Socialista evalúa en un 5 % las veces en que ha habido que acudir a esta segunda fase.

En el caso hipotético de que persistiera una discrepancia entre el Grupo parlamentario y el Gobierno, sería necesario acudir a la Comisión Ejecutiva del Partido. Hasta el momento nunca ha ocurrido.

Este tipo de reuniones para unificar criterios entre el Gobierno y el Grupo, patrocinadas por la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes, se continúan en posteriores trámites parlamentarios. Porque después de la presentación de enmiendas por el Grupo Socialista hay que examinar las enmiendas que otros Grupos han presentado y ver cuáles son aceptables o no para el Gobierno.

En los restantes trámites parlamentarios sigue existiendo esa coordinación entre el Gobierno y el Grupo. Pero lo más significativo a tener en cuenta, desde nuestra perspectiva, no es el tipo de relaciones establecidas entre el Gobierno y el Grupo parlamentario. Lo más significativo políticamente desde nuestro punto de vista es que este mecanismo sirve no sólo para disciplinar al Grupo parlamentario, para que este se comporte lealmente frente al Gobierno, sino sobre todo para disciplinar al propio Gobierno, a los propios Ministros. Porque mediante este sistema se hace imposible la relación directa entre un Ministro y su Diputado ponente en el Grupo para un Proyecto de Ley determinado. De hecho, y esto es otro dato a tener en cuenta, los ponentes no son designados por el Ministro, como en la práctica sucedía en tiempos de Unión de Centro Democrático, sino por el Comité de Dirección del Grupo parlamentario Socialista.

De paso señalaré también el hecho significativo del papel políticamente reducido que juegan los Presidentes de Comisión, todos ellos, excepto dos, Socialistas. Si nos fijamos en la composición del

Comité de Dirección del Grupo Socialista veremos que está compuesto por el Presidente o Portavoz, por el Secretario General y por el Secretario General Adjunto y por los Coordinadores de cada comisión que no son en ningún caso Presidentes de Comisión. Los Presidentes de Comisión juegan un papel institucional, alejado de cualquier competencia con el Gobierno.

B. Actividades de control.

Ya señalábamos con anterioridad que la Secretaría de Estado canaliza las respuestas a las preguntas parlamentarias. La Secretaría de Estado actúa a modo de filtro y de redacción de las preguntas que así lo requieran, consultando para ello básicamente con el Vicepresidente del Gobierno.

En cuanto a las preguntas orales e interpelaciones están todas ellas, o casi todas, fijadas reglamentariamente, por lo que no cabe que su inclusión en el orden del día se transforme en una batalla política.

Así, la actividad de control, que en la anterior Legislatura constituía la obsesión del Gobierno, en ésta resulta muy pacífica ya que, a través de la Presidencia del Congreso, se han establecido todo tipo de facilidades para que el principal Grupo de la oposición pueda hacer oír su voz en las discusiones parlamentarias.

C. Junta de Portavoces.

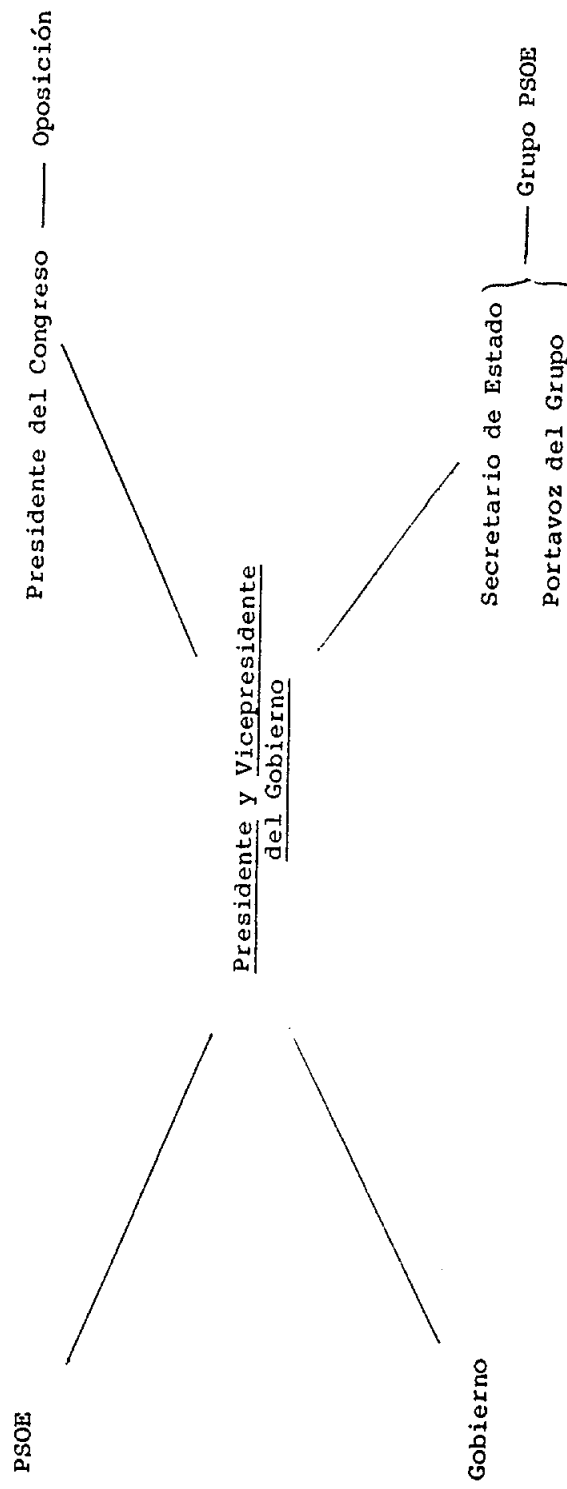
Como consecuencia de lo anterior, y como puede deducirse fácilmente, la Junta de Portavoces ha perdido la importancia política que tuvo en la Legislatura anterior. La mayoría no tiene que negociar, como sucedía antes, y puede permitirse una gran flexibilidad en la confección del orden del día o en otros aspectos, como ampliación de plazos de enmiendas. Hay poco margen por tanto para que las decisiones de la Junta de Portavoces sean políticamente relevantes. Así se deduce de la lectura de las actas de la Junta de Portavoces a excepción quizá de las discusiones que se han realizado con motivo de la Comisión de Radiotelevisión Española.

El Gobierno prácticamente no hace uso de la palabra en la Junta de Portavoces. Y ello, entre otras cosas, porque el Grupo mayoritario es absolutamente fiel al Gobierno en toda la actividad parlamentaria.

La Junta de Portavoces, en este sentido, se ha burocratizado bastante con lo cual se ha producido un hecho significativo en cuanto a los órganos rectores de la Cámara. A diferencia de lo que sucedía en la anterior Legislatura, la Mesa del Congreso empieza a tener más competencias que la Junta de Portavoces en cuanto a la vida interna de la Cámara.

Gobierno PSOE: esquema de relación de los

sujetos parlamentarios



III. Conclusiones.

De lo anterior pueden extraerse algunas ideas de cierta generalidad para definir la diferencia entre la anterior Legislatura y la presente en cuanto a las relaciones internas entre el Gobierno y el Parlamento.

Mientras que en las anteriores Legislaturas se producía la paradójica situación de que la búsqueda de consenso en cuanto a las relaciones externas del Gobierno con el Parlamento producía una confrontación en el interior del propio Grupo político gobernante, en la presente Legislatura una confrontación formal entre Gobierno y Oposición se corresponde con una importante integración en el interior del Grupo mayoritario.

El tipo de relaciones que el Gobierno establece con el Parlamento, en el plano interno que venimos considerando, se define por las siguientes notas:

- a) Dirección política parlamentaria ("indirizzo politico") en el Gobierno, frente al Grupo parlamentario mayoritario.
- b) Autoridad incontestada en las relaciones parlamentarias del Presidente y Vicepresidente del Gobierno.
- c) Ello se apoya en la posición predominante de la Presidencia gubernamental en las relaciones con los demás sujetos parlamentarios: Presidente del Congreso y Grupo parlamentario mayoritario.
- d) Desplazamiento de la actividad parlamentaria legislativa al área gubernamental, con el destacado papel que a este respecto juega la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes, que concentra en sí la responsabilidad de la coordinación legislativa.
- e) Presidente del Congreso como canalizador y estabilizador de las relaciones del Gobierno con el Grupo mayoritario de la oposición.
- f) Importante papel cohesionador de los órganos directores del Grupo parlamentario que apoya al Gobierno en cuanto a la disciplina interna de dicho Grupo. Siendo significativo a este respecto el que el Presidente del Grupo parlamentario Socialista del Congreso lo es también del Grupo parlamentario del Senado.
- g) Institucionalización de usos parlamentarios que facilitan la intervención de la oposición en las actividades de control. Ello viene facilitado por la existencia de un Reglamento que objetiva las relaciones parlamentarias.
- h) En suma, el Gobierno adopta una posición unitaria frente al Parlamento e igualmente el Grupo parlamentario mayoritario, mediante la conexión integradora que supone la relación Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes y Portavoz del Grupo parlamentario de la mayoría.

EL DERECHO DE INTERROGACIÓN

Isidre Molas

Los instrumentos más clásicos de inspección política parlamentaria, que combinan la información y el control sobre el Gobierno, son la interpelación y la pregunta, ésta última subdividida actualmente en tres modalidades: la pregunta con respuesta oral en el Pleno, la pregunta con respuesta por escrito y la pregunta con respuesta oral en Comisión. Estas figuras constituyen una unidad que podríamos definir como expresiva del derecho de interrogación y que se diferencia histórica y dogmáticamente del otro gran instrumento de información y control que es la comisión de investigación. Preguntas y interpelaciones son por lo tanto un bloque que se concreta y se estructura de forma diversa según los países por encima de sus diferencias y singularidades, y de los esfuerzos por escindir las.

Históricamente, el derecho de los diputados a interrogar el Gobierno se desplegó de forma no homogénea, pero la evolución de los distintos regímenes parlamentarios se ha ordenado cronológicamente en diversas fases en que han ido apareciendo y concretándose las diversas figuras reglamentarias que lo estructuran:

a) Es frecuente situar el 9 de febrero de 1721 como la fecha en que se originó la pregunta (oral y en el Pleno) en la Cámara de los Lores británica, aunque el derecho a preguntar en la Cámara de los Comunes no fue reconocido hasta 1783. Los parlamentarios podían preguntar a los ministros, los cuales respondían sin que se produjese votación. En 1849 el uso parlamentario de las preguntas había adquirido tal frecuencia e interés político, que se consolidó con la reserva de un question time, como garantía de su estabilidad y fijación.

b) El establecimiento de regímenes liberales parlamentarios en el Continente comportó una cierta adopción de las formas británicas. Tal vez por el carácter polémico de la Monarquía constitucional francesa con el Rey, la incorporación de la pregunta (1) estuvo aparejada con la posible presentación de un ordre du jour, el cual era sometido a votación.

Pero la pregunta y la interpelación no se consolidan hasta el asentamiento de los regímenes parlamentarios en los años treinta. En Francia reencontramos la pregunta-interpelación bajo la Monarquía de Julio, y lo mismo sucede en Bélgica, siempre bajo el procedimiento seguido por las mociones de orden. De la pregunta que se responde oralmente con posibilidad de interponer una "moción de orden" posterior no se pasó a una regulación jurídica singular de la interpelación hasta 1.876 en Francia y 1.889 en Bélgica en la Cámara de Representantes (1.907 en el Senado), aunque su uso normal ya era admitido. En España la pregunta penetró también por la vía de la práctica en 1.834, el Reglamento del Congreso del 1.838 introdujo la interpelación y el de 1.847 reguló la pregunta, que será incorporada al Reglamento del Senado en 1.866. La interpelación será así una fórmula habitual en el Continente, existiendo en Francia, Bélgica, España, Italia, Holanda, Noruega, Suecia, Dinamarca, Alemania (sin votación en este caso). Las preguntas contestadas oralmente serán reguladas posteriormente: Italia (1.868), Francia (1.876), Alemania (1.912, suprimidas en 1.918 y restablecidas en 1.952), Bélgica (1.897, suprimidas en 1908 y restablecidas en 1.962).

De hecho la interpelación se convierte en un instrumento de uso regular y conserva este carácter de pregunta de respuesta oral con moción posible, al tiempo que se configura una pregunta que finaliza en la respuesta y se reduce su grado de discrecionalidad. Es el diputado quien elige el procedimiento de interrogación.

c) Con el cambio de siglo se produce la introducción de la pregunta con respuesta escrita con la finalidad de descargar el tiempo de las preguntas en el Pleno en aquellas cuestiones no urgentes o sin contenido político elevado o general, al mismo tiempo que se empieza a regular la existencia del question time fuera de Gran Bretaña, por una parte como garantía del diputado y por otra como medio para disuadir de preguntar siempre oralmente si se quiere evitar el colapso. En Gran Bretaña había sido ya establecida la pregunta con respuesta escrita en 1.902; en 1.909, en la Asamblea Nacional francesa y en 1.911, en el Senado francés. En Bélgica la supresión de la pregunta con respuesta oral en 1.908 significó un aumento de la de respuesta escrita. El Reglamento

español del 1.934 la introduce al mismo tiempo que el question time. Se exige ya la presentación por escrito en todo caso de las preguntas y las interpelaciones.

d) El gran volumen de preguntas y interpelaciones generado como consecuencia de la estructura del régimen parlamentario de entreguerras, se amplió con el aumento de las actividades del Gobierno a partir del crecimiento del intervencionismo estatal después de 1.945 y llevó también en este terreno a una racionalización del parlamentarismo. Así: a) se separa la moción de censura de la interpelación para no someter a los gobiernos a un constante riesgo de inestabilidad (con una clara resistencia en Bélgica y en Francia, aunque en Francia había sido retirada la interpelación del Consejo de la República durante la IV República Francesa y fue finalmente suprimida del todo en 1.958); b) se introducen las preguntas con respuesta oral en comisión (Italia, España); c) se delimita el ámbito necesario de la pregunta, para reducirle el marco; d) se tiende a delimitar el ámbito material de la interpelación para no hacer posible debates sobre mociones originadas por cuestiones de detalle o laterales; e) este intento de diferenciar más intensamente la pregunta y la interpelación, conduce a la adopción de la práctica británica de las preguntas suplementarias, abiertas a todos los diputados (Dinamarca, Suecia, Holanda, RFA,); f) se confieren poderes al Presidente o a la Mesa para cualificar no tan sólo formalmente, sino también materialmente, las preguntas y decidir sobre la vía de tramitación (en algún caso como en el Senado italiano previo acuerdo del preguntante).

EL DERECHO DE INTERROGACIÓN EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA.

La Constitución española destina el artículo 111 a regular el derecho de interrogación de las Cámaras, como integrante de la acción de inspección política al establecer la existencia de las interpelaciones y las preguntas al Gobierno, y a consagrar jurídicamente una garantía para estos mecanismos, sometiendo a ellos al Gobierno y fijando una reserva temporal obligada: "1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de

debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal.

2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición."

El precepto es original en nuestro derecho ya que sólo tenemos el precedente de la Constitución de 1.869, que trataba de la interpelación (2), y no es tampoco general en Europa occidental (3), pues en muchos países se concreta tan sólo a nivel reglamentario y, como ya hemos mencionado, incluso en este terreno la concreción ha sido posterior a su práctica. En el constitucionalismo de Europa oriental en cambio es hoy frecuente recoger el derecho a formular preguntas: art. 27 de la Constitución de Hungría, art. 59 de la República Democrática Alemana, art. 87 de la de Bulgaria (que contempla la posibilidad de adoptar acuerdos), art. 49 de la de Checoslovaquia que trata de preguntas e interpellaciones. Pero ni en el mundo nórdico, ni en el occidental es general la regulación constitucional del tema.

Posiblemente por esto la existencia del art. 48.2 de la Constitución de 1.958 de la V República Francesa, por su propia singularidad, haya sido el más considerado a la hora de introducir nuestro art. 111, ya que constitucionaliza al mismo tiempo que la pregunta (el derecho parlamentario francés desconoce la interpelación) el question time: "Una sesión por semana (de las Cámaras) estará reservada con prioridad a las preguntas de los miembros del Parlamento y a las respuestas del Gobierno".

El artículo 111 define pues tres grandes temas: a) el principio político de la sumisión del Gobierno y cada uno de sus miembros al derecho de interrogación en las Cámaras ejercido por los Diputados y Senadores; b) la concreción del derecho de interrogación en dos figuras: preguntas e interpellaciones, estas últimas con la posibilidad de ir seguidas de moción; y c) la reserva de un tiempo mínimo semanal para el ejercicio de este derecho.

I. EL DERECHO A INTERROGAR Y LA OBLIGACION DE RESPONDER.

El artículo 111.1 establece que: "El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpellaciones y preguntas que le sean formuladas en las Cámaras". Fija, por lo tanto, la sumisión de todos y cada uno de los miembros del Gobierno (Presidente, Vice-