



UNIVERSITAT^{DE}
BARCELONA

La formación de las Cortes Generales en la legislatura 1977-1979

Jordi Capo Giol



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution 4.0. Spain License.**

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

FACULTAD DE DERECHO

*Tesis para la obtención del Grado de Doctor en Derecho,
dirigida por el profesor agregado de D. Político
Dr. JORDI SOLE TURA.*

LA FORMACION DE LAS CORTES GENERALES
EN LA LEGISLATURA 1977-1979

JORDI CAPO GIOL

Barcelona, setiembre 1981

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA



0700882049

LA RESPONSABILIDAD POLITICA

El artículo 108 de la Constitución española establece el principio básico de los regímenes parlamentarios, la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento o una de sus Cámaras. El gobierno, en todo momento, debe tener la confianza tácita de la Asamblea legislativa; confianza que se supone existente en tanto en cuanto no se deniegue explícitamente por el resultado adverso al ejecutivo de una moción de censura o una cuestión de confianza (69).

El ejercicio de la responsabilidad política aparece, pues, como un momento esencial de la colaboración de poderes entre los representantes y los gobernantes y, sin embargo, no puede considerarse como ninguna de las clásicas funciones de legislación, ejecución y jurisdicción que caracterizan al Estado, según la clásica teoría liberal del mismo. Como ha dicho con razón Sánchez Agesta, "hay, ciertamente, en la organización del Estado un proceso jurídico que se articula en la legislación, la administración y la jurisdicción. Ahora bien, antes que ese proceso jurídico, el Estado es acción política. Acción política íntimamente vinculada a la definición de esas normas jurídicas y a su aplicación, pero acción política que tiene el valor de un fenómeno propio..." (70).

La confianza de las Cámaras en su gobierno forma parte de esa acción política del Estado. Las posibilidades del ejecutivo de dirigir, más allá de las prescripciones legales del Parlamento, la política del Estado explican la necesidad del control. En este terreno, la acción fiscalizada del legislativo no tiene, ni puede tener, ningún límite definido. El Parlamento no cumple, al exigir la confianza, con una actividad meramente jurídica cuyo contenido tenga un objeto limitado también jurídicamente. Por el contrario, los criterios con los que efectúa la valoración del gobierno son enteramente libres (71).

Teóricamente, por tanto, la confianza y la responsabilidad, como dos elementos correlativos, son el mecanismo institucional para conjugar la voluntad soberana del pueblo, mediante sus representantes electorales, con la dirección política del Estado que asume el gobierno. Porque la Asamblea es soberana, puede ejercer un poder sin límites sobre el gobierno; a ella le compete mantenerlo o derribarlo. La confianza y la responsabilidad son el símbolo, la expresión del poder del Parlamento, del poder de los ciudadanos. Sin embargo, en la realidad de la vida política, los hechos ocurren de otra manera: la exigencia de la responsabilidad no es el elemento determinante de la crisis y el final de los gobiernos.

En los actuales sistemas democráticos -ya hemos insistido en ello- la acción de las Cámaras es una acción es-

estructurada. Los diputados se ordenan en grupos parlamentarios, generalmente expresión de los partidos políticos, con disciplina de voto. En este contexto, la formación de mayorías es estable y el gobierno dispone de un sólido apoyo en las Cámaras, gracias a un partido mayoritario o a una coalición. En la medida en que el partido o los partidos que apoyan al gobierno mantienen su cohesión con el grupo gobernante, éste no tiene nada que temer del Parlamento. La crisis, por el contrario, puede producirse en el seno de los partidos y el Parlamento se encuentra con que el gobierno ha sido derribado sin mediar un explícito voto de censura.

Colliard y von Beyme han proporcionado unas valiosas consideraciones estadísticas de estos fenómenos. Para Colliard, 34 de los gobiernos que él estudia, 314, han sido cesados por el Parlamento, lo cual corresponde al 11% de los casos en que un gobierno ha terminado su mandato. En cambio, 89 gobiernos han debido dimitir por desacuerdo en el partido o la coalición, que los mantenía en el poder; es decir, un 28% (72). Según von Beyme, aunque sus criterios de clasificación no sean coincidentes con los de Colliard como puede apreciarse si se comparan en detalle sus respectivos cuadros, también el 11% de los gobiernos han caído por la acción parlamentaria (73). Todas estas cifras conviene relativizarlas en un doble sentido; por una parte, puede advertirse que las causas traumáticas, ya sean partidistas o parlamentarias, no constituyen el modo más frecuente del final de los gobiernos

que se debe a los resultados electorales. Por otra parte, para evaluar realmente el peso de la denegación de la confianza parlamentaria, hace falta recalcular los datos citados para tener sólo en cuenta las crisis de gobierno separadamente a las otras causas de sustitución del ejecutivo; así resulta que un 75% de las auténticas crisis de gobierno se originaron por razones extraparlamentarias, concretamente por la retirada del soporte de las fuerzas mayoritarias y sólo, en un 25% de los casos, la crisis tuvo un origen parlamentario.

Parece, pues, que la teoría y la realidad se contraponen. Constitucionalmente, la censura y la denegación de la confianza son los mecanismos que garantizan que el ejecutivo cuenta con el apoyo parlamentario; prácticamente, pero, los gobiernos dimiten antes de comprobar los resultados adversos de una votación. Sin embargo, quizás no haya tanta distancia entre una y otra; de hecho, la posibilidad constitucional de exigir la responsabilidad política continúa permitiendo el control del ejecutivo. Los gobiernos dimiten a causa de una crisis extraparlamentaria porque los partidos disponen del arma parlamentaria de la censura para obligar a su cese.

Se comprenderá, por consiguiente, que, por la importancia del tema, los mecanismos de la responsabilidad política fueran ampliamente discutidos durante el proceso constituyente español. Si, como hemos dicho, la votación de confianza y la moción de censura son el símbolo del poder del Parlamento y, en la base, la institución que permite derribar a los gobiernos, resultará absolutamente lógico que las Cortes

del 15 de junio hayan puesto todo su interés en regularlas de un modo u otro. Como ha puesto de manifiesto Solé Tura, en la legislatura del 1977 existe una contradicción que potencia los conflictos políticos para la cristalización de la responsabilidad en la Constitución; por una parte, las Cortes eran ordinarias pero sin la posibilidad de controlar el ejecutivo porque España no era un auténtico régimen parlamentario; por otra parte, las Cortes eran constituyentes (74). Esto explica que el debate sobre la confianza y la censura no se realice en el único terreno de la elaboración de la constitución -como correspondería a una Asamblea constituyentes- sino en cualquier momento en que los grupos parlamentarios entendieron que el gobierno existente debía ser fiscalizado, tanto más por cuanto no había sido investido por la Cámara.

Naturalmente, uno y otro campo, el que corresponda al control inmediato del gobierno y el que responde a la institucionalización abstracta del control son dos aspectos que mantienen una íntima conexión, que se influencia mutuamente y que permiten considerar que el proceso constituyente no se cierra en los ámbitos de lo que estrictamente sería su definición jurídica (75). Por ello, consideraremos, seguidamente, el debate sobre la responsabilidad política en todas aquellas instancias donde se manifestó, sean de carácter reglamentario, factual, legislativo o constituyente.

A) LA PROPUESTA SOCIALISTA

Al tiempo que la ponencia de Reglamento del Congreso de los Diputados publicaba su proyecto, el Grupo Socialista del Congreso empezó a plantear la necesidad de que se regulara el ejercicio de la responsabilidad política del gobierno (76), mediante la adición de un nuevo Título al Reglamento provisional que se denominara "del voto de confianza y censura".

Para los socialistas, el voto de censura podía ejercerse bien contra el gobierno en su totalidad o bien contra alguno de sus miembros individuales. Para su presentación bastaba la firma de un único grupo parlamentario; se preveía la posibilidad de que la censura no se discutiera inmediatamente, es decir, se admitía la existencia de "un período de enfriamiento", pero por la vía de fijar un plazo máximo de cinco días dentro de los cuales debería discutirse esta censura. La enmienda no fijaba cuál era la mayoría necesaria para que la censura se considerara aprobada y, por tanto, regiría la regla general de la mayoría simple. Acorde con el carácter reglamentario del texto, los socialistas no fijaban cuáles serían las consecuencias de una censura aprobada.

Por otra parte, los socialistas admitían la posibilidad de utilizar el voto de confianza en supuestos muy amplios que se extienden desde la aprobación al rechazo de enmiendas, al mantenimiento de artículos, a la fijación del or

den del día y a la aprobación de mociones. Por el contrario, no se recogía la cuestión de confianza vinculada a la totalidad de una ley, tanto porque no se citaba expresamente como porque la cuestión de confianza no cerraba el debate sino que procedía la discusión y votación de todas las enmiendas. La votación debía realizarse nominalmente, reforzando así la disciplina de los grupos, pero se preveía la justificación de las disidencias, con el siguiente texto:

"...Tienen la facultad de hacer declaraciones del voto un Diputado por cada grupo, así como aquellos Diputados que pretendan exponer posiciones disidentes respecto de las de sus propios grupos" (77).

En el Senado, el proyecto no fue enteramente coincidente. García Borbolla, Iparraguirre y Navarro Esteban formularon un voto particular -en el que no se recogía la votación de confianza y sí, exclusivamente, la moción de censura-, similar al presentado en el Congreso pero con la exigencia de que esta moción fuera presentada por cincuenta senadores que pertenecieran a más de un grupo parlamentario. La votación debía ser nominal y secreta y se entendía aprobada si obtenía la mayoría absoluta de los votos de los senadores en ejercicio. Las consecuencias de su aprobación consistían en la comunicación del Presidente de la Cámara al Jefe del Estado (78).

B) LA RESPONSABILIDAD POR LA VIA DE HECHO

El 27 de agosto de 1977, un incidente entre las Fuerzas de Orden Público y el diputado del PSOE don Jaime Blanco García (79) permitió que el grupo socialista intentara ejercitar la responsabilidad ministerial que había defendido anteriormente. En efecto, tras el debate parlamentario de los hechos ocurridos en torno a este caso, el 13 de setiembre, el Presidente interino de la Cámara anunciaba que

"Se suspende la sesión durante dos horas, y en treinta minutos los Grupos Parlamentarios podrán formular a la Mesa las mociones que estimen oportunas. Dentro de dos horas se reanudará la sesión" (80).

Pero la sesión no se reinició hasta las nueve menos diez minutos en que el Vicepresidente primero anunciaba

"...La Mesa de esta Cámara, en unión de la Junta de portavoces, está deliberando sobre las mociones o propuestas presentadas por los distintos grupos políticos. La deliberación no ha terminado, la deliberación continúa..." (81).

y suspendió la sesión hasta el día siguiente.

La discusión de aquella tarde entre los principales líderes políticos sería de gran trascendencia puesto que en

la misma se establecería fácticamente que el gobierno era responsable ante el Parlamento. El régimen parlamentario había nacido en España y no, precisamente, por unanimidad. Así lo explicaba Gómez Llorente (SC):

"Ayer no pudo reanudarse la sesión por el larguísimo conflicto que tenían en la Junta de portavoces debido a que el Partido del Gobierno quiso que no se admitiera a trámite la moción presentada por el Grupo Socialista del Congreso, así como la moción presentada por el Grupo Socialista de Catalunya.

"Por esto puedo decir con satisfacción que no se todavía cuál va ser el resultado de estas votaciones, pero que con toda certeza, sea cual sea el resultado de las votaciones de esta tarde, ya se ha producido una victoria de la democracia y del Parlamento al hacer que sean admitidas a trámite estas mociones, porque ello entraña que el Parlamento ha proclamado que el Gobierno es responsable ante él, cosa que el gobierno quiere eludir" (82).

Y Santiago Carrillo aclaró todavía más cómo se había producido esta afirmación parlamentaria de la responsabilidad gubernativa. No había consistido en un acuerdo de todos los grupos, sino en la derrota de la UCD:

"En la noche de ayer hemos comprobado que en esta Cámara el Gobierno no tiene mayoría. En la Junta de Portavoces el Gobierno quedó en minoría..." (83)

Dos elementos, por tanto, destacan de estas manifestaciones políticas. En primer lugar, una victoria parlamentaria; pero resulta interesante subrayar que ésta se ha producido en una instancia específica del Parlamento, en la Junta de Portavoces reunida con la Mesa y sin intervención del Pleno de la Cámara, lo que demuestra dónde se sitúa el auténtico centro de gravedad político del Parlamento español. Por otra parte, derrota de la UCD que argumentaría que la responsabilidad no se hallaba prevista ni en la LRP ni en las Disposiciones provisionales de la Presidencia.

Así pues, al margen de cualquier regulación legal, por el camino de la práctica, el Gobierno o, más concretamente, su Ministro del Interior se encontraba frente a dos mociones de censura presentadas por los dos grupos socialistas, a tenor de los siguientes textos:

- "... la Cámara condena la actuación del Gobernador Civil y del Ministro del Interior, responsables políticos de los hechos y, consecuentemente solicita el cese en los puestos que ocupan" (84).
- "... la Cámara considera al Gobernador Civil de Santander y al Ministro del Interior como respon

sables políticos de los hechos y consiguientemente, condena ya respectiva participación en los mismos y solicita el cese o la dimisión de ambos" (85).

Señalemos que ambas mociones precisan que se trata de una responsabilidad política, frase que revela un doble sentido; por una parte, no eran ellos los causantes materiales de los hechos pero, por otra parte, sus facultades de dirección les obligan a asumir la imputabilidad política de los mismos. Señalemos también que la posible adopción de estas mociones no comportaba obligatoriamente la dimisión del Ministro afectado y sus consecuencias eran, por tanto, políticas y no jurídicas; de ahí que la moción presentada por Socialistas de Catalunya recoja dos posibles soluciones, el cese o la dimisión, con lo que se presionaba al Jefe del Gobierno y al Ministro individualmente.

A los efectos que nos interesan -la cristalización de la responsabilidad política y la relación de confianza en las prácticas parlamentarias españolas- es irrelevante el resultado que obtuvo la moción socialista, una vez retirada la de sus compañeros catalanes. Con todo, su votación -118 afirmativos, 160 negativos y 58 abstenciones- muestra que los partidos minoritarios (GPC, MVC, AP y GMx) distinguieron entre la necesidad de afirmar el principio de la responsabilidad política y la conveniencia política de que la censura triunfara.

Naturalmente, este tema ya nos aleja de la concepción del Parlamento en un sistema democrático de las fuerzas políticas, para entrar en el terreno de sus estrategias para la transición política y, por tanto, no entraremos en las razones de esta abstención. Indiquemos tan sólo que el grupo comunista presentó una moción que, sin ser estrictamente de censura, su aprobación hubiera llevado a una crisis ministerial:

"El Grupo Parlamentario Comunista, después de escuchar al señor Ministro del Interior, considera que el Gobierno de la Unión del Centro Democrático, por su falta de apoyo suficiente en el Congreso y entre la opinión pública, no - - - está en condiciones de asegurar una política de orden público democrática y eficaz.

El Grupo Parlamentario Comunista estima que para asegurar esa política España necesita, en el actual período de transición, un Gobierno de amplia base, es decir, un Gobierno de concentración democrática nacional y solicita de la Cámara se pronuncie en este sentido" (86).

Por su parte, en el curso del debate, la UCD pudo plantear su postura acerca del tema de las mociones de censura. Pérez Llorca diría:

"Quiero dejar bien clara nuestra postura. La Unión de Centro Democrático y el Gobierno no

se oponen a la introducción de las mociones de censura. La Unión de Centro Democrático y el Gobierno reconocen plenamente la capacidad constituyente de esta Cámara, capacidad constituyente que comparte con el Senado y que debe ser utilizada con posterioridad con un referendo popular. Lo que no reconoceríamos, lo que no estamos dispuestos a admitir, sería la doctrina del acto constituyente cotidiano. Es decir, que diríamente por actos sucesivos de esta Cámara, por actos que no contaran con la concordancia del Senado ni con posterior referendo, se introdujesen en nuestra práctica política normas que pudieran pretenderse que eran fundamentales...
... Propugnamos que en la Constitución exista un voto de censura como puede existir también un voto de confianza para el Gobierno... Por tanto, que quede bien claro que no hay posición ninguna de fondo a este problema, que es una oposición al tratamiento procesal que se le está dando" (87).

En aquellos momentos, pues, la UCD mantenía dos principios de sigual relieve; la equiparación Congreso-Senado y la responsabilidad política como resultado de norma constitucional, es decir, de su "racionalización" y no como producto mismo de la historia de los Parlamentos. Estos dos criterios serían los que inmediatamente intentaría llevar a la práctica.

C) EL PROYECTO GUBERNATIVO

1. Las posiciones generales.

UCD había manifestado su intención de que la responsabilidad política fuera el resultado del texto constitucional; pero su interés real residía en encontrar una reglamentación estricta y restrictiva para el ejercicio de la censura. Esto lo demostraría algunos días después del debate arriba reseñado. El 27 de setiembre entraba en el Congreso de los Diputados un proyecto de ley que regulaba con carácter provisional las relaciones entre el Congreso y el Senado en el ejercicio del control parlamentario del Gobierno (88). Se da ba así una respuesta a la moción de censura que la UCD había tenido que admitir unos días antes, así como a la nueva ofensiva que, con el mismo tema, se preparaba en la Comisión de Reglamento del Congreso puesto que, al día siguiente, iban a debatirse los votos particulares presentados por Socialistas del Congreso a los que ya hemos hecho referencia.

Por esto, el proyecto de ley se presentó con unas características de urgencia que se reflejan en unas normas de tramitación especiales, acordadas previa deliberación de la Junta de Portavoces (89). Con ellas se solventaba la incapacidad legislativa de la Cámara que, sin tener aprobado su reglamento, se regía por las Normas provisionales de la Presidencia de las Cortes. El rasgo más importante de las nuevas disposiciones sería la aparición de un proceso legis

lativo de única lectura puesto que se suprimían los trámites de ponencia y comisión a fin de que el proyecto se discutiera directamente en el Pleno; simultáneamente se fijaba un breve período de enmiendas de siete días.

De todas formas, a pesar de estos procedimientos acelerados, iba a discutirse en primer lugar el proyecto reglamentario socialista y, para impedirlo, la UCD presentó una enmienda "in voce" que consistía en una remisión a su propia ley. Al iniciarse el debate en el seno de la Comisión, Socialista y Alianza Popular denunciaron la intromisión legislativa del Gobierno como contraria a la autonomía parlamentaria. UCD respondía que el tema no era reglamentario y que su existencia práctica exigía una regulación legal, aunque la Constitución no estuviera aún redactada; esta postura de la UCD era apoyada por la Minoría Vasco Catalana. El grupo Comunista, que había presentado también una enmienda en favor de la moción de censura, anunció su retirada por considerar de mayor interés la discusión en el Pleno del proyecto de ley. Esto motivó una agria polémica entre los representantes socialistas y comunistas; mientras que el último era partidario del debate de la ley porque en ella se regulaban los efectos de la moción de censura (tema que no podía recogerse en un reglamento), los socialistas defendían su voto particular porque llevaba a los mismos efectos prácticos de dimisión de un gobierno que careciera de la confianza del Congreso, sin tener que admitir las cláusulas restrictivas

que la UCD no tendría dificultad para institucionalizar un precepto reglamentario que remitiera a la ley recién presentada.

En la misma, la UCD expresaba una filosofía acerca de la responsabilidad política que, como ha señalado Montero (90), no era meramente provisional. En efecto, para la UCD la votación de confianza debía servir para facilitar la actividad del gobierno; la moción de censura, en cambio, había de regularse en tal forma que no provocara con facilidad crisis ministeriales. Este contenido de la ley quedaba encuadrado en una concepción de principio, no vinculada estrictamente a la relación de confianza entre el legislativo y el ejecutivo, que reforzaba su noción de cuál era el control que habían de ejercer los parlamentarios. Como indica la exposición de motivos del proyecto de ley,

"El Congreso y el Senado son, por igual, expresión de la voluntad soberana del pueblo. En consecuencia a los dos cuerpos legisladores, esto es a las Cortes como un todo, es a quien ha de corresponder la potestad de aprobar o censurar la gestión gubernamental y, a tales efectos, es cauce adecuado la sesión conjunta de ambas Cámaras, prevista por la propia Ley para la Reforma Política" (91).

Como puede verse, el ejercicio de la responsabilidad se vinculaba para la UCD al respecto estricto de la Ley

para la Reforma Política y al principio de igualdad entre las dos Cámaras. Pero esta posición conviene que sea discutida; en primer lugar, la LRP no preveía el control parlamentario y, por tanto, no es deducible directamente de la misma la participación del Senado en la confianza y en la censura. La interpretación efectuada, pues, resulta coincidente con los repetidos intentos centristas de potenciar la Cámara Alta. Por otra parte, la previsión de una reunión conjunta de las dos Cámaras, aunque contemplado en un caso específico en la LRP, resulta excepcional en el derecho comparado (92) y venía a significar en la práctica la imposibilidad del control por la mayoría de que disponía la UCD en el Senado.

No terminaban aquí los elementos que dificultaban el ejercicio de la censura por la oposición. El proyecto preveía clásicos mecanismos de "racionalización": el número de proponentes de la moción de censura se fijaba en 50 diputados o 35 senadores, que no podrían presentar otra moción de censura si ésta fuera derrotada, el debate no se iniciaba hasta transcurridos cinco días y para su triunfo eran necesarios la mayoría de los miembros de las Cortes, con el sólo cómputo de los votos favorables. En cuanto a la votación de confianza, ésta se vinculaba a la aprobación de un texto legislativo y se entendía aprobada de no mediar la presentación de una moción de censura.

La UCD había adoptado, pues, los mecanismos de la responsabilidad política propios del sistema francés, reforzándolos con la exigencia de la reunión conjunta de las Cámaras. Ello levantaría una fuerte oposición en los restantes partidos al pensarse que, para el proyecto presentado, podrían repetirse las palabras de Burdeau según las cuales "... la existencia de la responsabilidad sirve de etiqueta al régimen; pero no influencia su funcionamiento" (93).

La oposición más clara se manifestó en una enmienda a la totalidad de Alianza Popular que pedía la retirada de la ley "... por razones de oportunidad, por razones de procedimiento y por razones de fondo". Las razones de oportunidad y de procedimiento a las que se refería Fraga Iribarne remiten a todo el "iter" que había seguido hasta aquel momento la ley y que ya hemos recogido (94). Más importante es señalar las críticas al fondo por proceder de quien no esconde su posición favorable a la Cámara Alta:

"... Cámara por la que tengo el más alto respeto y soy, es público y notorio, el mayor defensor de la amplitud de sus funciones en la Ponencia Constitucional... (Pero) en ningún país, por lo menos los importantes de los que conozco, la Cámara Alta -que tiene una función importantísima pero no esa- entra en las cuestiones de confianza política... Por otra parte, la figura de la Asamblea conjunta para resolver las cuestio-

nes de confianza y censura es única y anómala en el Derecho Constitucional y parlamentario..."

Según Fraga Iribarne, estas anomalías se debían a que:

"... el fin del proyecto es puramente político y circunstancial y está perfectamente claro lo que persigue: hacer imposibles las mociones de censura y, lo que es más grave, permitir además al Gobierno, con arreglo al art. 6, la obtención de la aprobación de los proyectos de ley polémicos, en bloque" (95).

A esta intervención, replicó el Ministro de Trabajo, el profesor Jiménez de Parga, quien tras referirse a la existencia contemporánea del denominado "parlamentarismo racionalizado" y citar diversas muestras de éste, explicó que en Italia existía la sesión conjunta de las Cámaras (sin que hiciera referencia a su sistema electoral) y a la votación de confianza francesa vinculada a un texto legislativo. Pero, sin duda, el punto crucial de su intervención no estaba en estos elementos comparativos, sino en la explicación de las razones del sistema adoptado:

"... no existe un solo texto constitucional en el que sólo se establezca la obligación del Gobierno de dimitir, por haber perdido la moción de censura, si además no se establece en el mismo documento, la posibilidad de la disolución..." (96).

En efecto, en España faltaba otro de los elementos definitorios de los regímenes parlamentarios, la posibilidad de disolución que tiene el ejecutivo y, por ello, no es de extrañar que se recurriera al sistema francés, porque como había dicho Abril, "Para ser fieles al espíritu del parlamentarismo, se está obligado a afrontar la inestabilidad cuando se presenta como un dato, a no ser que se intente reducirla por la utilización de la disolución" (97). Negado este camino al legislador español, se convertía en obligado lo que a los constituyentes franceses resultó producto de una opción política, como señala el mismo autor completando la frase anterior: "Pero no es hacia esta dirección que se han orientado los reformadores de 1958 porque no han querido conseguir la estabilidad gracias al juego hipotético de la disolución, sino de una reglamentación de la puesta en cuestión de la responsabilidad del gobierno" (98).

Así planteados los argumentos de una y otra parte, se pronunciaron a favor de la enmienda presentada por Alianza Popular, los dos grupos socialistas y el grupo comunista; la minoría nacionalista y el grupo mixto se abstuvieron, con lo que el proyecto de ley sería admitido a debate. Pero conviene recoger las razones de la abstención comunista en la medida que indican un nuevo marco de relaciones interpartidistas que sería aquél donde la ley debería aplicarse. Por parte comunista, se anunciaba el descontento con el texto del gobierno que no sería votado si se pretendiera recoger en la

Constitución; pero que, en las circunstancias del momento, otorga sólo "cartuchos limitados" al gobierno que, quizás, ni tan siquiera necesitaría:

"... si nosotros nos abstenemos y no votamos en contra es porque mañana vamos a la reunión de la Moncloa con la idea de que será posible establecer unos principios mínimos, comunes entre todos los grupos, que permitan gobernar y ejercer la labor parlamentaria con un consenso sobre una serie de cuestiones fundamentales y porque creemos que si el gobierno va a estas discusiones con la intención que nos ha sido expuesta, quizás no tenga necesidad de utilizar ni estos dos o tres cartuchos que pueden quedarle hasta el momento en que la Constitución se apruebe" (99).

2) La discusión del articulado.

El debate del articulado presentó importantes modificaciones en el texto presentado por el gobierno; las numerosas enmiendas de todos los grupos llevaron a la declaración de Arias Salgado, en busca de una mayoría, de que el proyecto de ley era susceptible de mejora. Para ello, generalmente la UCD apoyaría las posiciones de la Minoría Vasco Catalana a las que los restantes grupos darían también su asentamiento o se abstendrían, sin oponerse por un voto en contra.

Según el art. 1 del proyecto gubernamental, el objeto de la ley eran las relaciones entre el Congreso y el Senado en el ejercicio del control parlamentario y no, las relaciones entre las Cortes y el Gobierno. Las enmiendas de Alianza Popular y comunista pretendían que se suprimiera la referencia al Senado, puesto que deseaban que la Cámara Alta no pudiera ejercer la responsabilidad política. El grupo Socialista precisaba que "control parlamentario" debía sustituirse por "cuestión de confianza y moción de censura". La Minoría Vasco Catalana señalaba que la ley se refería a las relaciones entre Gobierno y Congreso y Senado. El representante de la UCD, Herrero de Miñón, se adhirió a las enmiendas socialistas y de la Minoría Vasco Catalana, rechazando la exclusión del Senado por cuanto éste había sido también elegido por sufragio universal, directo y secreto, según sus palabras. La enmienda refundida de los socialistas y la Minoría Vasco Catalana fue aprobada por unanimidad.

El art. 2 establecía la posibilidad de presentar las mociones de censura ante las Mesas del Congreso o del Senado. Retirada la enmienda comunista de supresión de la referencia al Senado, por su derrota anterior, sólo cabe remarcar la enmienda socialista que intentaba que el debat se iniciara en el Congreso de los Diputados, aún cuando por respeto a la legalidad vigente, se admitía la posterior intervención del Senado. UCD se manifestó contraria a su admisión, quedando el artículo prácticamente inalterado.

Según el art. 3, las mociones de censura debían ser presentadas por 50 diputados o 35 senadores pero al solicitar los restantes grupos que los grupos parlamentarios tuvieran también esta competencia, la UCD aceptaría la refundición del texto de tal forma que a aquellas cifras se añadía el ejercicio de la censura por un único grupo parlamentario.

El apartado primero del art. 4 especificaba que la moción de censura se discutía en sesión conjunta del Congreso y el Senado. Las enmiendas de todos los grupos rechazaban esta votación conjunta (una vez retiradas las propuestas de supresión del Senado), precisando los socialistas que el debate debía realizarse en primer lugar en el Congreso. UCD aceptó la enmienda de la Minoría Vasco Catalana por cuanto se refería exclusivamente al debate por cada una de las Cámaras sin realizarse la sesión conjunta.

En el art. 5, el proyecto de ley exigía que para que se entendiera aprobada la moción de censura, eran necesarios los votos favorables de la mayoría de los miembros de las Cortes. El grupo comunista y Alianza Popular exigían tan sólo los votos favorables de los presentes (siempre que lo estén la mayoría absoluta de los miembros que componen la Cámara, precisaba la enmienda comunista). La Minoría Vasco Catalana y los socialistas, que admitían la mayoría sobre los miembros nominales de las Cámaras, se pronunciaban por la supresión de la referencia a que se computarían exclusivamente

los votos favorables a la moción. UCD aceptó esta última modificación, a través de la enmienda del grupo nacionalista.

El art. 6 regulaba la cuestión de confianza, ligada a la aprobación de un proyecto de ley. El proyecto quedaba aprobado si no se presentaba una moción de censura. Para Alianza Popular, este artículo había de suprimirse o limitar la cuestión de confianza a declaraciones políticas y nunca a proyectos legislativos. Comunistas y socialistas permitían la confianza sobre proyectos de ley -"de especial trascendencia" según el grupo comunista- sin embargo se oponían a la exigencia de la moción de censura como forma de denegar la confianza. La Minoría Vasco Catalana aceptaba esta moción de censura pero exigía que los proyectos de ley incorporaran las bases de la actuación programática del gobierno, con lo que se tendía a reducir su ámbito de utilización; además limitaban explícitamente el número de cuestiones de confianza que el gobierno podía presentar, coincidiendo con ello con parte de la enmienda comunista.

El debate de este artículo hizo intervenir a los señores Solé Tura, Fraga, Peces Barba y Roca Junyent para criticar la posición centrista, que fueron contestados por Pérez Llorca. La intervención de este último resulta reveladora en la medida en que anuncia cómo debería regularse la responsabilidad política en la Constitución. Tras anunciar que su grupo votaría favorablemente la enmienda de la Minoría Vasco Catalana, hizo algunas consideraciones en torno al "parlamentarismo negativo":

"Es indudable que el régimen parlamentario implica que ... se garantice al mismo tiempo que el Gobierno cuente en todo momento con el ascenso positivo o (y ésta es una innovación moderna del sistema parlamentario) con el ascenso silencioso de la mayoría de la Cámara".

Y después de insistir en que el gobierno podía tener un "apoyo tácito o expreso" de la Cámara, advirtió del peligro que supondría permitir

"... lo que generalmente se considera una importante corruptela del sistema parlamentario: la técnica de no censurar al gobierno, pero no llevar a cabo su programa legislativo" (100).

Para defenderse contra esta eventualidad, cabría la posibilidad de una votación de confianza combinada con la disolución de la Cámara; pero, en palabras de Pérez Llorca, esta figura no podía introducirse en una ley ordinaria y, en todo caso, habría de aparecer conjuntamente con la moción de censura constructiva.

Nada más ofrecería el debate en el Congreso, retirada una enmienda del grupo Mixto en que se prevía la dimisión del gobierno en caso de carecer de la confianza de las Cámaras. Por su parte, el Senado no alteraría ninguno de los artículos presentados por la Cámara Baja, después del acuerdo en este sentido de la UCD y el PSOE, coherente con el nuevo espíritu de las relaciones entre los partidos por la firma

de los Pactos de la Moncloa:

"... esta ley que el Gobierno llevó al Congreso de los Diputados en unas circunstancias determinadas. Esas circunstancias han variado después, como es público y notorio. Esta ley que estamos contemplando, ni con el texto que ha llegado aquí ni con el texto que mi grupo parlamentario deseaba, va a ser utilizado; de manera en que no estamos en un caso de esos en que se impone la disciplina... El PSOE ha dicho que es una ley verdaderamente lamentable y, sin embargo, el PSOE como la UCD han decidido ahora que no se cambie una sola coma." (101)

A pesar de estas quejas, las enmiendas presentadas por los Senadores Socialistas y Progresistas Independientes no tendrían ninguna virtualidad. Así, no se admitió que la moción de censura quedara aprobada en el caso de que en una Cámara alcanzara la mayoría absoluta sin necesidad de pasar a la restante ni tampoco que se eliminara la referencia a la cuestión de confianza.

La ley sobre la regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza había quedado, pues, aprobada y sería publicada en el Boletín Oficial del Estado de 16 de noviembre de 1977. El partido del gobierno lograba así una ley que, gracias especialmente al reconocimiento de

competencias de control político al Senado, aseguraba una cómoda mayoría al ejecutivo que le permitiría legislar en situaciones complicadas mediante el uso de la votación de confianza y aseguraba una fuerte estabilidad al gobierno no mayoritario. Como afirma Montero, "el control parlamentario ideado por el Gobierno tenía, pues, la virtud de impedirlo y la ventaja de concederle una arma adicional para la aprobación de proyectos legislativos dificultados por las Cortes". (102).

Paradójicamente, sin embargo, el gobierno no conseguiría su estabilidad de los complejos mecanismos que había promovido sino de un acuerdo político, representado por los Pactos de la Moncloa y el consenso constitucional, que harían que la ley no fuera utilizada ni una sola vez en el curso de la legislatura. Sobre este punto tendremos ocasión de volver a insistir posteriormente.

D) LA MOCION DE CENSURA EN EL PROCESO CONSTITUYENTE

Al publicarse el primer borrador constitucional el debate anterior era todavía muy reciente y, por ello, no extrañará que algunos elementos reguladores de la censura surjan de nuevo. Especialmente, la finalidad última que con esta institución pretendía obtener cada grupo. La UCD, como partido en el gobierno, había manifestado anteriormente su voluntad de que la moción de censura no sirviera para derribar los gobiernos; se había pronunciado incluso -a través de la

ntervención reseñada de Pérez Llorca- por la institucionalización de la moción de censura constructiva.

Así, el art. 90 del borrador imponía la moción de censura constructiva, gracias al apoyo de la UCD, AP y la Minoría Vasco Catalana. La propuesta de la censura debía realizarse a instancias de una décima parte de los Diputados, que no podían presentar otra moción en el mismo período de sesiones, si ésta resultaba derrotada. La censura quedaba aprobada si obtenía la mayoría absoluta del Congreso.

Formalmente, pues, esta institución había cambiado al pasar del texto provisional al proyecto de Constitución. Desaparece la intervención del Senado; se adopta el sistema alemán de la moción de censura constructiva y se elimina la posibilidad de que un grupo parlamentario pueda presentarla. En la práctica, sin embargo, las líneas de fondo que mueven este proyecto son idénticas a las anteriores; se trata por la vía de la racionalización de dificultar -o impedir- el control parlamentario del gobierno. La moción de censura constructiva obligaba al acuerdo de todos los grupos no centristas para su posible triunfo; conocida la composición de la Cámara Baja se comprenderán, pues, las dificultades que la misma comportaba para su eficaz utilización por los grupos minoritarios.

Por ello, la izquierda se opuso de nuevo al proyecto gubernamental, anunciando socialistas y comunistas la presentación de un voto particular. Pero el segundo debate

en la ponencia no logró flexibilizar las posiciones mayoritarias y el texto pasó al anteproyecto de 5 de enero sin ninguna modificación importante. La presentación de enmiendas diseñó dos problemas. Por una parte, las referidas al núcleo del artículo, o sea, al carácter constructivo de la censura que no era admitido por el grupo comunista y sólo de manera opcional por los socialistas que entendían que los firmantes podían o no presentar un candidato a la Presidencia del Gobierno. Por otra parte, la iniciativa de presentación de la moción; AP y los comunistas habían presentado un voto particular solicitando que los grupos parlamentarios tuvieran, como una décima parte de los Diputados, el derecho de presentar una censura; a ellos se unirían la Minoría Catalana y el Grupo Vasco con sus enmiendas. El grupo Mixto, por su parte, entendía que tres grupos debían tener derecho de iniciativa en este tema. Ninguna enmienda se presentó a la exigencia de mayoría absoluta ni a la prohibición de repetir la censura, en su caso (103).

El debate en el seno de la Comisión Constitucional no produjo tampoco ninguna modificación en el artículo. La moción de censura constructiva fue aceptada por el grupo Socialista que retiraría su enmienda y se abstendría en la votación de la presentada por los comunistas; Solé Tura, en defensa de esta última posición, acusaría al sistema previsto porque

"... dificulta la auténtica relación entre los

poderes y, sobre todo, minimiza y obstaculiza la facultad de control real del Parlamento sobre el Gobierno..." (104).

Las respuestas llegaron desde la derecha. Alzaga (UCD) aludió a la necesaria estabilidad gubernativa y precisó que

"La Ley Fundamental de Bonn... logra eliminar el peligro de mayorías negativas que, sin embargo, no son positivas" (105).

También tomó la palabra el señor Fraga para pronunciarse en favor del texto del anteproyecto, al considerar que:

"El régimen parlamentario racionalizado aconseja el voto de censura constructivo" (106).

Esta posición resulta doblemente interesante; de un lado, significa una variación radical de las posiciones mantenidas en la ley provisional y ello hace pensar que se trataba allí de una táctica coyuntural que buscaba debilitar un gobierno en concreto; pero que, ante un texto duradero como la Constitución, se prefería la estabilidad gubernativa por encima de cualquier otra consideración. Ello nos lleva al otro aspecto de la cuestión. Resulta absolutamente erróneo identificar "parlamentarismo racionalizado" con la moción de censura constructiva; por ello, cabe pensar que los constituyentes, o mejor dicho, su sector mayoritario, enten

día por "racionalización" un contenido muy específico de este concepto; aquel que "desdeña pura y simplemente la importancia política del Parlamento" (107).

Naturalmente, la prohibición de que los grupos parlamentarios pudieran presentar mociones de censura liga directamente con este aspecto. Por la moción de censura constructiva, se impedía derribar a los gobiernos; con la exigencia de los 35 diputados, se aseguraba que la moción de censura no sería utilizada como un elemento de presión o propagandístico por las formaciones no hegemónicas. Este precepto, y creemos que ello no se ha destacado bastante, impedía no sólo el triunfo de la misma, sino sus posibilidades de utilización. Por ello, cabría definir como formal la respuesta que daría Pérez Llorca a las enmiendas de los partidos minoritarios:

"En este problema o cuestión concreta, realmente la introducción del Grupo Parlamentario en este precepto de la Constitución habría obligado a una alternativa constitucional global: o constitucionalizábamos el Grupo Parlamentario en su funcionamiento, y sobre todo en su composición mínima... o habíamos de hacer remisión a una norma en blanco; a una norma constitucional importantísima cual es la de los requisitos de la moción de censura que se iba a remitir a los Reglamentos..."

(108).

Efectivamente, no se plantea el problema político real: ¿qué fuerzas políticas habían de estar capacitadas para ejercer la censura? De hecho, es la misma imagen del Parlamento la que se está poniendo en juego en un aspecto que puede parecer marginal. Al ponerse en duda la especificidad de los grupos parlamentarios en un tema de tanta trascendencia como el control del ejecutivo, se está poniendo en duda la representatividad de la Cámara, o, dicho en otras palabras, se considera que el Parlamento no es tanto el lugar de debate de las opiniones de la sociedad como un organismo orientado específicamente a la acción gubernativa.

Por eso, el artículo resulta absolutamente coherente en todos sus elementos y UCD no admitiría ninguna modificación durante el proceso constituyente. En vano Solé Tura haría una defensa de la "centralidad" del Parlamento:

"En un régimen parlamentario moderno, ¿dónde se sitúa el centro de gravedad? ¿El centro de gravedad debe situarse en los órganos elegidos o este centro de gravedad debe situarse en otros órganos que no son directamente controlables por el electorado?... Nosotros entendemos que un sistema parlamentario... tiene que situar su centro fundamental de gravedad en el Parlamento" (109).

e, inútilmente, el senador Ollero plantearía la necesidad de eliminar la moción de censura constructiva porque:

"lleva consigo la irresponsabilidad política de un gobierno minoritario... y porque además dificulta al límite, si es que no imposibilita toda forma efectiva de control sobre el Gabinete" (110).

ya que se había escogido la estabilidad gubernativa, antes que su fortaleza, como se diría en una curiosa intervención:

"Tiene toda la razón el Senador Ollero al decir, como ha dicho, que una moción de censura así articulada... va a propiciar Gobiernos débiles, por la dificultad grave con que los demás grupos parlamentarios se van a encontrar en derribarlos. Es verdad, pero no es menos cierto que no hay suficientemente vertebrada una administración pública en España... A la vista de la situación en que la Administración española se encuentra, mal endémico que no es fácil se cure en los próximos años, nuestra opción es la de un Gobierno, aunque frágil, o menos fuerte, más estable" (111).

E) LA CUESTION DE CONFIANZA EN EL PROCESO CONSTITUYENTE

La Ley provisional de relaciones Gobierno-Cortes había diseñado una votación de confianza vinculada a la aprobación de proyectos de ley; ahora, en el debate constituyente, desde el borrador inicial, se acudirá a la regulación

clásica de esta figura. La cuestión de confianza debía presentarse ante el Congreso de los Diputados por el Presidente del Gobierno, previo debate del Consejo de Ministros (112) y había de versar sobre el programa gubernamental o sobre una declaración de política general. También aquí se abandona, pues, el sistema francés, tanto porque no se prevee la confianza como una arma legislativa del gobierno, como porque desaparece la exigencia de una censura (que sería todavía más insólida si tuviera que ser constructiva) para impedir su aprobación automática.

Las razones de esta supresión no fueron explicitadas; pero cabe pensar que se trata de la influencia del sistema alemán -por el tipo de censura adoptada- que arrinconó la lógica constitucional francesa. De todas formas, inicialmente, los dos principales grupos dudaron acerca de la procedencia de la votación de confianza sobre un proyecto de ley, el grupo socialista anunció su voluntad de que esta figura se introdujera en el momento de publicarse el borrador constitucional y, después del anteproyecto de 5 de enero, sería la UCD quien, por medio de un voto particular, lo solicitara (113), sin que, en aquel momento, encontrara el apoyo de los restantes grupos.

El auténtico problema de la votación de confianza se situó en la mayoría requerida para su aprobación. El primer borrador exigía la mayoría absoluta de los diputados en contra de la moción para que la misma fuera derrotada; en cambio, en el primer anteproyecto, era el gobierno quien de

bía obtener la mayoría absoluta (en paralelismo con la oposición que necesitaba esta misma mayoría para imponer la censura). Esta última posición no sería discutida por ninguna enmienda en el Congreso.

Sin embargo, un artículo que parecía pacífico fue substancialmente alterado (114) en la Comisión de Constitución del Senado, sede de un importante debate. En efecto, el senador Ollero (AI) solicitaba que la confianza se entendiera otorgada al votar a su favor la misma mayoría de diputados que hubiere aprobado la investidura del Presidente del Gobierno, porque, frente a las múltiples hipótesis en las que podía intervenir la cuestión de confianza, el redactado del Congreso actuaría solamente en el supuesto que

"... la mayoría simple que le había permitido surgir se haya convertido en mayoría absoluta. En tanto que esto no suceda claramente, no resolverá el Gabinete plantear ante la Cámara la cuestión de confianza" (115).

Pero la crítica de UCD (116) al acuerdo del Congreso era mucho más radical porque exigía tan sólo la mayoría simple y, por ello, se oponía la flexible enmienda anterior:

"Quiero que se medite lo que supondría el hecho de que precisamente el Presidente nombrado por mayoría absoluta sería el más débil en el caso de la votación de confianza, ya que tendría que

obtener de nuevo en esa votación de confianza que aquí contemplamos la mayoría absoluta para salir airoso de esa votación, en tanto que el Presidente que hubiese sido nombrado en la votación mediante una investidura de una mayoría simple le bastaría con obtener esa mayoría simple para superar la votación de confianza" (117).

Por su parte, el señor Villar Arregui (PSI) defendía el artículo tal como había llegado del Congreso, entendiendo que la razón de la mayoría absoluta era posibilitar la ampliación del frágil soporte de la investidura por minoría:

"... lo que el gobierno intenta es corresponsabilizar en su gestión las minorías que se sientan en el Congreso de los Diputados y que, ordinariamente, están haciendo el juego de la oposición... lo que el gobierno está recabando es algo más que el voto inicial de investidura" (118).

Estas intervenciones demuestran suficientemente que no se trata de un pequeño cambio en la lógica de la votación de confianza. La enmienda centrista conseguía facilitar el mantenimiento del gobierno, al igual que había obtenido que éste se formara por mayoría simple; pero lo que resulta significativo, no es tanto la facilidad en conseguir la confianza, como el hecho de que ésta institución no estimula al gobierno a conseguir una nueva mayoría sino, simplemente, a la repetición de aquella inicial.

F) CONSIDERACIONES GENERALES

Al intentar recoger el sentido del debate que ha culminado en la regulación de la responsabilidad política en la Constitución española, quisiéramos empezar por señalar que la finalidad última de los arts. 112 y siguientes, la concepción del sistema político que revelan, pueden encontrarse tanto en los elementos efectivamente constitucionalizados, como en aquellos que el texto fundamental pasa en silencio. La relación de confianza entre el gobierno y el Congreso de los Diputados presenta dos puntos esenciales; el primero, la moción de censura constructiva, suponía la imposibilidad fáctica, con el sistema de partidos políticos con que se operaba, de derribar al gobierno; el segundo, la mayoría simple para otorgar la confianza implica el mantenimiento de los gobiernos de minoría que la investidura permite. Pero, al lado de estos dos aspectos básicos, la Constitución deja en silencio otros mecanismos de "racionalización" del sistema parlamentario; éste silencio potencia las distorsiones del control de la Cámara.

Tanto por lo que la Constitución dice como por aquello que no expresa, se apreciará que el significado que cobra la racionalización de la votación de confianza y la moción de censura para el constituyente (y, en especial, las fuerzas mayoritarias) equivale a denegar la función de control del Congreso y a potenciar la libre actuación del ejecutivo. No es

preciso acudir a complicadas teorías para explicar la función de la votación de confianza en el contexto español. El cambio introducido en el Senado, pasando de la exigencia de la mayoría absoluta a la mayoría simple, es lo suficientemente explícito. En primer lugar, rompe el paralelismo, por el mero juego de los quorums requeridos, entre lo que se le exige al gobierno y lo que se reclama a la oposición. En segundo lugar, permite la subsistencia de gobiernos minoritarios, reforzando de esta manera un proceso político que la investidura facilita enormemente.

Tal como el Congreso había diseñado la cuestión de confianza, ésta era un mecanismo para la ampliación de la mayoría gubernativa; el gobierno, que hubiera nacido por minoría, podía posteriormente buscar acuerdos con otros grupos y ratificarlos mediante esta votación. Ahora, naturalmente, esta eventualidad no se encuentra cerrada; pero el sistema actúa en favor de que un gobierno en crisis ponga de manifiesto que conserva su escasa mayoría y, simplemente, que los grupos minoritarios no están decididos a hacerle caer, quizás por no poder ponerse de acuerdo entre ellos. Así planteada por la Constitución la cuestión de confianza cabe pensar que no será muy utilizada -demostrar que el partido del gobierno dispone de sus propios votos no debería ser lo más normal si los partidos no tienen enfrentamiento internos- con lo que se ha pretendido vaciar de contenido una de las instituciones fundamentales de la responsabilidad política, a fin de garantizar al máximo la estabilidad del gobierno.

Se dirá, pero, que esta reducción de la función fiscalizadora del Parlamento no es completa puesto que ha desaparecido la confianza vinculada a la aprobación de un proyecto de ley, como se fijaba en la Ley provisional de relaciones entre el Gobierno y las Cortes. Este hecho es cierto, pero a nosotros no nos parece esencial; a nuestro entender, el gobierno conseguiría los mismos efectos por mé todos indirectos, aún cuando debiera acudir a procedimientos más complejos. Una declaración gubernamental, por ejemplo, no realizada necesariamente en el Parlamento, de que el Consejo de Ministros dimitirá en caso de que los puntos básicos de una ley no fueran aceptados, conduciría seguramente a resultados similares: los diputados estarían atrapados entre dos opciones radicales, la aprobación de la ley o la crisis gubernativa.

En este ámbito, el tema que nos parece importante es otro: la no regulación de la dimisión del gobierno. En efecto, no es estrictamente exacto decir que la Constitución pretende evitar la crisis del ejecutivo. El objetivo constitucional es, simplemente, eliminar las crisis de origen parlamentario porque nada se hace para dificultar las dimisiones del gobierno. Este aspecto ha sido señalado por Galleotti que, en su momento, sugería la prohibición de que los ministros fueran parlamentarios, siguiendo el modelo francés, para dificultar de esta forma la crisis extraparlamentarias (119). La solución no nos convence porque choca con la tradición de los regímenes parlamentarios (120); pero plantea un problema real

al que Mortati daba una solución coherente en una enmienda al proyecto de Constitución italiana que decía: "El Presidente puede subordinar la aceptación de la dimisión del Gobierno a la expresión de un voto explícito del Parlamento" (121). Ello no evitaría las crisis; pero las reconduciría al terreno parlamentario, con los efectos beneficiosos de debate y publicidad que le son propios. No entraremos ahora en si esta enmienda, adecuándola en su procedimiento a las características de una Monarquía parlamentaria, hubiera resultado adecuada o serían más convenientes otros mecanismos que aseguraran que la crisis no se plantearían exclusivamente en el interior del gabinete. Lo que nos importa subrayar es, simplemente, que este supuesto -la crisis de origen no parlamentario- no fue discutido en ningún momento del debate constituyente.

Y este olvido puede producirse porque en el fondo de la Constitución late una sola idea, el control parlamentario genera la inestabilidad de los gobiernos. Por ello, el gobierno es libre para provocar su propia crisis, porque él dirige la política de la nación; en cambio, al Congreso, se le niega esta capacidad de expresión de los grandes intereses nacionales. La moción de censura constructiva lo demuestra todavía de una forma más clara. Al adoptar el sistema alemán que exige la presentación de un candidato se atenúa en forma extraordinaria el riesgo de que el gobierno sea derribado por el Parlamento. La naturaleza de la oposición españo

la, dividida en grupos ideológicamente muy distantes, impide los acuerdos interpartidistas necesarios para que, con la censura, se consigan efectos prácticos en orden a la sustitución del gobierno que no goza de la confianza de la Cámara; todo lo más -y luego analizaremos en qué condiciones- la censura tendrá un efecto propagandístico, sin que atente contra la pervivencia del gobierno.

Con este tipo de censura, la fiscalización es ficticia hasta tal punto que, al quedar el mecanismo básico del régimen parlamentario desvirtuado, el profesor de Vega ha podido decir que nos encontramos ante un régimen de separación de poderes (122). Esta ironía no resulta muy exagerada si se tienen en cuenta las críticas que ha despertado entre los teóricos la moción de censura constructiva. Así, para Loewenstein esta figura es básica en su concepción del régimen alemán como "demoautoritario" porque niega el control en los períodos que median entre una y otra elección (123). Para Burdeau, otro clásico en el tema, "el sistema imaginado en Bonn no corrige un vicio del parlamentarismo (la oposición estéril) con el pretexto de asegurar la estabilidad gubernamental sino que desnaturaliza su espíritu" (124) en la medida que "... la correlación entre el voto de desconfianza y la elección de un nuevo Canciller confunde dos operaciones -dos fases- de la vida parlamentaria cuya lógica política impone que estén separadas. La desconfianza se vota en función de lo que la Asamblea no quiere; la investidura se otox

ga en función del programa del candidato al puesto de primer ministro" (125).

Las objeciones teóricas contra la moción de censura constructiva son, pues, importantes; se critica la desnaturalización del régimen parlamentario como primer aspecto pero, además, hay que remarcar el equívoco concepto que se manifiesta de la estabilidad gubernamental y de la funcionalidad del control parlamentario. En efecto, al implantarse la moción de censura constructiva, se piensa en que son los instrumentos constitucionales los que permiten regular la permanencia o caída de los gobiernos; se cree que los gobiernos fracasan porque no se ha racionalizado suficientemente al parlamento y frente a ello, se levantan rígidos procedimientos que impiden la censura. Ahora bien, en el marco de los conocimientos políticos, está suficientemente demostrado que la estabilidad no depende tanto de la Constitución formal como de los factores sociales e históricos que explican un determinado sistema de partidos políticos; la variable esencial para explicar las crisis de gobierno se encuentra en la presencia o ausencia de partidos antisistema y en su fuerza parlamentaria (126). Por ello, la adopción del sistema de censura alemana es un espejismo porque el sistema de partidos, por sí mismo, permite la pervivencia de los gobiernos. En Alemania, la censura constructiva es inútil, cuando no negativa psicológicamente en la moral del Parlamento (127); en España, con su sistema de partidos, es nociva porque ahoga el control parlamentario.

Como ha puesto de manifiesto Montero, "... son motivos diferentes a los del simple mimetismo constitucional los que explican la presencia en nuestro texto de la moción de censura constructiva..." Se trata, en realidad de la adopción de un sistema que responde a una doble causa; la Constitución expresa su miedo al multipartidismo (128) y su miedo a las crisis políticas. Para Santamaría "(los constituyentes) no comprenden, al parecer, ni la función moderadora que en todo régimen parlamentario cumplen las crisis ministeriales ni el hecho de que jamás habría mayor vacío de poder que en el caso de que una mayoría de Oposición no pudiera exigir su responsabilidad a un Gobierno minoritario y éste se hallase maniatado al tropezar con la Oposición de una Mayoría absoluta..." (129).

La crisis puede tener una función positiva en la medida en que permite desbloquear situaciones de parálisis del ejecutivo, obligando a negociaciones entre los partidos y, eventualmente, a la disolución de las Cámaras y la consulta al electorado. En cambio, la Constitución española huye de este planteamiento; para ella lo esencial es salvar al gobierno minoritario, impedir la fiscalización parlamentaria, evitar la caída del gobierno. En este contexto, no extrañará que la Constitución exprese también algunas notables omisiones (aparte del ya citado olvido de la crisis extraparlamentarias). Por ejemplo, la inexistencia de un procedimiento específico para provocar la dimisión de un Ministro (130); ¿qué mejor forma para asegurar la estabilidad que la negación básica del supues

to de una crisis? Por ejemplo, el hecho de no exigir constitucionalmente que las votaciones acerca de la confianza fueran nominales y motivadas (131); si se construyeron unos sistemas tan poco apropiados para el control, ¿por qué habría de pensarse en que la Cámara realizara un auténtico debate?

Por todo lo que llevamos dicho, entendemos que resulta suficientemente claro que la votación de confianza y la moción de censura que nuestra Constitución prevee no resultan muy adecuadas para el ejercicio del control parlamentario. Pero no convendría tampoco pensar que su regulación no cumple ninguna función en el sistema político español (132). La situación real es que la censura puede producirse, aún cuando no consiga derribar al gobierno; dicho de otra forma, nos encontramos ante un control que no dispone del arma de la sanción. Entonces debemos preguntarnos si el control sin sanción tiene alguna virtualidad. Podemos renunciar a llamarle control; digamos, tan sólo, que la censura constructiva permite la crítica.

El art. 113 revela, de esta forma, un doble campo de efectos. Si, por una parte, permite el mantenimiento del gobierno; por otra parte, crea y define un tipo de oposición. En realidad, una décima parte de los diputados pueden promover una censura aún cuando su resultado previsible no lleve a la substitución del gobierno. Se da así opción a una crítica "solemne"; la importancia constitucional de la censura

otorga un alto valor de propaganda política a su ejercicio. Pero esta solemnidad no sólo se expresa por el relieve formal de la censura, sino muy especialmente por el contenido del debate a que obliga. Crítica al gobierno, porque es censura y exposición de un programa de gobierno, porque comporta la presencia de un candidato a la Presidencia. La censura española, por tanto, crea un espacio privilegiado al permitir un diálogo, sin efectos inmediatos por su ineficacia controladora, entre un gobierno y una oposición que ha de ser de gobierno, porque lo reclama el mecanismo constructivo.

La votación de confianza y la censura constructiva aseguran la pervivencia de los gobiernos minoritarios; pero, a su vez, ésta última define un carácter constitucionalmente exigido a la oposición. Sólo se da el relieve que la censura posibilita a quien se presente en forma de gobierno alternativo. Diríamos, pues, que la censura constructiva busca evitar las crisis ministeriales y posibilitar un diálogo de gobierno con una oposición constructiva. Pero también en este último aspecto, el miedo al multipartidismo se impone y la Constitución realiza una definición previa de quién sea la oposición responsable. La prohibición de que los grupos parlamentarios planteen una votación de censura, la cláusula de la décima parte de los diputados, con el sistema de partidos existente, define a tan sólo dos partidos como capaces de discutir sobre las opciones de gobierno, bien desde el mismo, bien desde la oposición.

En resumen, la votación de confianza y la censura constructiva son instrumentos en beneficio del gobierno de manera inmediata y, en beneficio de un bipartidismo centripeto (133) de forma mediata. A cambio, el Parlamento, como foro expresivo de las tendencias y tensiones sociales, queda marginado.

LA DISOLUCION DE LAS CAMARAS

La Constitución española recoge tres supuestos -aparte la expiración natural del mandato parlamentario- en los que es posible la disolución de las Cámaras; dos de ellos pueden calificarse de "automáticos" y uno, de "discrecional". La disolución opera por sí misma en el caso previsto en el art. 90,5 cuando en el plazo de dos meses, el Congreso no hubiera conseguido investir un candidato como Presidente del Gobierno; asimismo, la disolución es obligada en el supuesto que se pretendiere una reforma de la Constitución, con el contenido y el procedimiento que se cita en el art. 168,1. Trataremos esencialmente en este epígrafe la disolución discrecional, es decir, aquella que se produce por voluntad del ejecutivo y anticipa la convocatoria de las elecciones. La disolución por incapacidad del Congreso en otorgar su consentimiento a un candidato propuesto por el Rey ha sido ya tratada y sólo haremos breves referencias a la disolución por reforma constitucional, en la medida en que puede cruzarse con la disolución anticipada discrecional. La razón de esta exclusión consiste en que ésta no tiene su verdadero sentido en la relación entre los poderes del Estado, sino en la voluntad de aumentar la rigidez constitucional y, por ello, afecta únicamente de manera indirecta el funcionamiento de las Cortes, al actuar como un freno de su poder constituyente (134).

La disolución que contemplamos es aquella que pone en relación el Parlamento con el ejecutivo y sirve, con otros elementos ya estudiados, para precisar las características del régimen parlamentario español. Al respecto, el modo como Loewenstein se plantea si la disolución forma parte esencial del concepto de régimen parlamentario nos parece una manera correcta de abordar el tema. Para este autor, el problema no consiste en preguntarse si este tipo de regímenes acepta o no la ausencia de disolución, sino en resolverlo de manera reductiva: "La disolución del Parlamento... es un dispositivo que se da sólo en el tipo de gobierno parlamentario. Por razones estructurales es incompatible, tanto con el gobierno de Asamblea -excepción hecha de la autodisolución, a la que sin embargo no se llega nunca- como con el tipo presidencialista" (135). Con ello, la disolución queda conceptuada como un instrumento específico del régimen parlamentario; pero no se vinculan necesariamente los dos elementos, por lo que pueden caer dentro de los regímenes parlamentarios, países en que este procedimiento no está previsto formalmente y países en donde materialmente el titular del derecho no lo ejerce (136).

Así pues, si la ausencia legal o fáctica de la disolución es compatible con el régimen parlamentario, un primer dato que resalta del debate constituyente en nuestro país es que ninguna fuerza política cuestionará la existencia del derecho de disolución en España (excepción hecha del grupo mixto en una enmienda que ni tan sólo llegaría a debatirse). Cierto

to es que esta figura está prevista de manera casi absoluta en las Constituciones europeas y quizás esto explique el comportamiento de los principales grupos políticos; pero también es verdad que la disolución, al ser un arma en manos del ejecutivo que se dirige contra los representantes de la Nación, comporta riesgos para un sistema democrático.

En principio, porque la disolución significa consulta electoral y pronunciamiento de los ciudadanos (en caso contrario estamos ante otro supuesto como apunta González Casanova) (137), su validez parece indiscutible; el cambio de las circunstancias políticas, la variación en el cuerpo electoral, la aparición de un problema importante que aconseja una consulta al pueblo como si de un referéndum se tratara, la imposibilidad de formar mayorías con momentos pertinentes para proceder a la disolución. Sin embargo, la disolución puede tomar un aspecto negativo si pretende reducir la influencia de las Asambleas legislativas, si se convierte en plebiscito de un poder personal...

Precisamente por este doble carácter, no cabe un pronunciamiento rotundo acerca de los efectos de la disolución en un sistema político. Como ha dicho Burdeau, "el peor método para abordarlo consiste en considerarlo en abstracto. El derecho de disolución sólo tiene sentido en relación a los datos políticos y constitucionales del Estado en que debe actuar. No comporta un valor en sí, sino sólo en función de lo que pretende conseguir y de la manera en que es utili-

zado" (138). Si esta afirmación es compartida, y si la disolución existe efectivamente dentro de un determinado Estado, se comprenderá que la cuestión se desplaza, no hacia su compatibilidad con el régimen parlamentario, sino hacia el análisis de las garantías para su recto funcionamiento porque "la extraordinaria importancia para la funcionalidad de los regímenes parlamentaris del poder de disolución se acompaña de un uso extraordinariamente delicado, por la dificultad de contener sus manifestaciones dentro de aquel margen sutilísimo que distingue los casos de utilización destinados a la finalidad de restablecer el normal equilibrio entre los órganos de decisión política, según las exigencias del sistema, y aquellos que, por el contrario, tienden a alterar el mismo equilibrio, usando el instituto como instrumento de lucha desleal" (139).

Estas consideraciones conducen, por consiguiente, a no pronunciarse acerca de la validez democrática del derecho de disolución, sino a estudiar en concreto cada una de las disoluciones operantes y a analizar los mecanismos constitucionales que impidan el rebasar los "márgenes sutilísimos" que citaba Burdeau. Sobre el primer aspecto -la práctica de la disolución- cabe decir que, en las democracias europeas, su utilización no es una forma de dominio del gobierno sobre una Asamblea hostil, en la medida en que en la actualidad los gobiernos disponen de una mayoría expresa o tácita en las Cámaras. La disolución no es un expediente para resol

ver situaciones excepcionales de enfrentamiento entre los poderes del Estado, sino un procedimiento para reforzar el carácter mayoritario -y, por lo tanto, representativo- del partido del gobierno. Como ha dicho Fournier refiriéndose a Gran Bretaña, pero en una frase que puede resultar generalizable, "la disolución se utiliza de una manera muy frecuente, casi regularmente. Esta es, pues, un engranaje normal del mecanismo constitucional y no solamente una válvula de socorro" (140). La disolución es un procedimiento de relación entre el Gobierno y el electorado y, en mucho menor medida, un medio de resolver las crisis entre el legislativo y el ejecutivo.

Pero este tipo de disolución, cuyo carácter democrático es plenamente aceptado, no puede producirse sin unas garantías -y con ello entramos en el segundo aspecto de los que citábamos- que impidan las desviaciones de su ejercicio. La primera y más importante de ellas puede encontrarse en la misma titularidad del derecho; en este sentido, la evolución del régimen parlamentario en Europa ha diseñado dos modelos, la disolución como poder residual del monarca y la disolución como prerrogativa del Jefe del ejecutivo, para llegar a fórmulas de aproximamiento con la República de Weimar, la española de 1931, etc. (141). Naturalmente, la intervención del Jefe del Estado, en el grado pertinente a cada país, representa un cierto control sobre el gobierno; pero este mismo dato depende de qué tipo de jefatura del Estado se esté configurando (142).

Este punto crucial, la titularidad del derecho, se acompaña de algunos requisitos que limitan la utilización abusiva o demasiado frecuente de la disolución: supuestos en los que puede actuar y supuestos en los que está excluida; períodos que deben mediar como mínimo entre una disolución y otra; consecuencias de la misma, etc. Como no se trata, como decía Burdeau, de desarrollar estos temas en abstracto, veamos ahora cuál ha sido el debate constituyente acerca de ellos y cual ha sido el sentido que, finalmente, ha tomado la disolución en nuestro ordenamiento jurídico.

A) LA TITULARIDAD DEL DERECHO

El art. 115,1 Const. establece de una manera tajante que el derecho de disolución corresponde al Presidente del Gobierno; sin embargo, no fue este el sistema que se adoptó originariamente en el primer borrador constitucional:

"El Rey, a propuesta del presidente del Gobierno, y previa consulta con los presidentes de ambas Cámaras, podrá disolverlas" (143).

En este texto, la decisión última correspondía al Monarca que gozaba de una auténtica prerrogativa real, aún cuando la iniciativa estuviere en manos del Presidente del Gobierno. Refuerza el carácter de libre decisión del Rey la consulta no vinculante con los Presidentes del Congreso y el Senado puesto que podían aportarle una visión contrapuesta a la del

del ejecutivo, en los casos en que la solicitud se fundara en un conflicto entre gobierno y parlamento.

De todas formas, esta opción por la intervención real no gozaba de un gran asentimiento. Los socialistas y los comunistas se oponían a ella, en su concepción de una monarquía despojada de cualquier poder político; por el contrario, Alianza Popular solicitó un mayor realce de la intervención monárquica al exigir que la disolución se produjera tras una consulta con el Consejo Real. Al producirse la segunda redacción constitucional, el precepto cambió en sentido favorable a las propuestas de la izquierda. A partir de aquel momento, el titular material de la disolución es el Presidente del Gobierno, aunque formalmente sea el Rey quien disuelva las Cámaras o una de ellas puesto que, como subraya el profesor Molas, "estamos ante un acto debido del Rey, en la línea de conversión del Jefe del Estado en un centro de imputación de decisiones formales, símbolo de la unidad del Estado" (144). Este carácter de la intervención real se produce en los tres supuestos de disolución que prevee la Constitución española; sin embargo, quisiéramos señalar, anticipándonos a un tema que trataremos posteriormente, que podría producirse una dificultad en el cumplimiento de la Constitución que diera paso a una de ci si ón del Monarca sobre si procede o no la disolución.

Normalmente, pues, la decisión de la disolución corresponde al Presidente del Gobierno y ello, en tal forma que su decisión no encuentra ningún órgano que le fiscalice. Aunque el Presidente del Gobierno, debe oír la opinión del Conse

jo de Ministros, ésta no es vinculante y la Constitución precisa que la iniciativa sea exclusivamente de su responsabilidad. Este inciso del art. 115, referido a la "exclusiva responsabilidad", resalta además porque rompe el paralelismo con la votación de confianza del art. 112, donde no se cita; a nuestro entender, la finalidad que se buscaba al introducir estas palabras era remarcar en mayor grado que la intervención real era obligada, puesto que este artículo suponía un giro radical con el sistema previsto originariamente.

Así pues, la Constitución española confiere al Primer Ministro un importante poder político que se expresa tanto en relación con las Cámaras, como con su gobierno y que no puede ser moderado por el Monarca. Encontramos aquí, como acertadamente puso de manifiesto Molas, uno de los principales elementos que permiten hablar de España como un régimen de Primer Ministro (145). Si se tiene en cuenta, por el análisis efectuado de los artículos anteriores, que este Presidente del Gobierno probablemente no tenga la mayoría absoluta, la figura de la disolución prevista puede tener dos importantes consecuencias. Utilizada como amenaza significaría un instrumento para obligar a que una mayoría legislativa distinta de la gubernamental se plegara a la política de ésta (146), supliendo así a la inexistente votación de confianza vinculada a la aprobación de un proyecto de ley. Utilizada realmente sería un método para que, por el camino de unas nuevas elecciones, el gobierno consiguiera una mayoría más amplia.

B) AMBITO DE APLICACION

Al analizar el proceso de formación de la Constitución española, resulta curioso observar que se haya producido una mayor polémica acerca de qué Cámaras serían susceptibles de ser disueltas que no, acerca del tema anterior que, a nosotros, nos parece de mayor trascendencia política. Sin duda que nos encontramos aquí ante las derivaciones de una cuestión más general y esta sí, de gran importancia constitucional, la posición del Senado en el marco del sistema político.

El primer texto presentado por la ponencia hablaba de la disolución de las Cámaras, sin que se especificara si podría disolverse simplemente a una de ellas. Seguramente en el ánimo de los redactores, latía la idea de que no era preciso disolver las dos Cámaras; puesto que, en el anteproyecto de 5 de enero, sólo se preveía que esta medida afectara al Congreso. Con ello, el derecho de disolución se convertía en la contrapartida de la responsabilidad del gobierno ante la Cámara Baja. La imposibilidad de disolución senatorial subsistió con el asentimiento de todas las fuerzas políticas hasta que se debatió en el Pleno del Congreso; aquí, se produciría una nueva modificación al fijar que la disolución debería afectar conjuntamente a las dos Cámaras, puesto que se utilizaba la expresión Cortes Generales.

El debate de este punto no resulta clarificador de las razones del cambio, porque no existió. Sabemos tan sólo que se presentó una enmienda "in voce" suscrita por la UCD,

AP, los dos grupos socialistas y el Grupo Mixto, que no tendría ningún voto en contra y únicamente 33 abstenciones que correspondían al grupo comunista y a los dos nacionalistas. (Esta coincidencia hace pensar que no se trataba tanto de salvar la lógica del régimen parlamentario como impedir que, por la disolución del Senado, se atentara contra el sistema autonómico). Sin embargo, en el Senado, los representantes catalanes o vascos no tomaron la palabra y el peso de la discusión correspondió al señor Ollero que defendió un sistema flexible para que se pudiera disolver una u otra Cámara o bien, ambas conjuntamente (147). Esta propuesta fue aceptada por unanimidad y, posteriormente, por la Comisión Mixta Congreso-Senado.

Así pues, tal como ha quedado redactado el art. 115 en este aspecto, no resulta fácil imaginar qué sentido tomará definitivamente la disolución en la práctica española. Dada la posibilidad de disolver el Senado, puede decirse que la disolución no es el otro platillo de la balanza que equilibra el derecho del Parlamento a censurar y cesar al gobierno; la disolución no ha aparecido en la Constitución para conservar un paralelismo formal (148) entre los poderes del ejecutivo y los del legislativo. La disolución es, simplemente, uno más de los instrumentos de los que dispone el Presidente del Gobierno para oponerse a cualquier posible dificultad.

Lógicamente, puede aparecer una práctica constitucional de exclusiva disolución del Congreso en la medida en

que sólo en éste residieran los problemas del ejecutivo. Cuestión distinta sería una disolución que pretendiera simplemente buscar una fecha favorable al partido del gobierno para convocar las elecciones que, seguramente, afectarían a ambas Cámaras. Como se ve, la hipótesis no son escasas y, seguramente, plantearán delicados problemas constitucionales. Quisiéramos simplemente destacar que la Constitución permite la exclusiva disolución del Senado y, a nosotros, no nos parece que ello sea contradictorio con el tipo de régimen parlamentario escogido para España (149); cabe pensar, aún cuando el supuesto sea remoto, que el gobierno puede encontrarse en minoría en el Senado por la coalición de representantes de la oposición y de los Parlamentos autonómicos. La gravedad política del supuesto, a pesar de la insuficiencia de los mecanismos de la Cámara Alta, permiten configurar una vez más a la disolución como un útil recurso en manos de un gobierno en minoría.

C) LA DISOLUCION Y LA DENEGACION DE LA CONFIANZA

Constituye una práctica habitual en ciertos regímenes parlamentarios que el gobierno pueda proceder a la disolución, tras la pérdida de una votación de confianza (150), para que sea el electorado quien resuelva en el conflicto planteado entre el ejecutivo y el legislativo. El art. 114,1, Const. prevee que, en este caso, el Gobierno debe presentar su dimisión al Rey; ello no significa, sin embargo, que sea absolutamente cierta la afirmación de Fernández Miranda, se-

gún la cual "... del tenor literal del texto se deduce que esta dimisión es obligada, no pudiendo el Presidente defenderse de la misma a través de la disolución del Congreso" (151), porque si la primera parte es absolutamente correcta -la dimisión se exige constitucionalmente- hay un matiz que, por ejemplo, recoge Alzaga, que permitiría "...simultáneamente a la presentación de su dimisión al Rey, proponer la disolución" (152).

La resolución del problema, por tanto, no ha de buscarse directamente en la letra de la ley, sino en una construcción doctrinal de los límites de actuación de un gobierno dimisionario (153). Construcción en la que habría de tener en cuenta el espíritu del propio art. 114 que pretende hacer intervenir los procedimientos normales de investidura. Dicho de otra forma, habiendo procedido el Congreso a la denegación de la confianza, el gobierno dimisionario no debería tener las facultades previstas en el art. 115,1 y, por consiguiente, el Monarca debería negarse a decretar la disolución. Puede parecer, pues, que estamos en la posición citada de Fernández Miranda -y así es en cuanto el resultado- pero llegamos a la misma a través de un razonamiento distinto porque entendemos que ciertas opiniones político-doctrinales no ponen tanto en cuestión la dimisión del gobierno, como el hecho de que un gobierno dimitido tenga capacidad para tomar una medida de esta importancia política.

Apuntemos, de paso, que un problema de tal envergadura no se planteó en ningún momento durante el debate constituyente y esto debía ocurrir porque existió una convicción generalizada de que, tras la denegación de la confianza, el gobierno estaba obligado a la dimisión y el Rey a proceder a las consultas pertinentes en vistas a la formación de un nuevo gabinete. Incluso, una intervención del senador Azcárate (AI), contestada por López Henares a partir de la lógica que éste planteaba, refuerza esta sensación; puesto que pedía la sustitución del gobierno dimisionario por otro provisional, si había de procederse a la consulta electoral transcurridos los dos meses del art. 99 (154). Es obvio que la enmienda se adaptaría igualmente -o con más razón- al supuesto de disolución sucesiva a la denegación de la confianza y, sin embargo, esto no se solicitó.

Cuestión aparte es la de si el Rey puede nombrar como candidato a quien ha sido derrotado en la confianza. Nada lo prohíbe y no nos parece en absoluto que este hecho sea contradictorio con el espíritu de la Constitución (155). En realidad, se permite de esta forma que el primer partido continúe conservando la Presidencia del Gobierno, sin dissociar el liderazgo parlamentario-partidista y el presidencial. En caso contrario, la resolución de la crisis ministerial resultaría mucho más complicada, especialmente si los partidos de gobierno presentan un liderazgo muy marcado (156).

D) LOS LIMITES AL DERECHO DE DISOLUCION

Aparte de la disolución sucesiva, la Constitución prevee tres límites al ejercicio del derecho de disolución por el Presidente del Gobierno. El primero de ellos consiste en no poder efectuarla si está en trámite una moción de censura, según el art. 115,2; la razón de esta prohibición reside en impedir que el Gobierno dificulte por este método una manifestación de voluntad del Parlamento, capaz además de derribar al Gobierno y sustituirlo por otro de mayoría.

El segundo límite es de carácter temporal y se regula en el art. 115,3 al establecer que no procede nueva disolución, antes de un año de la anterior. De manera inmediata el artículo intenta impedir que por el mecanismo de sucesivas disoluciones, el ejecutivo refuerce o logre una mayoría de la que no dispone a riesgo de crear inestabilidad en las instituciones del Estado. A su vez, este apartado prevee una excepción de la excepción que este requisito es en sí; procede una nueva disolución -de forma obligatoria- si el Congreso no ha nombrado Presidente del Gobierno en el plazo de dos meses. Por ello, el plazo de un año no es una exigencia superior a cualquier circunstancia sino una forma de control que el constituyente ha levantado para evitar el aumento de poder del ejecutivo.

Sin embargo, parece como si la Constitución impidiera cualquier otra disolución que no fuera la prevista en el

art. 99,5; puesto que sólo se cita a ésta y no se recoge la posibilidad de que proceda disolver las Cámaras en función de que hubieren procedido a una reforma constitucional con el contenido y los métodos del art. 168,1. Nuestra opinión es contraria a esta hipótesis y entendemos que en este caso también deberían disolverse las Cortes. Imaginemos el supuesto de que disueltas las Cámaras, realizadas las elecciones, el nuevo Parlamento iniciara inmediatamente los trámites para una reforma constitucional -nada lo impide- y los terminara en menos de un año; según el art. 168, las Cámaras habrían de ser disueltas; según el art. 115, las Cámaras no podrían ser disueltas. Evidentemente, la contradicción es flagrante y hay que acudir a una interpretación doctrinal; la forma de resolver la cuestión no reside en otorgar primacía a un artículo sobre otro porque no existe ningún criterio jerárquico para ello. Por eso hay que acudir a una interpretación sistemática y del sentido de cada uno de los artículos. En nuestra opinión, la clave reside en que la prohibición del art. 115 opera en el marco de las relaciones gobierno-Cortes y sirve de límite a posibles abusos del ejecutivo, agotando aquí su funcionalidad; por el contrario, la disolución del art. 168 pone en relación las Cortes con el pueblo soberano y, por ello, no puede estar subordinada al precepto anterior.

Un tercer límite al derecho casi absoluto de que dispone el Presidente se produce en los períodos de vigencia de alguno de los estados excepcionales previstos en el artículo

lo 116. También aquí la Constitución presenta un problema de interpretación. Al decirse "no podrá procederse a la disolución del Congreso", parece darse a entender -como ha hecho Manzella (157)- que sí resulta factible disolver al Senado; pero se indica a continuación que las Cámaras quedarán convocadas, punto sobre el cual incide Molas (158). Debe observarse que el término utilizado tiene una connotación de duración; podría haberse dicho "siendo convocadas" y se ha optado por "quedando convocadas"; por ello, y por la lógica del artículo, de asegurar una alta presencia parlamentaria en los supuestos de excepcionalidad del Estado, parece más coherente afirmar que tampoco el Senado podrá ser disuelto. No se trata de una convocatoria "informativa", tras de la cual, sería posible la disolución, sino de un auténtico "funcionamiento ininterrumpido".

Por último, puede configurarse como un límite al derecho de disolución la obligación de convocar elecciones, como especifica el art. 115,1 según lo solicitado en el período de enmiendas por los dos grupos socialistas. En rigor, la convocatoria de nuevas elecciones, para las cuales regirán los plazos del art. 68,6, es la garantía máxima que permite que este instrumento del gobierno no sea la forma de dar paso a una situación no democrática; pero además, cabe realizar una construcción teórica, por la cual, la convocatoria de elecciones

nes se convierta en límite al derecho de disolución. Si, por ejemplo, resultara de todo punto imposible la celebración de las mismas, el ejecutivo no podría proceder a la disolución, porque

"... al decreto de disolución le faltaría un elemento que, como se deduce del artículo 115, es esencial y devendría, por tanto, 'nulo de pleno derecho'" (159).

LOS INSTRUMENTOS PARA LA INFORMACION Y EL CONTROL

No son muchas las novedades que aporta el ordenamiento español en cuanto a las formas de información y de control internas al propio Parlamento, si bien cabe destacar, en otro orden, la creación de la figura del Defensor del pueblo. Quizás, por adoptarse unas formas de control ampliamente reconocidas en el derecho parlamentario, el debate durante la elaboración de la Constitución o de los Reglamentos provisionales ha sido prácticamente inexistente. Así y todo, estos temas presentan algunos puntos de interés que merecen ser tratados, aún cuando sea mínimamente.

Destaca, en primer lugar, la constitucionalización de un derecho a la información que ostenta el Parlamento. Este derecho puede tener su concreción en muchos aspectos de la vida parlamentaria -clásicos, por otra parte- como, por ejemplo, la presencia de los miembros del gobierno -no necesariamente parlamentarios- en las Cámaras y comisiones según el art. 110,1 Const., la posibilidad de creación de comisiones de encuesta o la obligación de comparencia del art. 76. Pero estos momentos privilegiados para la información parlamentaria no agotan el contenido del art. 109 que establece, de forma general, que las Cortes, a petición de alguna de sus articulaciones internas, pueden dirigirse a cualquier tipo de autoridades del Estado para obtener información y ayuda. El precepto es, pues, de una regulación muy abierta porque no establece

e ninguna limitación en razón del sujeto o del objeto afectado (160). Sin embargo, habrá que esperar a la práctica para saber qué contenido concreto darán las Cortes a este artículo y cómo se combinará con los restantes procedimientos de control que resultan mucho más especificados y, por tanto, de mayor facilidad en su uso. El art. 109 podría servir de estímulo para una intervención fiscalizadora de las Cortes acorde con las exigencias de un Estado moderno o ser, por el contrario, simplemente, una declaración genérica que no aporte nada nuevo al Parlamento español; en ese caso, no se comprendería el porqué de su introducción en la Constitución.

Un instrumento específico de información parlamentaria son las preguntas y las interpelaciones, a las que hay que añadir los ruegos que existen exclusivamente en el Senado. La naturaleza de estas figuras es discutida, por cuanto la doctrina tiende a conceptuarlas de manera muy distinta. Para Manzella, por ejemplo, con instrumentos cognoscitivos con funciones inspectivas (161); para Martínez y Buccisano, son momentos de desarrollo del *indirizzo* político (162), y para Chimenti son tan sólo elementos para la información (163). Desde un punto de vista puramente doctrinal parece que tendría razón este último autor; para él, la cuestión esencial reside en que tanto el "*indirizzo*" como el control requieren un pronunciamiento colectivo y, por el contrario, los ruegos y las preguntas son tan sólo actividades que se desarrollan entre un parlamentario individualmente considerado

y el gobierno, que está sometido a preguntas de distinto sentido y a interpelaciones contradictorias. Sin embargo, no cabe olvidar que, en la práctica, las preguntas e interpelaciones no buscan tanto el obtener una información como poner de manifiesto las insuficiencias del gobierno; así, se convierten en método de control de la oposición, especialmente por la resonancia que puedan adquirir en los medios de comunicación pública.

Hay que tener en cuenta, además, que información, control e "indirizzo" no son tres actividades que se producen de manera tajantemente separadas, sino que son formas de expresión de un mismo proceso en el que se produce una relación de enfrentamiento entre la mayoría del gobierno y la oposición. Desde la perspectiva de la oposición, las interpretaciones son un primer momento, informativo-controlador, que puede derivar en otro propiamente de control, por medio de la presentación de una moción.

En el derecho parlamentario español, esta conexión resalta de una manera muy clara por una anomalía (y esta palabra no pretendemos que tenga ningún sentido valorativo), que se produce en la regulación de las interpelaciones en el Congreso. En efecto, tradicionalmente se ha considerado a las preguntas y las interpelaciones como actos individuales, como un derecho personal de cada uno de los miembros de la Cámara (164); sin embargo, el Reglamento provisional del Congreso es

tablece una matización importante al derecho de iniciativa individual: éste debe producirse a través de los Grupos parlamentarios, según el art. 125 RpC. Se produce, por tanto, en cuestión de interpelaciones lo que también hemos observado en la presentación de enmiendas; los diputados, no así los senadores, han de presentar sus interpelaciones por medio de los grupos parlamentarios, con lo que éstos cumplen un papel de filtro. De hecho, la interpelación se configura más como un derecho del grupo que no del diputado, en la medida en que el desarrollo de las interpelaciones está regulado por el art. 126 RpC de tal manera que su debate mantiene una equiparidad entre los grupos porque "no pueden ponerse en el orden del día de la misma sesión más que dos interpelaciones presentadas por el mismo Diputado o Grupo Parlamentario". Pero esta razón, con ser importante para que los grupos tengan un interés en racionalizar las interpelaciones de sus miembros, no revela el sentido de fondo de esta matización introducida al derecho individual. La interpelación es la puerta abierta para la presentación de mociones, mediante el control de la interpretación, se controla la aparición de estas últimas.

La moción se configura claramente como un derecho de los grupos parlamentarios por el art. 138; los diputados, ni aún por las firmas de varios de ellos, están legitimados para presentar cualquier moción; excepto, claro está, las de

rivadas de una interpelación que habrá tenido el consentimiento del grupo. Sin embargo, estas restricciones de la actividad individual, que prima a los grupos parlamentarios, se rompe en lo que se refiere a las mociones que se presentan por los diputados individualmente según el art. 143 RpC. Pero, tampoco en este caso, es lícito hablar de una iniciativa individual porque las resoluciones sólo pueden aparecer después de una comunicación del gobierno o tras la discusión de las mociones, en todos estos supuestos, en el debate habrán intervenido los grupos parlamentarios y las posiciones individuales perderán casi absolutamente su sentido.

Aparte del sentido político que toma la reglamentación de las interpelaciones, mociones y resoluciones, conviene destacar que estos procedimientos de filtro internos suponen un mecanismo para reducir el impresionante número de que estos procedimientos de control alcanzan en los modernos parlamentos y que, de maneras variadas (165) bloquean su misma finalidad controladora. Otra forma para lograr este mismo objetivo ha consistido en articular internamente el control entre el Pleno de las Cámaras y las Comisiones de tal forma que las preguntas se desarrollan en uno u otro ámbito a petición del inquiriente (art. 132, RpC), las interpelaciones en sesión plenaria (art. 127 RpC) y las mociones, en principio en Comisión, salvo petición de un grupo o 50 diputados en contra. Añadamos, finalmente, a este proceso de agilización de control, el que las preguntas puedan tener una respuesta escrita (art. 133 RpC) y el

que se prevean los plazos y tiempos de desarrollo de cada uno de estos procedimientos (arts. 126, 129, 130, 132, 133).

Resalta, en cambio, que no se haya hecho ningún es fuerzo para minimizar los problemas derivados de una inter ven ci ón bicameral en el control del ejecutivo. El art. 76,1 Const. prevee la existencia de comisiones de encuesta conjuntas de las dos Cámaras; se reconoce, por tanto, implícitamente, que unos mismos temas pueden ocupar el interés de diputados y senadores y esto habrá de manifestarse también en los momentos en que las Cámaras soliciten información o discutan la política del gobierno. En todo caso, la intervención senatorial plantea dificultades para la perfecta funcionalidad de las Cortes, a no ser que encuentre una especialización en algunos ámbitos. En caso contrario, la repetición de los tra ba jos del Congreso resulta inevitable, con todo lo que ello comporta en el terreno de las preguntas e interpelaciones, cuya acumulación es ya de por sí en todos los parlamentos ex ces iva. Cuestión aparte y más grave es que, a través de la in ter ven ci ón senatorial, el gobierno reciba incitaciones con tra dic tor ias a las del Congreso; evidentemente, no podemos dar ahora una respuesta a cuál sería la forma de resolución de es te conflicto que dependería de las mayorías de cada Cámara, que serían el medio de expresión de políticas opuestas, sino tan sólo señalar la disfuncionalidad que introduce también en el tema del control, el carácter constitucional de nuestro Senado.

Digamos, por último, que los mecanismos reglamentarios previstos para dar agilidad al pronunciamiento fiscalizador de las Cortes no han dado el resultado esperado. Para Solé Tura las causas hay que buscarlas en varios factores que mutuamente se refuerzan: un exceso de iniciativas individuales de los parlamentarios, la no descentralización suficiente en las comisiones, la preferencia por las interpelaciones que dan lugar a un debate repetitivo al presentarse la moción pertinente, la abundancia de trabajo legislativo, etc., han provocado sistemáticamente un retraso y acumulación de los procedimientos de control de una a otra sesión (166). Si a ello se une que "...en ningún caso el Gobierno respetó el plazo parlamentario. Las respuestas más rápidas son publicadas cuatro semanas después de la pregunta. La mayoría tarda siete u ocho semanas, de manera que al suspenderse las sesiones, entre un tercio y la mitad de las preguntas no han obtenido respuesta" (167), se tendrá una imagen completa de la necesidad de una reforma completa de estos procedimientos (168).

NOTAS AL CAPITULO III

- (1) Union Interparlementaire, Les Parlements dans le Monde.
- (2) Union Interparlementaire, op. cit., pp. 880 y 881.
- (3) GALEOTTI, S., "Controlli costituzionali", Enciclopedia del Diritto, Vol. X, pp. 319-325.
- (4) CHIMENTI, C., Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano, p. 1.
- (5) Ibid., pp. 2-25.
- (6) Un análisis de estos órganos derivados del Parlamento puede encontrarse en DESFEUILLES, H., Le pouvoir de controle des Parlements nordiques, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1973.
- (7) SANCHEZ AGESTA, L., "El régimen parlamentario en el proyecto constitucional, la relación de Gobierno y Parlamento en el proceso de decisión", en RAMIREZ, M. (ed.), El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas, p. 177.
- (8) BALDASARRE, A. y OTROS, Attualità e attuazione della Costituzione, Laterza, Roma-Bari, 1979, p. 30 y ss.
- (9) SANCHEZ AGESTA, L., Sistema político de la Constitución española de 1978, p. 318.

- (10) GONZALEZ CASANOVA; J. A., Teoría del Estado y Derecho Constitucional, p. 275.
- (11) PEREZ CALVO, A., "Sobre la noción de control y su aplicación al anteproyecto constitucional", en RAMIREZ, M. (ed.), El Control parlamentario..., pp. 234 y 239.
- (12) Aunque en Noruega el régimen parlamentario coincide con la inexistencia de disolución gubernativa.
- (13) Conferimos a esta cita un especial valor puesto que MANZELLA ha utilizado esta expresión en una edición conjunta con tratadistas españoles y para la publicación en nuestro país. Vide MANZELLA, A., "Las Cortes en el sistema constitucional español", p. 478.
- (14) Orientación política significa, en este caso, "indiriz_o" como se evidencia en el original italiano, pp. 386 y ss.
- (15) BISCARETTI, P., Derecho Constitucional. pp. 387-419.
- (16) MORTATI, C., Instituzioni di Diritto Pubblico, vol. II, p. 641.
- (17) CHIMENTI, C., op. cit., pág. 47 y ss.
- (18) MARTINES, T., "Indirizzo politico", p. 135 y ss.
- (19) MARTINES, T., Diritto Costituzionale. p. 332 y ss.
- (20) Por eso, MARTINES entiende que el "indiriz_o" se realiza en tres fases: teleológica, instrumental y efectiva. Vide la obra y el artículo citados en las dos notas precedentes.

- (21) CHIMENTI, C., op. cit., p. 55 y ss.
- (22) MARTINES, T., "art. cit.", p. 144.
- (23) MORTATI, C., op. cit., p. 669 y ss.
- (24) MARTINES, T., op. cit., p. 337 y ss.
- (25) Aquí control se cita no tanto como inspección, sino como límite o reparto del poder del Estado, en el sentido que tiene en LOEWENSTEIN, K., al decir: "La distribución del poder político y el control del poder político no son dos categorías iguales, sino que se diferencian. La distribución del poder significa en sí un recíproco control del poder". En terminología de LOEWENSTEIN, a ésta deberá denominarse como "control en virtud de la Constitución". Vide Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona, 1976, pp. 69 y 70.
- (26) BAGEHOT, W., The English Constitution, p. 151.
- (27) Según la estadística recopilada por COLLIARD, J. C., tan sólo el 30,5% de los casos presentan un partido con mayoría parlamentaria. Vide Los regímenes parlamentarios contemporáneos, p. 79.
- (28) RAE, D.W. lo enuncia en su tesis de semejanza tercera: "Casi todas las mayorías parlamentarias de un solo partido son "prefabricadas" por el régimen electoral". Vide Leyes electorales y sistema de partidos políticos, p. 76 y ss.
- (29) DE ESTEBAN, J., Constituciones españolas y extranjeras, Taurus, Madrid, 1977, p. 540.

- (30) MANZELLA, A., llegó a hablar de un "monocameralismo articulado" en "Il sistema parlamentare nel progetto costituzionale spagnolo", Política del Derecho, nº 3, 1978, p. 330.
- (31) MOLAS, I., "La disolución del Parlamento", Parlamento y sociedad civil, pp. 99 y 100.
- (32) Sirva como comparación el Senado francés. MARICHY, J.P., La deuxième Chambre dans la vie politique française depuis 1875, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1969.
- (33) La interpretación realizada no excluye, sin embargo, que pudiera tratarse de un olvido del legislador o que no se quisiera complicar la institución del refrendo del art. 64,1 Const. De todas maneras, una vez promulgado el texto de esta forma, compete al analista encontrarle un sentido y el que proponemos se adecuaba a la tónica general de los debates.
- (34) Art. 85,1 del borrador constitucional.
- (35) G.P. Socialistes de Catalunya. Enmienda nº 289.
- (36) En sentido contrario, BAR CENDON, A., "La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español según la Constitución de 1978", en RAMIREZ, M. (ed.), Estudios sobre la Constitución española de 1978, Pórtico, Zaragoza, 1979, p. 210.
- (37) Art. 99,1 Const.
- (38) SANTAOLALLA, F., en GARRIDO FALLA, F. y OTROS, Comentarios a la Constitución, p. 99 y ss.

- (39) Enmiendas nº 691 y 736 respectivamente.
- (40) G. P. Socialistes de Catalunya, enmienda nº 289.
- (41) Justificación de la enmienda nº 779 presentada por la UCD.
- (42) La historia de esta disposición desmiente, por tanto, la interpretación que ofrece ALZAGA VILLAAMIL, O., en Comentario sistemático a la Constitución española de 1978, p. 627.
- (43) Borrador constitucional. Art. 85: "1. Al iniciarse cada legislatura y en los demás supuestos constitucionales en que proceda, el Congreso de los Diputados, sin debate previo alguno, elegirá al Presidente del Gobierno de entre los candidatos propuestos por los grupos parlamentarios. Será elegido quien reuniese el voto de la mayoría absoluta de los diputados que componen la Cámara, y el Rey lo nombrará Presidente del Gobierno. 2. Si ninguno de los candidatos obtuviese la mayoría absoluta de los sufragios en tres votaciones celebradas en días consecutivos, será elegido el candidato que obtuviese en siguiente votación la mayoría relativa de los votos. El candidato así elegido deberá, en el plazo de siete días, formar Gobierno y comparecer ante el Congreso para recibir la confianza de éste por voto de la mayoría absoluta de sus miembros..."
- (44) Anteproyecto de 5 de enero de 1978, art. 97.
- (45) DE CROO, H.F., "Le Parlement belge, pouvoir de contrôle et de législation", Res Publica, vol. IX, nº 3, 1967, p. 519.
- (46) SANTAMARIA OSSORIO, J., "Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el anteproyecto", Estudios sobre el Proyecto de

Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, p. 134.

- (47) MOLAS, I., "art. cit." p. 105; MANZELLA, A., "Las Cortes...", p. 481; GALEOTTI, S., "art. cit." p. 57. Por nuestra parte, apuntamos "en el futuro" porque depende no sólo del texto constitucional, sino también del sistema de partidos y la estructuración de los mismos.
- (48) VAN IMPE, H., Le régime parlementaire en Belgique, Bruylant, Bruxelles, 1968, p. 199.
- (49) COLLIARD, J. C., op. cit., p. 139.
- (50) Ibid. p. 135.
- (51) DUVERGER, M., distingue cinco clases de regímenes: parlamentarismo mayoritario, parlamentarismo no mayoritario, semipresidenciales, directoriales y presidenciales. Vide Instituciones políticas y Derecho Constitucional, Ariel, Barcelona, 1980, p. 214 y ss.
- (52) Este artículo se halla reproducido en la nota 43.
- (53) Anteproyecto de la Constitución de 5 de enero de 1978, art. 97, BOC, nº 44.
- (54) Grupo Parlamentario Comunista, enmienda nº 697.
- (55) VERDE ALDEA, J. y PAU PERNAU, J., enmienda nº 94.
- (56) FERNANDEZ DE LA MORA, G., enmienda nº 693. Coincide con las anteriores en solicitar tres votaciones por mayoría absoluta; pero se aparta posteriormente.

- (57) Grupo Parlamentario de la UCD, enmienda nº 779.
- (58) Ibid. Justificación de la enmienda.
- (59) Grupo Parlamentario Socialista de Catalunya, enmienda nº 289.
- (60) Anteproyecto de la Constitución de 17 de abril de 1978, art. 92,4, BOC, nº 82.
- (61) Esta es la interpretación que efectúa GONZALEZ HERNANDEZ, J.C., "El nombramiento del Presidente del Gobierno en la Constitución española de 1978", Revista de Política comparada, nº 2, 1980, p. 194.
- (62) VILLAR ARREGUI, M., DSS, nº 51, 7 septiembre 1979.
- (63) Señalamos la Cámara en singular, porque aún cuando tiene razón en una interpretación literal FERNANDEZ-MIRANDA, A., en "La regulación del Gobierno en la Constitución", al decir en la p. 619 que el Rey debería consultar también a los líderes de los partidos que tuvieran una exclusiva representación parlamentaria senatorial, en la práctica, por el sistema electoral, es difícil que este supuesto se produzca.
- (64) DE OTTO, I., "Sobre la Monarquía", VARIOS, La izquierda y la Constitución, Taula de Canvi, Barcelona, 1978, p. 59.
- (65) FUSILIER, R., Les Monarchies parlementaires. Etudes sur les systèmes de gouvernement, Les éditions ouvrières, París, 1960.
- (66) Para AGUIAR DE LUQUE, L., también cabría encuadrar la V

República Francesa dentro de la categoría del parlamentarismo negativo. Vide "La estructura del proceso de formación de gobierno. El caso español en el marco del derecho comparado", Revista del Departamento de Derecho Político, UNED, nº 6, 1980, p. 68.

- (67) Por ello PAPELL, A. excluye explícitamente que España se encuadre en la categoría del "parlamentarismo negativo" en La Monarquía española y el Derecho Constitucional europeo, Lábor, Barcelona, 1980, p. 54.
- (68) SOLE TURA, J., "El control parlamentario en el período constituyente y en la Constitución de 1978", define esta noción como "mayoría formada por la combinación de votos positivos y de abstenciones en torno a un acuerdo programático general", pp. 46-47.
- (69) Este carácter de presunción "iuris tantum" de que el gobierno goza de la confianza del Parlamento explica que el Consejo de Ministros pueda continuar en el poder sin estar sostenido por una mayoría, cuando los partidos de oposición no pueden llegar a ponerse de acuerdo para derribarlo. Vide VIRGA, P., La crisi e le dimissioni del Gabinetto, Giuffrè, Milano, 1948, p. 15, en especial nota 2.
- (70) SANCHEZ AGESTA, L., "Gobierno y responsabilidad", REP, nº 113-114, 1960, p. 36.
- (71) En contra, MORTATI, C., op. cit., vol. I, p. 569 y ss.
- (72) COLLIARD, J. C., op. cit. Cuadro 13, p. 316 y ss.
- (73) VON BEYME, K., "El problema de la estabilidad de los gobiernos. Un estudio comparado", en RAMIREZ, M. (ed.), El

control parlamentario..., pp. 378 y 379. La discrepancia entre los datos de COLLIARD (supra) y los de VON BEYME es visible en aquellos países en que analizan el mismo número de gobiernos. Así, hay diferencias en Bélgica y Finlandia y, aunque de otra manera, en el caso francés.

- (74) SOLE TURA, J., "art. cit.", pp. 32 y 46.
- (75) Por definición jurídica del proceso constituyente entendemos la que resulta del cumplimiento de los capítulos V y VIII, respectivamente, de los reglamentos provisionales del Congreso y el Senado, en cumplimiento del art. 3 LRP.
- (76) BOC, nº 6, 13 agosto 1977. Importa remarcar la fecha puesto que permite apreciar que la cuestión de la responsabilidad política del gobierno no fue introducida por los socialistas a raíz del caso Blanco que ocurriría en Santander el 27 del mismo mes.
- (77) BOC, nº 6, 13 agosto 1977. Art. 136, 3, bis.
- (78) BOC, nº 7, 18 agosto 1977.
- (79) Para la visión parlamentaria de este suceso, debe verse informe de la ponencia designada por la Mesa del Congreso en DSCD, nº 7, 13 septiembre 1977.
- (80) DSCD, nº 7, 13 septiembre 1977. Intervención de ESPERABE DE ARTEAGA, J., en funciones de Presidente interino.
- (81) Ibid.
- (82) GOMEZ LLORENTE, L., DSCD, nº 8, 14 septiembre 1977.

- (83) CARRILLO, S., *ibid.*
- (84) GONZALEZ MARQUEZ, F., en nombre del Grupo Socialistas del Congreso. *Ibid.*
- (85) Grupo Socialistes de Catalunya, *ibid.*
- (86) CARRILLO, S., *ibid.* Indiquemos, de pasada, que la moción comunista sólo obtendría 19 votos a favor, por 152 en contra y 156 abstenciones.
- (87) PEREZ-LLORCA RODRIGO, J.P., *ibid.*
- (88) BOC nº 12, 27 septiembre 1977.
- (89) *Ibid.* Art. 2 de las normas de tramitación del proyecto de ley.
- (90) MONTERO, J. R., "La moción de censura en la Constitución de 1978", en RAMIREZ, M. (ed.), Estudios sobre la Constitución española de 1978, pp. 273-305.
- (91) BOC, nº 12, 27 septiembre 1977.
- (92) El problema se plantea en Italia donde el Parlamento en sesión conjunta de las dos Cámaras se configura como un órgano en sí, de tipo colegiado que se diferencia del Parlamento bicameral como órgano complejo. Vide MARTINES, T., op. cit., p. 247.
- (93) BURDEAU, G., "La responsabilité gouvernementale dans le régime de la V République en France", Miscellanea. W. J. Gashof Van Der Meersch, Bruylant, Bruselles, 1972, p.17.
- (94) Vide también DE ARCENEGUI, J.J., "La ley de relaciones

Gobierno-Cortes de noviembre de 1977", en RAMIREZ, M. (ed.), El Control parlamentario..., p. 183 y ss.

- (95) FRAGA IRIBARNE, M., DSCD, nº 22, 27 octubre 1977.
- (96) JIMENEZ DE PARGA, M., *ibid.*
- (97) AVRIL, P., Le régime politique de la V République, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1964, p. 103.
- (98) *Ibid.*
- (99) CARRILLO, S., DSCD, nº 22, 27 octubre 1977.
- (100) PEREZ-LLORCA, J. P., *ibid.*
- (101) SATRUSTEGUI FERNANDEZ, J., DSS, nº 11, 10 noviembre de 1977.
- (102) MONTERO, J.R., "art. cit.", p. 281.
- (103) Resulta disonante del resto de las enmiendas la presentada por JARABO PAYA, A., que solicitaba la supresión de la moción de censura para "instaurar un cuasipresidencialismo, compatible con la Monarquía y con más garantías de estabilidad que la que, en las circunstancias españolas, proporcionaría el parlamentarismo", Enmienda nº 63, que sería retirada en el debate en la Comisión Constitucional del Congreso.
- (104) SOLEFURA, J., DSCD, nº 81, 6 junio 1978.
- (105) ALZAGA VILLAAMIL, O., *ibid.*

- (106) FRAGA IRIBARNE, M., *ibid.*
- (107) GONZALEZ CASANOVA, J.A., *op. cit.* p. 357.
- (108) PEREZ-LLORCA, J.P., DSCD, nº 81, 6 junio 1978.
- (109) SOLE TURA, J., DSCD, nº 109, 13 julio 1978.
- (110) OLLERO GOMEZ, C., DSS, nº 50, 6 septiembre 1978.
- (111) VILLAR ARREGUI, M., *ibid.*
- (112) La necesidad del previo debate en el Consejo de Ministros, antes de que el Presidente pueda plantear la cuestión de confianza, constituye también un elemento de racionalización de esta figura jurídica, al impedir que la votación aparezca por sorpresa. Vide LIDDERDALE, D. W.S. Le Parlement français, A. Colin, París, 1954, p. 65 y ss.
- (113) Voto particular de la UCD en el BOC nº 44, 5 enero de 1978. Para la aprobación de la ley, se requería la votación de la confianza y no, la presentación de una moción de censura.
- (114) Queremos insistir en que el art. 112 de la Constitución sería substancialmente alterado en su discusión en el Senado, porque ALZAGA VILLAAMIL, O., explica así la variación: "Art. 90 del anteproyecto, cuyo tenor literal se convirtió en definitivo... con la única salvedad de que en esta última Cámara se sustituyó la alusión que "in fine" se hacía a la "mayoría absoluta" para referirse a la mayoría simple. Este texto, así ligeramente modificado, fue aprobado por la Comisión Mixta". Op.cit., p. 676.

- (115) OLLERO GOMEZ, C., DSS, nº 50, 6 septiembre 1978.
- (116) Enmienda nº 747 presentada por la UCD que coincidía con la del senador AZCARATE FLOREZ, J., con el nº 586.
- (117) LOPEZ HENARES, J.L., DSS, nº 50, 6 septiembre 1978.
- (118) VILLAR ARREGUI, M., ibid.
- (119) GALEOTTI, S., intervención sin título, recogida en La Costituzione Spagnola nel Trentennale della Costituzione italiana, Arnaldo Forni, Bologna, 1978, p. 60.
- (120) La prohibición de que los ministros sean parlamentarios tampoco asegura una gran permanencia de los mismos en el cargo. Según HAURIOU, A., la estabilidad ministerial de la V República es mucho menor que la gubernativa. Vi de de este autor Derecho Constitucional e Instituciones políticas, p. 683.
- (121) Citado por VINTRO CASTELLS, J., La responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento en los regímenes parlamentarios. Un análisis comparado (1945-1980), Barcelona, 1980, p. 186.
- (122) DE VEGA, P., "Los órganos del Estado en el contexto político-institucional del proyecto de Constitución", en La Costituzione Spagnola..., p. 17.
- (123) LOEWENSTEIN, K., op. cit., p. 115.
- (124) BURDEAU, G., Traité de Science Politique, vol. VII, p. 328.
- (125) Ibid.

- (126) La bibliografía de este tema es muy amplia; pero su discusión nos alejaría del análisis constitucional que estamos efectuando. Vide RAE, D.W., op. cit., p. 156 y ss. y SARTORI, G., Partidos y sistemas de partidos, vol I, en general toda su segunda parte, p. 149 y siguientes.
- (127) VON BEYME, K., "art. cit." p. 380.
- (128) MONTERO, J.R., "art. cit." p. 302.
- (129) SANTAMARIA, J., "Lo destructivo del voto constructivo", El País, 28 septiembre 1978.
- (130) SANTAMARIA, J., ha señalado la conveniencia de que los ministros individualmente sean responsables ante el Congreso en "Las relaciones...", p. 138. Cabe observar, por otra parte, que la responsabilidad ministerial no es un principio inscrito en el Título V de la Constitución, sino en el art. 98, por lo que sistemáticamente habría que interpretar que se refiere a un efecto interno al propio Consejo de Ministros. Sobre la conveniencia del voto de censura individual, vide también VIRGA, P., La crisi..., p. 17 y ss.
- (131) Como insistió el senador OLLERO GOMEZ, C. Vide DSS, no 50, 6 septiembre 1978.
- (132) El art. 113 ha sido calificado de "superfluo" por MONTERO GIBERT, J.R., en el trabajo ya citado, por entender que sólo cumple efectos "simbólicos". Sin embargo él mismo apunta algunos elementos que permiten otorgar una cierta funcionalidad a la moción de censura constructiva. Vide "art. cit." p. 305 y también "La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preliminares del caso español", en RAMIREZ, M. (ed.), El Control parlamentario..., p. 246 y ss.

- (133) Utilizamos la expresión "centrípeto" en el mismo sentido que le otorga SARTORI -la disputa de un mismo espacio- si bien aquí se trata del espacio de gobierno y no, del espacio electoral.
- (134) Sobre la reforma constitucional, la obra clásica a la que nos remitimos es BRYCE, J., Constituciones flexibles y Constituciones rígidas, IEP, Madrid, 1962.
- (135) LOEWENSTEIN, K., op. cit., p. 279 y 280.
- (136) Noruega en el primer caso y los Países Nórdicos en el segundo. Vide FUSILIER, R., op. cit., p. 32.
- (137) GONZALEZ CASANOVA, J.A., op. cit., p. 265.
- (138) BURDEAU, G., op. cit., vol. VII, p. 337.
- (139) MORTATI, C., op. cit., vol. II, p. 664.
- (140) FOUZERNIER, J., Aspect et développement modernes du droit de dissolution des Assemblées parlementaires, Croville, París, 1934, p. 22.
- (141) Vide MOLAS, I., "art. cit.", pp. 95 y 96.
- (142) En efecto, no puede confundirse la disolución que opera en la V República francesa, por ejemplo, con la de la República italiana, aunque en las dos la decisión corresponda al Presidente de la República. Aparte de este hecho, la doctrina italiana se halla muy dividida acerca de si la titularidad de la disolución corresponde en exclusiva al Jefe del Estado. MORTATI, C., op.cit. Vol. II, p. 663 y ss. da una amplia información de esta polémica.

- (143) Borrador constitucional, art. 92.
- (144) MOLAS, I., "art. cit.", p. 101.
- (145) Ibid. p. 102.
- (146) Ibid. p. 104. "La disolución es un arma para amenazar en el límite insostenible de una legislación contradictoria con la práctica del Gobierno. El conflicto queda entonces en manos y bajo la iniciativa gubernamentales ..."
- (147) DSS, nº 51, 7 septiembre 1978.
- (148) Sobre este carácter de "simetría formal" insiste BURDEAU, G., op. cit., p. 339.
- (149) Para SANTAOLALLA, F., "La solución adoptada es enteramente criticable, dado que no se compagina con el tipo de parlamentarismo escogido, donde la relación de confianza con el Gobierno se produce respecto del Congreso de los Diputados y nunca respecto del Senado", en op. cit., p. 1143. A nosotros nos parece que con esta opinión se parte de un apriorismo; primero se define al régimen y luego se descalifican como incoherentes los elementos que no concuerdan con la propia definición. De esta forma, la noción de régimen parlamentario, en vez de servir como criterio de exploración, sirve de norma para la misma. Precisamente uno de los elementos que caracterizan el régimen español es que la disolución no responde a la relación de confianza.
- (150) Canadá, Japón, Dinamarca, Holanda, etc. Para información estadística vide, de nuevo, COLLIARD, J.C., op.cit. p. 327 y ss.

- (151) FERNANDEZ-MIRANDA ALONSO, F., "art. cit.", p. 635.
- (152) ALZAGA VILLAAMIL, O., op. cit., p. 688.
- (153) Una orientación general puede encontrarse en VIRGA, P., La crisi..., p. 77 y ss.
- (154) Ambas intervenciones en DSS, nº 51, 7 septiembre 1978.
- (155) SANTAOLALLA habla de "paradoja" "no concorde con un sistema de parlamentarismo con fuerte impronta del Presidente del ejecutivo", en op. cit., p. 1133. Aparte de que, por lo que explicamos en el texto, la solución adoptada es la más acorde con el espíritu de la Constitución y el sistema de fuerzas políticas existente, vide también las razones aportadas en la nota 149.
- (156) Insiste en ello MOLAS, I. en "Sur les attitudes politiques dans l'après-franquisme", Pouvoirs, nº 8, p. 18.
- (157) MANZELLA, A., "Las Cortes...", p. 462.
- (158) MOLAS, I., "La disolución...", p. 103.
- (159) LOPEZ GARRIDO, D., "La naturaleza dialéctica de la disolución del Parlamento", en Parlamento y sociedad civil, p. 151.
- (160) En contra, SANTAOLALLA, F., en op. cit., p. 1092, interpreta "ayuda" como "protección y seguridad material" y hace depender el resto del artículo de una ley que fijaría un ámbito más restringido que el de un principio informador de las relaciones de las Cortes con los restantes poderes del Estado.

- (161) MANZELLA, A., Il Parlamento, p. 123 y ss.
- (162) MARTINES, T., "art. cit.", p. 153 y BUCCISANO, I., Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari, Giuffrè, Milano, 1979, p. 79.
- (163) CHIMENTI, C., op. cit., p. 179 y ss.
- (164) Vide, por ejemplo, TOSI, S., Diritto Parlamentare, p. 344; VAN IMPE, H., op. cit., p. 171; LIDDERDALE, D.W.S., op. cit., p. 250. En cambio en los sistemas nórdicos se prevén sistemas de filtro y de control de las interpelaciones, aunque frecuentemente no son utilizados. Vide DESFEUILLES, H., op. cit., p. 9 y ss.
- (165) La mítica "question time", incluso, no ha podido evitar estas críticas. Véase la evolución de esta institución en FRAGA IRIBARNE, M., El Parlamento Británico. Desde la Parliament Act de 1911, p. 295 y ss.
- (166) SOLE TURA, J., "art. cit.", p. 38 y ss.
- (167) AJA, E. y ARBOS, X., "El Senado, Cámara posible de las Autonomías", REP, nº 17, 1980, p. 56.
- (168) Estas formas tradicionales de control presentan, pues, innumerables problemas; pero el Parlamento español no se ha limitado a buscar dentro de la propia Cámara los instrumentos que pudieran hacerlo efectivo. A tal fin se ha vinculado directamente el Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales, según el art. 136,1 Const. y se ha recurrido también a la institución de origen nórdico del "ombudsman", que aquí recibe la denominación de "Defensor del Pueblo". Esta figura, novedad en nuestro Dere-

cho, se diseña como un alto comisionado de las Cortes para la defensa de los derechos del Título I, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración. Por consiguiente, su actividad fiscalizadora no recae directamente sobre la Administración, sino sobre ésta en la medida en que afecte a los derechos de los ciudadanos. La Constitución no ha regulado la forma de nombramiento del Defensor del Pueblo, remitiendo a una ley orgánica las relaciones que debe mantener con las Cámaras. El estudio de esta figura desborda, por tanto, los límites temáticos y temporales de nuestro trabajo.

Vide para estos temas, GIL-ROBLES, A., El defensor del pueblo, Civitas, Madrid, 1979; PITARCH, I., "El ombudsman en el Estado intervencionista", RAMIREZ, M., (ed.), El Control parlamentario..., p. 420 y ss.

CAPITULO IV

LAS CORTES EN SU FUNCIÓN LEGISLATIVA.

A lo largo de estas páginas, hemos insistido en numerosas ocasiones en las transformaciones sufridas por los parlamentos con el peso del régimen liberal a los actuales sistemas democráticos. Pero quizá en pocos temas, como en el de la creación de las normas, los cambios sean tan importantes. El creciente intervencionismo estatal, el dominio de los partidos en la vida de las Cámaras, las relaciones gobierno-mayoría han reducido el papel del Parlamento como centro productor de la Ley hasta tal punto que, para Leibholz, el denominado "poder legislativo" se habría convertido en un mero órgano de control de la función legislativa, que sería ejercida esencialmente por el ejecutivo (1). Añádase a ello que esta disminución de la influencia parlamentaria no debe buscarse exclusivamente en un desplazamiento interno en el propio aparato del Estado, producto de las nuevas relaciones interpartidistas, sino también en la pérdida del carácter general de la norma que permite que ésta sea creada en el seno de la propia conflictividad social -así, por ejemplo, los contratos de trabajo acordados directamente por centrales sindicales y empresariales (2)- o en instituciones descentralizadas del Estado o, incluso, en órganos supranacionales.

Todo ello configura una realidad muy distinta a

pensada por los constituyentes franceses cuando anunciaban que Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida no tiene Constitución" (3). Bajo la influencia de Montesquieu, la Asamblea Nacional francesa buscaba un ámbito reservado al Parlamento, frente al Monarca; pronto, sin embargo, la Convención francesa demostraría lo difícil que era mantener rígidamente separados los poderes del Estado, cuando la soberanía de éste es única (4). Así, la historia se ha encargado de desmentir, Constitución tras Constitución, la teoría de la separación de poderes a la que Loewenstein ha calificado, con rotundidad, de "anticuada" (5); pero, a pesar de ello, los ecos de Montesquieu resuenan todavía en la actualidad y los diversos ordenamientos democráticos, y entre ellos el nuestro, recogen algún atisbo de aquella anticuada teoría.

La persistencia de esta idea de separación entre los órganos dedicados a las funciones legislativa, ejecutiva y judicial deriva de su misma capacidad lógica. Se afirma, con razón, que el Estado no ejerce exclusivamente funciones jurídicas (6); pero cualquiera de éstas sólo puede encontrar su cumplimiento porque, previamente, el Estado se ha expresado a través y mediante el Derecho. Por consiguiente, una clasificación fundada en las funciones jurídicas corresponde a un criterio "racionalista" del funciona-

miento del Estado (7) que, naturalmente, es recogido al elaborar una Constitución, producto, a su vez, de una ideología asimismo racional.

Sin embargo, la concepción teórica del Estado, que busca mediante la separación de poderes el aseguramiento de la libertad, se encuentra siempre en tensión con las necesidades prácticas que impiden que ésta tome un carácter rígido. Por ello, especialmente en los regímenes parlamentarios, se ha substituido la teoría de la separación de poderes por una simple distinción funcional en la que cada órgano constitucional tiene encomendada, de manera preferente, alguna de las funciones jurídicas del Estado (8). Hauriou ha sintetizado la situación actual en una fórmula precisa: "Para decirlo... como si fuera una ecuación, el régimen presidencial combina dos nociones: la especialización funcional más la independencia orgánica; el régimen parlamentario adopta los términos exactamente al contrario" (9). Dejemos de lado las matizaciones a las que obligaría el sistema presidencialista y demos un sentido positivo a la afirmación anterior acerca del sistema parlamentario; en las democracias parlamentarias existe una separación orgánica que conlleva una dependencia funcional.

Por consiguiente, la actividad legislativa no se agota en el mero ámbito parlamentario, sino que necesita el concurso, en forma esencial o subsidiaria, de otros órga

nos del Estado. Para Biscaretti, que ha querido salvar la terminología de "poderes", nos encontramos ante la distinción de poderes, porque a cada uno le corresponde una función del Estado; pero estos poderes están obligados a colaborar bien por la vía de la coordinación política, bien por la vía excepcional de transferir a determinados órganos y, en determinados su-puestos, competencias funcionales que no les corresponderían si se hubiera adoptado una tajante equivalencia entre la división orgánica y la división material de las funciones estatales (10). De esta forma, un esquema inicialmente preciso -tres poderes con tres funciones- se convierte en un simple criterio tendencial de distinción orgánica y funcional, por el que a los Parlamentos corresponderá, en principio, la función legislativa, sin que esté excluida la participación en la misma de otros órganos estatales.

Estas explicaciones acerca de la separación de poderes tienen que servir para hacernos comprender cuál podía ser la naturaleza del debate constituyente en España. Si estaba vetado, por razones teóricas e históricas, la afirmación de un mítico poder legislativo, radicalmente soberano, el interés para las fuerzas políticas tenía que producirse en la conceptualización de la naturaleza y los límites de las coordinaciones y controles de que hablaba Biscaretti. Precisamente, porque la función legislativa en España se desarrolla mediante un sistema altamente ramificado -por volun

tad no discutida por ninguno de los partidos- la conflictividad tenía que aparecer en la interconexión entre los distintos productores de la ley, el Parlamento en primer lugar, el ejecutivo y las Comunidades Autónomas. Este policentrismo legislativo (11) sitúa a las Cortes, a quienes corresponde la potestad legislativa del Estado, ante el peligro del vaciamiento de su capacidad legislativa; pero, en contrapartida, ante la posibilidad de convertirse en el instrumento de reconducción a la unidad del Estado de los diversos ordenamientos legislativos. Por consiguiente, el debate acerca del papel que cumpliría el Parlamento en el desarrollo de la función legislativa se conecta, en buena medida, con el debate sobre la estructura territorial del Estado.

Ante la imposibilidad de entrar en esta tesis en el estudio de la distribución de competencias entre el Estado central y las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, en los delicados problemas de jerarquía de las normas que ello comporta, queremos señalar que haremos tan sólo referencia al Parlamento como centro de coordinación de los diversos subsistemas de producción legislativa; por lo tanto, las relaciones interorgánicas no serán analizadas por el ámbito material de sus competencias, sino, exclusivamente, por los mecanismos de incidencia de las Cortes en la legislación emanada del Gobierno o las Comunidades Autónomas. Posteriormente, tras situar al Parlamento español, en el seno de los

órganos legislativos estatales, analizaremos el procedimiento interno de las Cámaras para la elaboración de la ley formal, teniendo en cuenta que las Cortes son en sí un órgano complejo y que, por consiguiente, requieren asimismo técnicas de reconducción a la unidad, dada la existencia del bicameralismo, la posibilidad de legislación por las comisiones, las intervenciones extraparlamentarias, etc.

1. LAS LIMITACIONES A LA POTESTAD LEGISLATIVA DE LAS CORTES

Al haber escogido como título de este epígrafe la expresión "limitaciones a la potestad legislativa de las Cortes", queremos englobar tanto algunos elementos del debate constituyente que, finalmente, no aparecerían en el texto definitivo, como la existencia de otros órganos, además de las Cortes, vinculados a la función legislativa de las Cortes. Los primeros consisten en la reserva reglamentaria y en el referendun abrogativo que se preveían en los primeros redactados constitucionales y que, por su misma naturaleza, se configuraban como auténticos obstáculos para la actividad parlamentaria. Muy distinta es la naturaleza de la legislación emanada del gobierno, mediante la legislación delegada o los decretos leyes, y las normas legales de los parlamentos autonómicos. En estos casos, el Parlamento no pierde, en rigor, sus competencias sino que cambia el sentido de las mismas gracias a su posición en relación a estos órganos legislativos; pero puede hablarse de limitaciones en la medida en que la actividad material que le correspondería pasa a ser ejercida fuera del Parlamento. En efecto, si las Cortes permiten, gracias a una ley, la legislación autonómica, su función política queda potenciada aunque disminuyen -y de ahí la limitación- sus posibilidades de intervención

legislativa en el futuro, bien por la inexistencia de competencia en la materia, bien por la reducción del número de sujetos afectados por la Ley de Cortes.

Se trata, por tanto, de dos géneros de limitaciones muy diversos a los que añadiremos también, para analizarlas, las intervenciones del Monarca y el Tribunal Constitucional. Nuestra pretensión es, englobando todos estos aspectos contradictorios, caracterizar cuál era el sentido que los constituyentes intentaron dar a la potestad legislativa de las Cortes. El peso político del Parlamento, por lo que se refiere a la legislación, queda, fundamentalmente (por que no hay que olvidar la iniciativa legislativa), definido por la conjunción de todos estos factores externos a la vida parlamentaria que definen una frontera a la actividad de las Cámaras; aunque, como veremos para la legislación gubernamental y autonómica, sean las propias Cortes quienes puedan controlar las barreras.

a) La legislación del Gobierno.

Dos son las formas que tradicionalmente asumen las normas con rango de ley dictadas por el gobierno y ambos supuestos se hallan recogidos por la Constitución española. En el art. 85 se denominan "Decretos Legislativos" aquellos que produzca el gobierno en ejercicio de una previa delegación de las Cortes, según lo previsto en los arts. 82, 83 y 84 y

se denominan "Decretos-leyes" a los que dicte el gobierno en razón de una suplencia de la actividad parlamentaria, según lo dispuesto en el art. 86. Tanto una como otra forma encuentran en la Constitución serios límites para que su ejercicio no redunde en un vaciamiento de la potestad originaria legislativa de las Cortes.

En el ámbito de la legislación delegada, teóricamente, las oportunidades para que el ejecutivo asuma funciones que no le son propias son menores que en las intervenciones por decreto-ley, dado que el gobierno no puede actuar sin una previa ley delegante de las Cortes que, por eso mismo, conserva un control. Sin embargo, además de los peligros de las interpretaciones extensivas de las facultades delegadas, existiría el peligro de que el gobierno, con el apoyo de su mayoría, pudiera conseguir con facilidad las autorizaciones pertinentes convirtiéndose en el verdadero legislador. Por ello, la Constitución ha buscado otros límites que se añadieran al previo consentimiento de las Cortes y, precisamente, en estos aspectos se situó el escaso debate político acerca de la figura.

El primer aspecto a destacar es que no se permite, gracias a las enmiendas de los dos grupos socialistas, la delegación en materias orgánicas (12). Por otra parte, se especifica que la delegación deberá producirse por ley de bases -lo que supone fijar unso contenidos mínimos al futuro

Decreto legislativo, precisándolo posteriormente en el artículo 82,4 Const.- o por ley ordinaria (13) si se trata solamente de refundir varios textos legales; es decir, se toman mayores garantías cuando es previsible una mayor latitud de acción en el gobierno. El art. 82 tiende además a impedir una serie de prácticas (delegaciones implícitas, subdelegaciones, retroactividad, etc.) y a precisar el aspecto temporal de la delegación (14). Finalmente, constituye un aspecto importante el que el art. 82,6 prevea que, sin perjuicio de la competencia judicial (15), se haga una remisión a la posibilidad de establecer fórmulas adicionales de control; aunque en el Pleno del Senado desapareció el siguiente párrafo:

"... las Comisiones de las Cámaras podrán pedir, en el plazo de seis meses a partir de la utilización de dicha delegación, la derogación de legislación delegada en caso de uso incorrecto de la delegación. La resolución corresponde al Pleno del Congreso".

Este precedente hace pensar que no hará faltar forzar en demasía la imaginación de los futuros legisladores, como se ha apuntado por algún autor y que queda abierta la posibilidad de crear comisiones de seguimiento de tipo parlamentario (16) o, incluso, extraparlamentario (17), siendo siempre posible la derogación total o parcial de la ley de delegación, en virtud del art. 85.

i-

ibs

tituido por el ejecutivo mediante los decretos-leyes. Quizás el primer punto a destacar sea que éstos estén permitidos por la Constitución y, como advierte Salas, "(no haya) actuado como reflejo condicionado para el rechazo la utilización ciertamente abusiva que de tal técnica se hiciera durante el Régimen franquista" (18). Lo cierto es que los constituyentes han optado de una manera realista por poner límites y controles a esta actividad, conscientes de que resultaría inútil la pretensión de prohibir los decretos-leyes; puesto que en caso de necesidad, el ejecutivo siempre encuentra la forma de utilización, obligando al legislativo a una posterior ratificación (19). De todas formas, el legislador español era consciente de los aspectos negativos que presenta esta figura, como lo indica el que se haya utilizado la fórmula "convalidación" en el art. 86,2 que es aplicable únicamente en supuestos de ilegalidad (20).

Se advierte así que, aunque los decretos-leyes son legales porque la Constitución permite que se promulguen si existe una necesidad extraordinaria y urgente, en el pensamiento de los parlamentarios existía una valoración negativa de los mismos, lo cual les llevó a fijar un rígido control. Este se expresa en dos aspectos: por una parte, se excluyen de los decretos-leyes las instituciones

básicas del Estado, los derechos y deberes de los ciudadanos, el régimen de las Comunidades Autónomas y el derecho electoral general (21); por otra parte, se exige la conversión del decreto-ley en ley formal.

La primera intervención del Parlamento se produce exclusivamente a través del Congreso de los Diputados o de su Diputación Permanente (art. 78,2 Const.), que debe convalidar o derogar en el plazo de treinta días la norma del ejecutivo. Es interesante remarcar que, en el caso de convalidación, que ha de efectuarse por ley, nos encontramos ante un procedimiento atípico para la formación de la misma puesto que no interviene el Senado. Esta exclusión del Senado en este trámite es resultado de la discusión de la ponencia constitucional, al presentar el segundo anteproyecto, analizadas las enmiendas al primero; pero nosotros no hemos sabido encontrar ninguna enmienda que hiciera esta propuesta (22) y, explícitamente, la intervención de las Cortes era recogida por centristas, socialistas y comunistas.

Tras esta intervención, resulta todavía posible una nueva intervención parlamentaria, mediante la tramitación del decreto-ley como proyecto de ley en la que intervendrían, siguiendo el procedimiento general, las dos Cámaras. Esta doble regulación hace pensar que los constituyentes buscaban un sistema flexible para limitar los potenciales abusos del ejecutivo. La fase de convalidación, por

la imposibilidad de presentación de enmiendas y por el breve plazo entre la promulgación del decreto y su discusión, tiene un sentido de actuación inmediata de control, especialmente de oportunidad para lo cual, sin duda, los diputados deberán considerar el contenido del decreto-ley. La posterior fase de tramitación como ley supone permitir a las Cámaras que asuman su auténtico papel legislador, mediante la presentación de enmiendas al decreto y sin que se haya fijado ningún plazo para ello. Sin embargo, como ha advertido el profesor Salas, este doble sistema comporta el peligro de que, convalidado el decreto-ley, el gobierno y su mayoría impidan la posterior tramitación como proyecto, con lo cual el Parlamento puede pronunciarse exclusivamente sobre la ceptación o denegación; pero no tiene competencia para modificarlo (23). Según este autor, y siguiendo la práctica italiana, resultaría más beneficioso el permitir la vigencia de los decretos-leyes hasta su definitiva aprobación como leyes, sin el trámite previo de convalidación. En todo caso, aunque el sistema propuesto presente inconvenientes que la práctica podría reducir, es de destacar que las Cortes y, más concretamente, el Congreso pueden fiscalizar las intervenciones del ejecutivo, tanto por la legislación delegada como por los decretos-leyes (24).

b) La legislación autonómica.

Las Cortes Generales no sólo ven limitada su competencia legislativa por la intervención del ejecutivo, sino que, en un sentido más profundo, comparten la función legislativa con los Parlamentos autonómicos. Esta afirmación parece fuera de duda puesto que el derecho a la autonomía, reconocido en el art. 2 implica su desarrollo mediante una autonomía estatutaria, institucional, legislativa, ejecutiva y financiera (25), como se ha concretado en el Título VIII de la Constitución, mediante el conjunto de sus artículos. Hoy, toda la doctrina es unánime en considerar que las Comunidades Autónomas gozan de competencia legislativa)o pueden tenerla en virtud de lo que se determine en sus estatutos) sin que sirva en sentido contrario la distinción entre dos tipos de estatutos que otorgaría sólo a los elaborados conforme al procedimiento del art. 151 el derecho a ejercer sus competencias por medio de una Asamblea Legislativa (26).

Las normas de los Parlamentos autonómicos tiene, pues, en el ámbito de sus competencias asumidas estatutariamente o por delegación de las Cortes, igual fuerza que las leyes de esta institución. Como ya dicho Muñoz Machado, "cuando la Constitución se refiere a las leyes de las Comunidades Autónomas o a la potestad que éstas tienen de dic-

tar "normas legislativas", no establece ningún matix, ni semántico ni de fondo, que permita diferenciar la ley regional de la ley estatal, por lo que puede concluirse que aunque el órgano que la dicta difiere en cada caso, la Constitución se refiere al mismo tipo de norma" (27). La consecuencia lógica es que entre ambas normas no existe ninguna jerarquía y que, por consiguiente, el criterio delimitador debe ser el de competencia.

No entraremos ahora, porque no es este su lugar, en los complicados problemas que plantea en la Constitución española esta dualidad de principios -jerarquía y competencia- y la multiplicidad de formas que puede revestir la ley, así como de procedimientos para su formación. El tema del sistema de fuentes en España, aunque íntimamente relacionado con la función legislativa no se identifica necesariamente con la misma puesto que, en el interior de un sistema regido por el principio de jerarquía, por ejemplo, la legislación estatal, aparecen delicadas cuestiones, resultado de "una geometría intencionalmente irregular" en palabras de Predieri (28), que no son subsumibles en las meras conexiones entre Cortes y parlamentos autonómicos.

Varios son los aspectos en los que se desarrolla este contacto entre la legislación estatal y la legislación autonómica, conferiendo una supremacía posicional (29) a las Cortes. En primer lugar, la potestad legislativa de los parlamentos autonómicos surge por creación de las Cor-

tes y ello en un doble sentido: las Cortes aprueban los Estatutos de Autonomía y confieren, en su caso y por mediación de las leyes orgánica y leyes marco del art. 150,1 y 2, el conjunto de competencias sobre las que podrá legislar el Parlamento regional de que se trate. En efecto, la intervención parlamentaria en la aprobación de los Estatutos de Autonomía no se limita a ser un elemento de integración y de eficacia de los mismos al ordenamiento constitucional, "sino que adquiere una notable autonomía en la determinación del contenido último del Estatuto" (30), lo que supone la especificación del complejo sistema de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de que se trate. A través de la aprobación del Estatuto y de las Leyes marco del art. 150, las Cortes definen la cantidad de legislación que ceden al Parlamento regional entre una gama de posibilidades que va "... del menos -148,1-, a la definición de la competencia estatal -149,1- y, finalmente, abre la previsión de que las Comunidades Autónomas, a iniciativa de las Cortes Generales o del Estado, puedan legislar o ejecutar materias de competencia exclusiva estatal -150,1 y 150,2-" (31).

Esta atribución de competencias o, enfocado desde la perspectiva de las Cortes, esta autorenuncia a legislar sobre determinadas materias puede expresarse para cada Estatuto en desarrollos muy distintos; sin embargo, lo que im-

porta señalar es el principio mismo de que son las Cortes quienes fijan los límites de la legislación regional y, en este sentido, sus propios límites. Como ha dicho Molas, el Parlamento mantiene "la competencia sobre las competencias" (32), no importando ahora si a través de este procedimiento llegaremos a un Estado materialmente federal o a una mena descentralización administrativa (33).

Esta primera intervención de las Cortes, que determina una primacía originaria de la ley estatal, no agota las posibilidades de control del Parlamento español sobre la potestad legislativa autonómica. Ya hemos precisado que la ley de Cortes no puede imponerse jerárquicamente a una ley de competencia autonómica; pero las Cortes tienen diversos procedimientos para regular las legislaciones regionales. Sin tener que recurrir a los casos extremos de reforma de la Constitución o reforma de los Estatutos, el art. 150,3 preve la posibilidad de dictar leyes de armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el supuesto de que se tratara de competencias exclusivas de éstas. Cabe advertir que estas leyes de armonización suponen un previo desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas (34), y sirven, pues, como método de reconducción a la unidad en un ordenamiento jurídico que se presenta polarizado en la medida en que lo permitan las propias Cortes por sus cesiones iniciales de competencia. Estas leyes de armo-

nización son, de todas formas, un recurso excepcional que comporta el peligro de negar el mismo principio de la autonomía, reconocido en el art. 2 y, por consiguiente, la Constitución exige un previo pronunciamiento de las Cámaras, por mayoría absoluta, antes de proceder a la elaboración de la ley armonizadora.

Otros mecanismos completan este panorama de relaciones entre Cortes y Parlamentos autonómicos; así, por ejemplo, la posibilidad de recurrir al Tribunal Constitucional o la intervención del Senado (y cabe resaltarlo porque, casualmente, éste es el momento en que la Segunda Cámara asume una especialización autonómica), para aprobar por mayoría absoluta, medidas excepcionales en favor del gobierno para defender "el interés general de España", en caso de incumplimiento de obligaciones por alguna Comunidad Autónoma (35). Estos dos aspectos, en los que las Cortes cumplen una función de control, pueden completarse con las relaciones interpersonales por la presencia de parlamentarios regionales en el Senado o por el derecho de iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas (36).

Sin embargo, la naturaleza de estos temas es distinta a la que configuran las relaciones entre distintos sistemas legislativos por el mero uso de la potestad legislativa de las Cortes que se manifestaba mediante la aprobación de los Estatutos, las leyes marco y las leyes de armonización. Lo que nos importa poner aquí de manifiesto es que si

bien las Cortes, por la presencia de Parlamentos autonómicos, pueden perder un ámbito material de competencia legislativa, en virtud de su potestad de configurar las competencias de las regiones y de reconducir a la unidad las manifestaciones de las mismas, mantienen un poder de dirección y de coordinación (37) de la legislación de los diversos órganos del Estado. De esta forma, el papel de las Cortes en el sistema institucional español no queda disminuido, sino que, como afirma Manzella, se eleva hasta la categoría de una "superlegislación" (38).

Así pues, el análisis de las normas con rango de ley emanadas por el gobierno o por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas demuestran que las Cortes ocupan una posición de primacía en el ejercicio de la función legislativa. Su capacidad de intervención sobre el uso que estos órganos efectúen de las competencias que la Constitución les reconoce y la importancia de las leyes que quedan reservadas materialmente al Parlamento permiten afirmar que la expresión del art. 66,2 acerca de que las Cortes ejercen la potestad legislativa no es una expresión vacía de contenido; sino que, por el contrario, responde a la auténtica voluntad de los constituyentes. No puede equipararse, pues, la legislación parlamentaria con la legislación gubernamental o regional; aunque las leyes de estos tres órganos ocupen la misma posición en la jerarquía de fuentes.

Por ello, resulta acertado que, a lo largo del debate constituyente, se formalizara explícitamente que es a las Cortes a quienes corresponde esta potestad legislativa. En efecto, nada se decía de ello en el borrador constitucional y aunque apareció recogido este principio en el anteproyecto de enero, figuraba en el art. 71 que no abría el capítulo dedicado a las Cortes; ante ello una enmienda del sr. Morodo (GMx) solicitó que esta potestad se reconociera de una forma más solemne en el primer artículo dedicado al Parlamento; por el contrario, el sr. Carro (AP) pedía que se eliminara cualquier referencia a una potestad legislativa por entender que las Cortes ejercían una mera función. La ponencia recogió la propuesta del sr. Morodo, aunque afirmó que admitía parcialmente la enmienda del sr. Carro, lo cual no es exacto en lo que se refiere al contenido ideológico de la misma.

De esta forma, se ha afirmado explícitamente que las Cortes no tienen meramente una función equiparable a la de los demás órganos legisladores, sino un auténtico poder, en lo que a la legislación se refiere, sobre ellos. Así lo ha notado Sánchez Agesta quien pone de relieve que sólo las Cortes tienen atribuida la potestad legislativa "del Estado" (39). Pero para que esta posición de primacía sea real han tenido que superarse dos importantes obstáculos, la reserva reglamentaria y el referéndum, que figuraban inicialmente en los anteproyectos constitucionales.

c) La reserva reglamentaria.

El art. 72 del primer anteproyecto constitucional enumeraba catorce materias cuyo desarrollo había de realizarse por ley. Se seguía así el sistema de reserva reglamentaria establecida en el art. 34 de la Constitución francesa que supuso en su momento (40), un eficaz mecanismo para desdibujar la soberanía parlamentaria típica de la IV República (41). Cabe destacar de todas formas que, con matices distintos al modelo francés, la regulación por ley no quedaba cerrada puesto que se establecía un derecho de llamada parlamentaria para englobar cualquier otra materia, siempre y cuando su necesidad fuera acordada por mayoría absoluta del Congreso.

Ante ello, se dibujaron dos posturas. Los representantes de Alianza Popular, señores Carro, De la Fuente y López Rodó, la Minoría Catalana y la UCD aceptaron la reserva reglamentaria y en sus enmiendas pretendían, tan sólo, la modificación de algún apartado concreto para disminuir o acrecentar el ámbito material de la ley formal (42). Por el contrario, los grupos Mixto, Minoría Vasca y Comunista, mediante enmiendas, y el Socialista mediante un voto particular solicitaban la supresión de la reserva reglamentaria (43). Esta última posición sería la que se impondría en la ponencia, si bien se hacía constar que era:

"Suprimido con la oposición expresa del representante de AP y la manifestación de los representantes del Grupo de Unión de Centro Democrático sobre la conveniencia de mantener algún sistema de reserva reglamentaria" (44).

A pesar de esta propuesta de UCD y AP (que conjuntamente tenían mayoría), el tema no se plantearía en la Comisión Constitucional del Congreso, con lo que el Parlamento no encuentra unos límites previamente determinados a su actividad legislativa. Ello comporta una consecuencia técnica -la capacidad legislativa parlamentaria es expansiva porque puede regular cualquier tema por ley formal (45)- de gran trascendencia política: la primacía del legislador sobre el técnico. Como ha precisado el profesor Jiménez de Parga, la constitucionalización de la reserva reglamentaria suponía en Francia otorgar una primacía al "técnico-legislador (funcionario)" sobre el "político-legislador (parlamentario)" (46); la supresión de esta cláusula restrictiva supone la inversión de los términos, el predominio del parlamentario, y por tanto, la concepción de la ley como un fenómeno esencialmente político en cuya elaboración deben figurar los representantes electos (47).

d) La intervención popular mediante referéndum.

Al citar como límite a la potestad legislativa de

las Cortes, la intervención popular mediante referéndum, no tomamos partidos, evidentemente, en la vieja polémica acerca de si esta institución es o no compatible con el régimen parlamentario: El propio Carré de Malberg, cuyo artículo "Considerations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme" es un clásico en favor de la compatibilidad -más aún, concibe el referéndum como una exigencia lógica del sistema representativo (48)- reconoce que, con la adopción del referéndum, el Parlamento se halla en una situación en la que "...sus poderes no son destruidos, son sólo limitados..." (49).

Por eso, la presencia de tres tipos de referéndum en el anteproyecto constitucional no puede ducarse que significa, por de pronto, la aparición de un control de la actividad legisladora por parte de un poder externo al Parlamento. Efectivamente, el art. 85 del anteproyecto de enero rezaba así:

"La aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales, y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos. 2. En los primeros supuestos del número anterior, el referéndum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras, o de tres Asambleas de Territorios

Autónomos. En el tercer supuesto, la iniciativa podrá proceder también de 750.000 electores".

Con ello, no se cerraban las posibilidades de referéndum previstos en la Constitución, a su lado hay que añadir los derivados de la reforma constitucional o aquellos para la aprobación de los Estatutos. Sin embargo, aquí nos interesa la institución del referéndum en la medida en que forma parte de la legislación ordinaria. Se observará que de los distintos tipos recogidos en el artículo citado, tan sólo dos forman parte, en rigor, del proceso legislativo. En efecto, por un lado, se regula un referéndum esencialmente "político" para las decisiones políticas (valga la redundancia) de especial trascendencia. Por otro lado, en cambio, dos referéndum inciden sobre las leyes, uno para actuar entre la aprobación y la sanción real, otro para las leyes ya en vigor. Se trata, pues, de un referéndum plebiscito, otro de arbitraje y otro abrogativo, respectivamente. La mezcla de estos distintos tipos, con distinto cariz democrático, combinada con la imprecisión sobre el titular de la convocatoria (50) provocó un debate en el que, junto a cuestiones teóricas importantes se mezcló a nuestro entender una confusión importante.

En general, las enmiendas presentadas al artículo que hemos reproducido aceptaban la presencia de los tres re

feréndums previstos, excepto en la enmienda 416 presentada por Socialistas del Congreso y la 703 por el señor Tomás García (GPC). En la enmienda socialista aparecía una reticencia en relación a los referéndum abrogativos en la medida en que se solicitaba que éstos no pudieran tener lugar a propósito de leyes orgánicas. La enmienda comunista, más radical, suprimía los referéndum de arbitraje y plebiscito para admitir, exclusivamente, la posibilidad de derogar leyes en vigor.

La ponencia no modificó la lógica del artículo, aunque le dió un mejor redactado para precisar que el referéndum arbitraje se realizaba sobre leyes a las que técnicamente cabía calificar como aprobadas, si bien sobre ellas no había recaído la sanción real. Por ello, en el debate en Comisión los socialistas solicitaron de nuevo la exclusión de las leyes orgánicas. Sin embargo, el debate se centró en una enmienda "in voce" presentada por Solé Tura de notable interés teórico y procedimental. Analicemos primeramente éste último:

La enmienda "in voce" presentada supuso un momento extremo de una práctica ampliamente extendida. Recordemos que el art. 119 del Reglamento provisional del Congreso, que figura en el Capítulo V dedicado a la elaboración de la Constitución, dice:

"En caso de que se formularsen enmiendas "in vo-

ce", cuyo texto deberá ser depositado por escrito en la Mesa de la Comisión, que sólo las admitirá a trámite si trataran de alcanzar un acuerdo entre los distintos criterios expuestos..."

Es decir, las enmiendas "in voce" tenían que presentarse previamente, para que pudieran ser estudiadas, y su finalidad era encontrar una síntesis entre posiciones divergentes. El caso que nos ocupa constituye el ejemplo más acabado del auténtico sentido que tomarían estas enmiendas durante la legislatura estudiada. La enmienda de Solé Tura, como se verá, ni había sido presentada previamente a la Mesa de la Comisión ni pretendía un acercamiento entre posiciones contrapuestas, sino que se planteaba como enmienda a la totalidad, rayana casi en la solicitud de supresión del artículo. Ningún grupo opuso esta irregularidad para impedir la discusión de la enmienda aún cuando Fraga hizo constar su protesta, aceptada por la Presidencia, por el hecho de no haberse repartido con un tiempo previo suficiente para su análisis:

"... sólo quiero señalar para el acta, que hoy hemos dado una interpretación más avanzada que nunca al planteamiento y a la interpretación de las enmiendas 'in voce'..." (51).

Hemos realizado este excursus porque si es importante señalar la evolución que tendría el referéndum en la

Constitución, también resulta importante remarcar los usos y costumbres parlamentarias que, igualmente configuran un Parlamento. En este sentido, la legislatura constituyente comportó una flexibilidad en las interpretaciones reglamentarias, consecuente con la voluntad de facilitar los acuerdos interpartidistas; pero, al mismo tiempo, la latitud de interpretación de la enmienda "in voce" se vincula a un tema que va apareciendo sucesivamente, la reducción de peso político de la actividad presidencial, e incluso, de las enmiendas individuales en beneficio de los portavoces de los grupos. Esta enmienda era paradigmática de esta situación; pero volvamos ahora al fondo del problema debatido.

El portavoz comunista solicitaba, en primer lugar, la supresión del referéndum sobre leyes aprobadas y todavía no sancionadas porque

"...abre una extraña posibilidad de que la soberanía del Parlamento sea absolutamente menoscabada y establece, sobre todo, la posibilidad de conflictos muy serios entre Gobierno, Rey y Parlamento" (52).

Solicitaba también que el referéndum sobre cuestiones políticas tuviera exclusivamente carácter consultivo, puesto que reconocía la conveniencia de su regulación pero sus inconvenientes para el Parlamento. Por último, no se pronunciaba claramente por la supresión del referéndum abrogati

tivo que era el único admitido en la originaria enmienda comunista; en palabras de Solé Tura, este referéndum

"... o no se contempla o si se contempla tendría que hacerse con una fórmula parecida a la que utilizamos en el último párrafo del artículo 80 cuando se habló de la iniciativa popular (se refiere a una ley orgánica)" (53).

Sí Fraga Iribarne rechazaría esta propuesta, definiéndose como "conservador reformista" y a su partido como "partido populista", pero el mayor interés de su intervención reside en su concepción de la ubicación del Parlamento:

"...se ha invocado un principio textualmente -si no cito mal al señor Solé Tura- que es la soberanía del Parlamento. Pues bien, este principio no existe en el proyecto de Constitución, el cual, muy pertinentemente, no habla de la soberanía del Parlamento, sino de la soberanía nacional que reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado, incluyendo, naturalmente, al Parlamento (54).

Tras esta intervención, tomarían la palabra los representantes de todos los grupos para adherirse a la enmienda comunista. Y nuevamente, el señor Fraga tomaría la pala-

bra para pedir ciertas aclaraciones:

"... entiendo que el referéndum derogatorio de saparece totalmente (El señor SOLE TURA: no del todo, como tendré ocasión de explicar luego)" (55).

para concluir que

"... La enmienda es una decisión enormemente regresiva y antidemocrática y la partitocracia que ensalza podía ser una de las más graves consecuencias de las decisiones que hoy tomásemos" (56).

Esta acusación provocó una nueva intervención comunista y una, primera de fondo, socialista. Para Solé Tura,

"... el tema de la partitocracia se presta a muchísimas deformaciones: pero en un país donde no ha sido éste el mal fundamental, sino precisamente la negación de la existencia de los partidos políticos, creo que en este momento contemplar o denunciar el mal de la partitocracia es un mal servicio a la causa de la consolidación de la democracia que intentamos llevar adelante... (...) nos interesa que el órgano legislativo máximo que son las Cortes, funcionen con claridad y que no hayan mecanismos de interferencia que puedan menoscabar esa labor. Y ese es el

sentido que tiene la palabra soberanía del Parlamento..." (57).

Para Peces Barba, el apoyo a la enmienda "in voce"

"... no es por razones antidemocráticas, sino por todo lo contrario: por un deseo de la consolidación de la democracia en nuestro país; lo cual quizás no sería necesario explicitarlo pero lo decimos" (58).

Así las posiciones la enmienda presentada por Solé Tura sería aprobada y con una rotundidad que quizás sobrepasa la petición inicial del grupo comunista en la medida en que en la Constitución no aparece ninguna referencia al referéndum abrogatorio; téngase presente además que la referencia a la ley orgánica acerca de los referéndum consultivos podía ser una forma de remisión sine die de los mismos.

"... Una semana antes de los referéndum italianos, el 7 de junio el internacionalismo constitucional ha funcionado fulminantemente" (59; esta brillante afirmación de Manzella revela el transfondo de la polémica que se había producido en la Comisión Constitucional del Congreso. Las grandes referencias teóricas, en las que se llegaron a citar a Burke, Tocqueville, Platón, Aristóteles, Polibio y Montesquieu (60), no sirven para esconder que los constituyentes se hacían unas imágenes muy precisas de los posibles referéndum; desde las experiencias del franquismo hasta la situación italiana (61)

ituaban al legislador en una coyuntura muy específica. Como ha señalado Santamaría, el referéndum puede estudiar teóricamente; pero también hay que preguntarse por su significado práctico (62). Evidentemente esta segunda cuestión no puede responderse encerrándonos en la cuestión refrendataria y es el conjunto de las instituciones estatales, la legitimidad del mismo sistema y el estado de las fuerzas sociales las que determinan cuál deba ser esta respuesta. La consideración de la mayoría de los partidos fue que el referéndum no era compatible con la democracia naciente. La cuestión puede ser opinable; sin embargo, resulta coherente con el modelo parlamentario previsto para España en el que los partidos se convierten, en cualquier ocasión discutible, en el elemento potenciado institucionalmente; no hay que esconder, sin embargo, que, por lo que se refiere al referéndum, éste juega, con su actual regulación, en beneficio de los dos grandes partidos puesto que, a la vez que se deniegan las posibilidades de actuación de grupos extra-parlamentarios, se impide que los partidos auténticamente minoritarios en las Cámaras puedan utilizar el referéndum como forma de presión ante la mayoría (63).

Digamos, por último, aunque no afecte al tema hasta ahora estudiado, que la capacidad del Parlamento para elaborar la ley sin ningún límite constitucionalmente reconocido, se concreta también en la regulación de la in-

tervención real. El Monarca no posee ningún derecho de veto o de reenvío, según el art. 91 Const. y ningún grupo político planteó esta posibilidad; aunque, de forma aislada, en el Senado se levantó alguna voz solicitándolo (64). Por consiguiente, la posición del Monarca en la función legislativa es meramente formal y la sanción real sirve simplemente para exteriorizar la voluntad legislativa de las Cámaras; es decir, se produce en la denominada fase de comunicación o integrativa (65) de las leyes y no es un elemento constitutivo de las mismas; por ello, la sanción y promulgación (66) no pueden negarse por criterios políticos o constitucionales y ha de operar en el plazo constitucionalmente fijado.

e) El Tribunal Constitucional.

Hasta este momento hemos indicado algunos aspectos que, presentes en la Constitución o en determinados momentos de su elaboración, precisan el sentido que cabe atribuir a la potestad legislativa del Estado que ejercen las Cortes. En los casos de la reserva reglamentaria y el referéndum hemos concluido que la desaparición de ambas instituciones del texto constitucional había significado otorgar a las Cortes un poder legislativo pleno; en cambio, con la posibilidad de dictar normas con rango de ley por parte del gobierno o de las Comunidades Autónomas, la competencia parlamentaria

quedaba reducida si bien su posición legislativa se revalorizaba porque mantenía facultades de creación y coordinación de estas legislaciones subordinadas, al menos, formalmente. No se trataba, pues, en ningún supuesto, de un auténtico límite levantado ante las Cortes. Por el contrario, la institucionalización de una jurisdicción constitucional significa una seria limitación al poder del legislador (quizás convendría decir, de todos los legisladores; pero, como siempre, hacemos referencia exclusivamente a las Cortes).

El Tribunal Constitucional, por su naturaleza misma, significa la aparición de un nuevo órgano constitucional que se inscribe de pleno en el proceso legislativo, aunque ejerza su función con criterios jurisdiccionales (67). Así lo afirma Kelsen -teórico del sistema continental del control jurisdiccional concentrado- al decir que -este "no ejerce a pesar de todo una función verdaderamente jurisdiccional. En lo que se las pueda distinguir, la diferencia entre la función jurisdiccional y la función legislativa, consiste antes que nada en que ésta crea normas generales, mientras que aquella sólo crea normas individuales. Ahora bien, anular una ley, es poner una norma general porque la anulación de una ley tiene el mismo carácter de generalidad que su elaboración, no siendo, por decirlo así, nada más que la elaboración con signo negativo, por tanto ella misma una función legislativa. Y un tribunal que tiene el poder de

anular las leyes es en consecuencia un órgano del poder legislativo" (68).

Es obvio, por lo tanto, que si el Tribunal Constitucional, mediante una declaración de inconstitucionalidad, puede anular las normas del Parlamento, éste ha perdido la posición de primacía legislativa que ocupó en las primeras constituciones liberales. Los tribunales constitucionales han supuesto el principal elemento de racionalización de los Parlamentos, al someterlos a un control en virtud de la existencia de una norma superior que también vincula a las Cámaras. Con la existencia de los tribunales constitucionales, los Parlamentos han dejado de ser soberanos, para convertirse en uno más de los órganos constituidos, que reciben sus poderes de la Constitución y que deben someterse a la misma. Pero esto provoca interesantes problemas que, sin duda, habían de manifestarse en el debate constituyente español; en el fondo, ¿puede imaginarse que la actuación de estos altos tribunales se ciña exclusivamente a aspectos jurídicos sin entrar en consideraciones políticas?, y, en este caso, ¿quién controla al Tribunal Constitucional? (69).

Sin embargo, tan importante debate no se produjo de una manera clara, puesto que todos los partidos (al menos, a partir de las fases públicas) aceptaron expresamente la existencia de este Tribunal, aún cuando el señor Solé Tura, para combatir una enmienda, hizo algunas consideracioo

nes críticas acerca de este órgano (70). Por ello, los puntos del debate se centran esencialmente en la composición del Tribunal y en la intervención parlamentaria ante el mismo; se incidió, pues, en el control por la vía indirecta del nombramiento y de la activación, sin discutir la esencia misma de la jurisdicción constitucional.

El primer aspecto, el nombramiento del Tribunal, ha quedado configurado en el art. 159: El Tribunal Constitucional se compone de doce miembros, nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial". El anteproyecto inicial pensaba exclusivamente en once miembros -cifra impar quizás más idónea que la actual- eligiendo el Senado exclusivamente a tres miembros. Diversas enmiendas de grupos minoritarios intentaron cambiar esta composición; así Fernández de la Mora pretendió que el gobierno no tuviera competencia para efectuar ningún nombramiento, la Minoría Catalana reducía a un solo miembro designado por el ejecutivo y aumentaba a cuatro los designados por el Senado (71). Algo más radical era la enmienda comunista que proponía que Congreso y Senado eligieran a seis representantes sin ninguna otra intervención (72); pero la enmienda que más se apartaba del esquema previsto corresponde al grupo Vasco y a Eltamendía, para los que:

"El Tribunal Constitucional se compone de doce miembros nombrados por el Rey y elegidos por mitad por ambas Cámaras por mayoría de tres quintos de sus miembros y de un representante por cada uno de los territorios autónomos y regiones españolas, elegidos en la misma forma que determine la ley" (73).

La ponencia constitucional ofreció la composición actual que ya no sería discutida en los trámites posteriores, advirtiendo que recogía parcialmente las enmiendas del grupo Vasco y Letamendía, la Minoría Catalana y el grupo Comunista; lo cual es sólo cierto para los aspectos menos relevantes de las mismas. Varios puntos pueden destacarse de la actual regulación; en primer lugar, el débil apasionamiento de los constituyentes por el tema, quizás por pensar que la mayoría de tres quintos resulta por sí sola una garantía de imparcialidad del Tribunal al tenerse que formar casi necesariamente por un acuerdo entre los dos principales partidos. En segundo lugar, resulta también significativo que las Comunidades Autónomas no tengan una representación en el Tribunal de forma directa, pudiendo, en todo caso, alcanzarla indirectamente por la vía del Congreso o del Senado. En tercer lugar, las posibilidades de control del gobierno de los nombramientos, por el juego de las mayorías y por sus nominaciones directas si bien la permanencia de nueve años de los miembros del Tribunal juega en sentido contrario.

El segundo tema que ocupó la atención de los constituyentes fue las posibilidades de activación parlamentaria del Tribunal Constitucional; es decir, los sujetos parlamentarios legitimados para recurrir ante el mismo. Aquí, creemos que sin una voluntad explícita, se produjo un cambio importante entre el redactado que había ofrecido la ponencia en sus anteproyectos y la forma que tomaría el artículo tras su aprobación por la Comisión Constitucional. En efecto, según el art. 155 del anteproyecto de abril,

"Están legitimados: a= para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el presidente del Congreso de los Diputados, el presidente del Senado, el Presidente del Gobierno los presidentes de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, los presidentes de los Consejos de Gobierno de los mismos, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados y veinticinco senadores".

Sólo dos enmiendas se dirigieron a cuestiones no formales. El grupo Vasco solicitó que se substituyera la referencia a los diputados y senadores por la mención de dos grupos parlamentarios (74), y el señor De la Fuente solicitó que también estuvieran legitimados para acudir ante el Tribunal 10.000 ciudadanos (75). Retirada la enmienda vasca en el debate y derrotada la aliancista, el artículo aprobado por la Comisión diferió en que se suprimió la referencia a los Presidentes de las Cámaras de las Cortes. Esta desapa-

rición resulta insólita puesto que la única enmienda aprobada parece que admitía su presencia; se trata de la enmienda "in voce" presentada por Esperabé de Arteaga (UCD) que tras hacer unas consideraciones sobre los sujetos legitimados activamente -aceptándolos- proponía que

"... después de "el presidente del Gobierno" se diga que están legitimados (es la expresión en el apartado) "el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados, cincuenta Senadores, los Presidentes de los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas, y en su caso, los Presidentes de las Asambleas de las mismas" (76).

Este redactado, aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso, suprime la referencia a los Presidentes de las Cámaras que, a nosotros nos parece, no era la voluntad del legislador. De todas formas, si se trata de un error provocado por las prisas del debate, no deja de tener un significado: al desaparecer la posibilidad de que los Presidentes de las Cámaras acudan ante el Tribunal Constitucional, éstos quedan vinculados a la mayoría parlamentaria y, por consiguiente, a la política realizada por los partidos, sin que puedan asumir un papel de precontrol de la constitucionalidad de la ley, que les configuraría evidentemente en unos órganos suprapartes. Pero esta situación comporta una

desigualdad con los Presidentes de las Asambleas autonómicas, situación que sería modificada por la Comisión Mixta Congreso-Senado sin que hubiere mediado un texto diverso por parte de la Cámara Alta (77).

Aparte de esta cuestión, el verdadero interés del art. 162 reside en que se concede la facultad de interponer un recurso de anticonstitucionalidad a un número relativamente reducido de diputados o senadores; aunque esto suponía en su momento que un solo partido de la oposición podía recurrir directamente al Tribunal. De esta forma, la jurisdicción constitucional se inscribe en el proceso legislativo como un recurso de la minoría frente a eventuales abusos de la mayoría. Las garantías constitucionales no se han buscado, pues, en un órgano presidencial con difíciles problemas para configurarlo realmente como neutral, sino en la activación del Tribunal por los propios interesados. En este sentido, el Tribunal Constitucional es un límite para la actividad legislativa del Parlamento; pero es, también, una garantía de que las minorías parlamentarias serán respetadas (78).

2. LAS EXPRESIONES DE LA POTESTAD LEGISLATIVA

Aclarados ya cuáles son los límites constitucionales de la potestad legislativa de las Cortes, nos preocupa ahora cómo se concreta su ejercicio por el Parlamento español. Naturalmente, la potestad legislativa de las Cortes se expresa a través de la ley formal; sin embargo, el mismo concepto de ley ha ido especializándose progresivamente (79) en tal forma que la referencia constitucional a la ley se acompaña en múltiples ocasiones de una denominación que especifica un tipo particular de ellas, concretando, en determinados casos, un procedimiento peculiar para su elaboración o aprobación.

La Constitución española ha desarrollado de forma muy notable esta diversidad de normas legales de origen parlamentario, tanto para conseguir el equilibrio buscado constitucionalmente entre los órganos que participan en el proceso legislativo, como para asegurar el respeto mismo de los compromisos básicos de la Constitución. De ello resulta, la creación de un espacio reservado materialmente a la ley formal y esta reserva material de ley, acompañada de las numerosas ocasiones en que la ley ha de aprobarse con un quorum cualificado, indican la voluntad del legislador de realizar el desarrollo legislativo de la Constitución mediante un nivel de acuerdos superior al necesario para realizar la mera tarea

gubernativa que, como hemos visto, no requiere un gran apoyo mayoritario.

La enumeración que realiza la Constitución de leyes especiales es amplia y no coincide con un único criterio; se califican en determinadas ocasiones por su procedimiento de aprobación y otras por su objeto; existen especificaciones dentro de los tipos inicialmente previstos. Para su presentación, nosotros las ordenaremos en algunas funciones peculiares que pueden ayudar a comprender las diversas nomenclaturas de la ley; repetimos, nomenclatura, porque no se trata de una clasificación jerárquica: leyes ordinarias pueden recibir nombres distintos, también leyes orgánicas se diferencian internamente y aún, la distinción entre las primeras y las segundas no resulta pacífica en la doctrina de la jerarquía de fuentes.

La primera función que crea un tipo específico de ley es la función constituyente. En este caso, la Constitución no le da ningún nombre especial; sin embargo, cabe hablar de una "ley de reforma constitucional" en la medida en que la rigidez del texto fundamental se concreta en dos procedimientos especiales para proceder a la revisión constitucional, según lo previsto en los arts. 167 y 168.

Una segunda función puede denominarse de creación de las autonomías, consecuencia del poder constituyen-

te de las Cortes. Entendemos por creación aquellas normas que determinan la configuración básica de las Comunidades Autónomas y sus competencias. Por consiguiente, deben considerarse dentro de la misma, las leyes orgánicas de aprobación de los Estatutos de Autonomía, según el art. 81,1 las leyes marco y las leyes de transferencia o delegación del art. 150,1 y 2. Las leyes de aprobación de los Estatutos no son diferenciables formalmente de las leyes orgánicas restantes; sin embargo, consisten en un tipo especial de las mismas dado que los trámites para la aprobación de los Estatutos y su posible reforma difieren de aquellos que distinguen las leyes ordinarias de las leyes orgánicas. Las leyes de transferencia o delegación son también leyes orgánicas; no así las leyes marco que, de todas formas, asumen una preminencia sobre las correspondientes leyes regionales.

Una tercera función sería la de desarrollo constitucional que corresponde esencialmente a las leyes orgánicas, enunciadas en el art. 81 como las que desarrollan los derechos fundamentales y las libertades públicas, los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general, aunque muchas otras exigen este rango según la Constitución (80). Estas leyes definen el núcleo de la reserva material de ley; puesto que su realización no puede dejarse por delegación al gobierno ni éste puede asumir, en su mayor parte, mediante decretos-leyes. Procedimentalmente se caracte-

rizan por la exigencia de la mayoría absoluta del Congreso para su aprobación.

Consiste la cuarta función en la relación y coordinación con otros sistemas legislativos. Aquí hay que citar las leyes de delegación al Gobierno, con el tipo peculiar de la ley de bases; peculiar en la medida en que, por el art. 82,2 se diferencia de las leyes de delegación ordinarias; pero se trata de una simple diferencia semántica, tanto una como otra son leyes ordinarias porque está explícitamente prohibida la delegación en materia de ley orgánica. También se incluyen en la categoría funcional establecida, las leyes de convalidación de los decretos-leyes. Por otra parte, realizan una función de coordinación las leyes de armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas del art. 150,3; estas leyes requieren, aún cuando no son orgánicas, un procedimiento especial para su elaboración puesto que su necesidad ha de ser apreciada por mayoría absoluta de cada una de las Cámaras. Por último, cumple un papel de relación, en este caso con ordenamientos jurídicos supraestatales, las leyes orgánicas para la aprobación de tratados según el art. 93 y se requiere una previa autorización de las Cortes para los tratados comprendidos en el art. 94.

La cuarta función, la presupuestaria -origen de los modernos parlamentos- debe desarrollarse por una ley es-

pecial por la iniciativa reservada al gobierno y por el procedimiento para su aprobación, denominada Ley de Presupuestos Generales del Estado. Debe observarse que esta ley, regulada en el art. 134, tiene una vigencia establecida constitucionalmente de un solo año, con lo que puede dificultarse una labor planificadora de más largo plazo (81).

Por último, el Parlamento realiza una función autonormadora, de la que ya hemos tratado, mediante la aprobación de los reglamentos de las Cámaras, según el art. 72,1. Los reglamentos son normas con valor de ley porque establecen un ámbito de competencia reservado a cada una de las Cámaras, mediante la aprobación definitiva por mayoría absoluta, resultando inconstitucional por quebrantamiento de lo previsto en el artículo citado la regulación por ley formal de los aspectos internos de la vida parlamentaria. Por otra parte, la confirmación del valor de ley de los reglamentos parlamentarios viene confirmado indirectamente por la posibilidad de control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional, según la ley orgánica que regula este organismo.

Naturalmente, las funciones que aquí hemos enumerado no tienen un valor absoluto; sino que pretenden tan sólo ayudarnos en la clasificación de los diversos tipos de leyes o normas con valor de ley que pueden realizar las Cortes y que no son identificables con la mera ley ordinaria; aunque, en buena parte de los casos citados, no ocupen una posición jerárquica distinta de las mismas (82). Pensamos que, con

este epígrafe y el próximo dedicado al procedimiento legislativo, la función legislativa de las Cortes quedará suficientemente explicada.

3. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

La complejidad legislativa, mostrada en el epígrafe anterior, se acompaña de una notable variedad de procedimientos para la elaboración de las leyes. Sin embargo, los diversos tipos de normas no se derivan de sus diferencias procedimentales, sino que han recibido una denominación especial por las funciones que han de cumplir en el ordenamiento jurídico; ello no impide que, en determinadas ocasiones, un procedimiento especial sirva para concretar alguna de las clases de normas que la Constitución prevee. El procedimiento, pues, se convierte en una variable relativamente autónoma que permite una amplia latitud de acción a las Cámaras para regular el proceso de formación de las leyes.

Esta relación no uniforme entre normas y procedimientos comporta numerosos problemas para contestar una pregunta que debería ser simple: ¿de cuántas maneras las Cortes pueden aprobar una norma legal? Tratando de encontrar una respuesta a esta cuestión, hemos considerado que una ley puede distinguirse procedimentalmente por cuatro elementos básicos (lo cual constituye una simplificación notable): la iniciativa, la duración de su debate, la sede de su aprobación y el quorum requerido para la misma. Cada uno de estos elementos se subdivide internamente; cinco son los titulares de la iniciativa parlamentaria, dos las sedes posibles de aprobación, cuatro las previsiones legales de duración

del debate y tres las mayorías posibles. Enunciado de otra forma, una ley puede originarse por iniciativa popular, autonómica, gubernamental, o de cada una de las Cámaras; ser discutida en los plazos normales previstos reglamentariamente o de manera urgente, muy urgente o lenta; ser aprobada en Pleno o Comisión; ser aprobada por mayoría simple, absoluta o cualificada. La combinación de todos estos factores permiten considerar que existen 120 maneras de aprobación de una ley.

Sin embargo, esta cifra resulta engañosa puesto que unos factores y otros pueden excluirse mutuamente; así, por ejemplo, no pueden coexistir la iniciativa popular con la mayoría cualificada y, por consiguiente, es preciso modificar aquella primera y teórica cifra. Para ello hace falta salir de un análisis abstracto de los cuatro elementos procedimentales que hemos citado y recurrir a la Constitución que nos indica cuándo son compatibles unos elementos con otros (es decir, la Constitución dice si las leyes orgánicas son compatibles con la iniciativa popular, etc.). De esta forma se combinan las clases de ley definidas constitucionalmente con los procedimientos reglamentarios o constitucionales para su elaboración. Normalmente, la Constitución rige el quorum final, la sede de aprobación y la iniciativa; pero no regula los plazos para la elaboración. Teniendo en cuenta lo preceptuado en la Constitución y operando

con lógica en la aplicación de los plazos, podemos proceder a realizar todas las combinaciones pertinentes entre clases de ley y elementos procedimentales, encontrándonos con que las Cortes pueden dar origen a la ley a través de 155 modos distintos.

La cifra puede sorprender en un primer momento. Lo esperado era la disminución del número anterior, concretado en 120. Sin embargo, este aumento tiene una explicación; para reducir los factores incompatibles hemos tenido que dar entrada a una nueva consideración: las clases de leyes previstas por la Constitución. Pongamos algunos ejemplos; diríamos que existen 16 maneras de elaborar una ley de reforma constitucional, combinando los siguientes factores (reducidos porque ahora no tenemos en cuenta la posible intervención del referéndum): reforma del art. 167 ó 168, iniciativa autonómica, gubernamental o de una de las dos Cámaras, aprobación en Pleno y duración del debate normal o urgente (naturalmente, éste es un elemento que en cierto modo hemos fijado aleatoriamente); en cambio, las leyes ordinarias presentan 40 modalidades y 16 las leyes orgánicas. Se comprenderá, pues, que combinando tipo de ley y procedimiento pueda llegarse a la cifra de 155 variedades de acceso a la ley; cifra que, queremos insistir una vez más, supone unos grados importantes de esquematización por tener sólo en cuenta los elementos que entendemos más importantes del procedimiento legislativo.

La primera cifra que hemos propuesto -120- era puramente abstracta; la segunda -155- es real en la medida en que se acepte los presupuestos de los que partimos. Sin embargo, una comprobación atenta de los procedimientos de cada una de las clases de ley evidencia que, si no se tiene en cuenta el tipo de ley elaborada, existen grandes posibilidades de reducción de los procedimientos a unos esquemas generales. La mayoría de las variedades que aparecen son simplificaciones de las posibilidades de aprobación de la ley ordinaria; tan sólo la mayoría, porque son irreducibles a la forma de elaboración de la misma (sin tener en cuenta los quorums requeridos en cada caso) las leyes de reforma de la Constitución, de aprobación de los Estatutos, las leyes de convalidación de decretos-leyes y la aprobación de los reglamentos de las Cámaras. En efecto, si nos olvidamos de qué ley sea aprobada y se tiene en cuenta simplemente la iniciativa, la sede de aprobación, y los plazos para la misma nada hay que diferencie una ley orgánica o una ley de armonización, por ejemplo, de una ley ordinaria.

Llegados aquí, cabe decir que la ley ordinaria puede producirse de cuarenta maneras al combinar cinco posibles iniciativas, dos hipotéticas sedes y cuatro eventuales plazos. Cuarenta posibilidades en las que naturalmente no se incluyen las excepciones antes citadas; es decir, la reforma constitucional, la aprobación de Estatutos, la convalidación de decretos-leyes y los reglamentos; aunque puedan tener puntos en común con el procedimiento ordinario.

Tras haber efectuado la afirmación de que las complejidades procedimentales se reducen si nos olvidamos de los diversos tipos de ley y buscamos simplemente sus elementos comunes con la ley ordinaria, puede parecer que todo el rodeo efectuado anteriormente es inútil. Sin embargo, el haberlo realizado es, para nosotros, esencial. En primer lugar, porque pone de manifiesto que las Cortes españolas presentan una notable gama de procedimientos para la elaboración de las leyes; gama que, en buena parte, se halla "sobredeterminada" por la Constitución. Por eso, y de ahí su importancia, no resulta conveniente hablar de un procedimiento legislativo; sino que habría que decir, para ser exactos, procedimientos legislativos. Y cada uno de éstos, revela algún matiz político que nos sirve para comprender las funciones ejercidas por las Cortes. En efecto, no tiene el mismo significado político una ley aprobada en Pleno o en comisión, por mayoría simple o por mayoría absoluta y así sucesivamente... Como cada ley se define específicamente por la combinación propia de los distintos elementos procedimentales, cada una tiene un propio sentido político que la reducción al procedimiento ordinario no permite calibrar. Así pues, esta alta complejidad procedimental cumple un papel político que, con el mero análisis del procedimiento ordinario (indicando de manera aislada la existencia de alguna norma desviante), no hubiéramos podido poner de manifiesto.

En segundo lugar, indicar la existencia de múltiples formas para elaborar las normas, explica la imposibilidad de realizar, en estas páginas, un estudio minucioso -ley por ley- de la manera de elaboración de cada una de ellas. En algunos casos, hemos dado ya suficientes referencias al respecto para conocer las peculiaridades de una norma; en otros, habrá de entenderse que el procedimiento de la ley ordinaria no se aplica en su integridad para algún tipo particular de ley.

a) La iniciativa legislativa.

La Constitución española no aborda con mucho detalle el procedimiento para la elaboración de las leyes, puesto que, como es natural, entiende que deben ser los reglamentos de las Cámaras, en uso de la autonomía parlamentaria, los que determinen el funcionamiento interno de los debates y las decisiones. Sin embargo, el tema de la iniciativa legislativa se halla previsto con detalle en el art. 87 Const. Ello no puede extrañar dado el doble carácter que asume la iniciativa: si, por una parte, consiste en la primera fase del procedimiento legislativo; por otra parte, más que una fase, es un poder (83).

Este carácter resulta especificado en aquello que le diferencia de la mera presentación de un proyecto de ley (84). Por el ejercicio de la iniciativa, las Cámaras tien

nen la obligación de deliberar sobre el contenido de un texto legal y pronunciarse por su aprobación -con las modificaciones oportunas en su caso- o su rechazo (85). Por el contrario, la presentación no comporta ninguna exigencia de que la Cámara se pronuncie sobre el fondo del texto presentado. Esta diferencia muestra hasta qué punto, en el sistema español, la iniciativa no se confunde jurídicamente con la presentación; la iniciativa es un poder de desarrollo de la soberanía, es la facultad de activar el poder legislativo del Estado (86). La presentación, en cambio, es un mero acto procedimental que requiere la toma en consideración por la Cámara para que ésta colectivamente ejerza sus competencias legislativas.

Dadas estas premisas, la definición constitucional de cuáles sean los titulares del derecho de iniciativa presenta una relevancia política y teórica superior a la de otros momentos procesales. Sin embargo, la práctica contemporánea muestra que, más allá de los textos legales, la iniciativa legislativa se encuentra monopolizada por los gobiernos (87). Estamos, de nuevo, ante un tema que hemos ido señalando repetidamente: las transformaciones del Estado moderno y la vinculación gobierno-mayoría parlamentaria. Por consiguiente, dos son los problemas que podían presentarse en el debate constituyente y que, efectivamente, se presentaron. Por un lado, la determinación de los órganos del Estado -y aquí habría que entender órganos en un sentido amplio (88)-

con capacidad legal de activación de la potestad legislativa; de otro lado, la función de los grupos minoritarios en el interior del Parlamento para conseguir que la iniciativa no recayera exclusivamente en el gobierno y su mayoría. Este segundo aspecto tiene otra forma de enunciarse; se trataba de salvar la diferencia entre "iniciación material" e iniciación legal o entre presentación e iniciativa (89), eliminando la toma en consideración o permitiendo su flexibilidad. Son, pues, cuestiones importantes porque sitúan al Parlamento en relación al conjunto de la organización del Estado y a los grupos políticos en relación entre ellos; por esto, son temas que se plantearon desde que las Cortes iniciaron su legislatura y las opiniones de los grupos hay que buscarla no sólo en el debate constituyente, sino también en la elaboración de los reglamentos de las Cámaras.

En realidad, la discusión reglamentaria determina en buena parte cuestiones que posteriormente serían constitucionalizadas. Así, el art. 92 del Reglamento provisional del Congreso no se limitó a establecer los criterios internos para la presentación de proyectos legales, sino que prefiguró, en lo referente a la iniciativa autonómica, la visión constitucional. Allí se establecía que podrían presentar proposiciones de ley los grupos parlamentarios con la firma de su presidente o portavoz, los diputados individuales avalados por 14 firmas y los Entes autonómicos. Esta última inclusión es la que resulta más significativa en cuan-

to venía a preveer el futuro, más que a concretar una situación factible en aquel momento, mostrando así que el concepto de provisionalidad del reglamento no era el criterio básico de su configuración.

Señalemos que esta inclusión de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas no había sido prevista inicialmente por la ponencia de la Comisión de Reglamento y que fue el resultado de una enmienda comunista, apoyada por la Minoría Vasco-Catalana. Los ponentes socialistas rechazaban la enmienda por razones técnicas (e insistieron en este punto), los centristas se oponían por razones técnicas y políticas.

Ante ello, el señor Solé Barberá propuso una enmienda "in voce" que sería aprobada, con el siguiente texto:

"También podrán enviar proposiciones de ley al Congreso los Entes autonómicos que lo tengan reconocido por ley, por medio de sus representantes, y en la forma que fijen los respectivos Estatutos" (90).

No hace falta una larga exégesis de este artículo para comprender que se había realizado una declaración formal, que predeterminaba una aceptación constitucional de la iniciativa autonómica, pero que, en aquel momento no podía tener ninguna efectividad. Los Estatutos habían de basarse en una Constitución; por consiguiente, era en la Constitución

donde el tema debía aparecer. Concretarlo en un reglamento provisional significaba librar previamente una pequeña batalla constitucional en favor de las autonomías.

Otro tema planteado en el debate reglamentario, de menor trascendencia, hace referencia a los requisitos para la presentación de las proposiciones de ley. Según el texto actual del reglamento, las proposiciones individuales de un diputado, apoyado por 14 firmas, requieren además la firma, a efectos de conocimiento del portavoz del grupo. Este control del partido sobre el diputado individual sólo fue discutido por el sr. De la Vallina (AP); sin embargo no encontró ningún eco favorable en los grupos parlamentarios.

El reglamento, pues, reconocía formalmente a diputados y a Entes autonómicos el derecho a presentar proposiciones de ley; en la práctica, sin embargo, esto quedaba en manos de los grupos parlamentarios. Tras la presentación, debía procederse a la toma en consideración, regulada en el art. 92,4 y 5 RpC: El establecimiento reglamentario de la toma en consideración supone también una cierta prefiguración de la Constitución en la medida en que diferencia entre presentación y derecho de iniciativa. Los grupos parlamentarios los diputados podían presentar leyes; sin embargo, no podían obligar a las Cámaras a pronunciarse sobre su contenido. Idéntico sentido tiene el que la Constitución otorgue la iniciativa a las Cámaras y no a sus miembros individuales o a los grupos políticos que las componen. En el debate reglamenta-

rio, los grupos comunistas y mixto intentaron suprimir la toma en consideración sin conseguirlo; por el contrario, la UCD pretendía que el acuerdo de toma en consideración requiriera el voto favorable de la mayoría absoluta del Congreso, con lo cual las posibilidades de iniciativa legislativa de los partidos de oposición se reducía notablemente. La negativa de la minoría de la ponencia, es decir, los socialistas, impidió esta exigencia del partido del gobierno.

La elaboración de la Constitución permitió, inicialmente, un giro radical en este tema; pero, finalmente, la UCD lograría reafirmar sus criterios favorables a la existencia de la toma en consideración. En efecto, en el anteproyecto de Enero se eliminaba este trámite puesto que

"la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno y a los Diputados bien directamenteo bien a través de los Grupos Parlamentarios" (91).

Pero ya en aquel momento, la UCD presentó un voto particular (92), para hacer residir la iniciativa legislativa no en los diputados o en los grupos, sino en el Congreso de los Diputados. Por su parte, Ortí Bordas proponía la eliminación de cualquier referencia a los grupos parlamentarios (93). La ponencia y la Comisión Constitucional aprobaron el siguiente texto:

"La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno y a los Diputados en la forma y con

los requisitos que establezca el Reglamento del Congreso" (94).

Con ello, podía desaparecer el trámite de la toma en consideración; aunque obligaba a una reforma reglamentaria. Sin embargo, la readopción de este procedimiento se produciría en el Senado. Allí, se planteaba otra cuestión: ¿cuál debía ser la relación en la iniciativa entre Congreso y Senado? Pero la equiparación que buscaban en la Cámara Alta podía producirse de dos maneras. Para los srs. Azcárate, Landáburu y Carazo, la iniciativa debía residir en diputados y senadores (95). En cambio para la UCD y el sr. Gutiérrez Rubio (96), eran las Cámaras, ambas, quienes habían de poseer este derecho. Finalmente, este criterio de la UCD se impondría a fin de dar entrada a las tantas veces citada toma en consideración porque era criterio compartido que

"... la invocación del Congreso y el Senado comporta un cierto respeto a este principio de la toma en consideración que de alguna manera se podrá prever en los Reglamentos" (97).

Así se ha llegado al actual art. 87 que concede el derecho de iniciativa al Gobierno, al Congreso y al Senado, excluyendo del mismo a los miembros individuales o a los grupos parlamentarios que sólo pueden realizar la presentación de proposiciones que serán, en todo caso, consideradas por las Cámaras. Pero la iniciativa del Senado presenta

alguna peculiaridad que merece que nos detengamos algo en ella.

En los diversos trámites del Congreso, los proyectos constitucionales preveían que

"El Senado podrá solicitar del Gobierno la adopción de un Proyecto de Ley o remitir ante la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres senadores encargados de su defensa".

Se situaba, por tanto, en una clara situación de subordinación al Senado en relación a la Cámara Baja y se le equiparaba con la presentación de proposiciones por las Comunidades Autónomas. Pero la segunda Cámara tenía "vocación legislativa" y no era un "círculo estudioso" (98), y, como acabamos de ver, decidió concederse la iniciativa legislativa, suprimiendo el precepto anterior por unanimidad. Pero ello no comporta que el Senado pueda proceder a la primera lectura de la ley, que debe efectuarse en todo caso por el Congreso. La modificación introducida en el Senado que consigue una igualdad formal con el Congreso no resulta muy ventajosa para él mismo; puesto que ha de remitir su proposición a la primera Cámara y ha de renunciar a la defensa que le correspondía de tres senadores y ello sin pensar que el art. 87,2 Const. puede permitir (aunque se haya optado en la legislatura de 1979 por otra interpretación) que el Congreso decida someter a toma de consideración la pro-

puesta del Senado, a partir de la ambigüedad que supone la referencia a "... su trámite... como tal proposición". Apuntamos esto solamente como posibilidad de interpretación, no como necesidad constitucional porque, a nuestro entender, la declaración de que la iniciativa legislativa corresponde al Senado ha de prevalecer sobre un artículo de redactado confuso.

Por todo lo dicho, hemos visto que la iniciativa legislativa es un derecho de las Cámaras en su conjunto y no, de sus integrantes; lo cual sitúa en posición de dominio al gobierno o a su mayoría para impedir las iniciativas de la oposición. Pero el tema de la iniciativa se completa por una abertura del procedimiento legislativo a las Comunidades Autónomas y al electorado (99). Sobre las primeras ya hemos dicho que su competencia para presentar leyes se halla reconocida desde el reglamento provisional. La Constitución aclara que las Asambleas de las Comunidades podrán dirigir sus proposiciones al gobierno (lo cual nos sitúa ante otra figura legal) o al Congreso, permitiendo una delegación de tres miembros. Nada se dijo en la primera legislatura acerca de la intervención de esta delegación o del objeto de sus proposiciones. Apuntemos, simplemente, acerca de este último tema que, a nuestro entender, existen argumentos constitucionales que permiten pensar que no hay ningún límite por razón de la materia a la presentación autonómica. Las Comunidades Autónomas, según el art. 166 tienen iniciativa para

la reforma constitucional, sea total o parcial y, en consecuencia, no vinculada específicamente a cuestiones autonómicas, Si esta facultad es indiscutible, la posibilidad de solicitar la aprobación de una ley sea cual sea su tema parece que no debería causar problema (mucho más si se tiene en cuenta que la aceptación de una proposición no determina ningún resultado favorable o negativo para la misma) (100).

Queda por tratar el tema de la iniciativa popular en la presentación de las leyes. El reglamento del Congreso no llegó a pensar en esta posibilidad; en este caso, se debía entender que el tema era constitucional. El debate constituyente mantiene un paralelismo con lo ya explicado para el referéndum. El anteproyecto de Enero concedía la iniciativa popular a 500.000 electores, estableciendo una serie de límites a la misma. A ello se opuso la UCD solicitando la supresión de esta posibilidad; por el contrario los señores Carro y Ortí Bordas pidieron que no se estableciera ningún tipo de límite a la iniciativa popular. La Comisión Constitucional votaría por unanimidad una enmienda "in voce" del sr. Alzaga cuya esencia es la remisión a una ley orgánica que, como mínimo, exigirá 500.000 firmas. La iniciativa popular queda así teóricamente prevista; pero la necesidad de una reglación por ley orgánica convierte por el momento en meramente formal lo dispuesto en la Constitución. Por otra parte, se excluyen de la iniciativa popular la reforma constitucional, las leyes orgánicas, tributarias o de carác

ter internacional y las relativas a materia de gracia.

Así se ha regulado la iniciativa legislativa en la Constitución española (101). Pero esto es sólo un texto; la práctica resulta en este caso tan importante como la declaración formal del derecho. Empezábamos este epígrafe diciendo que en la actualidad los gobiernos exclusivizan la iniciativa. La confirmación de este dato dependerá, en España, de las costumbres parlamentarias y del fraccionamiento de los grupos políticos; pero la discusión de la legislatura analizada hace pensar que éste es también el futuro para nuestra Cámara. La admisión -real o teórica- de la presentación autonómica o popular no tienen la trascendencia (102), que asume la toma en consideración como posible mecanismo de exclusión de la oposición en la presentación de las leyes.

b) La elaboración de la ley.

Desde la presentación de los proyectos de ley o la toma en consideración de las proposiciones hasta el definitivo pronunciamiento de las Cámaras, transcurren diversos momentos procesales articulados para permitir la deliberación y la decisión acerca de los textos legales en examen. Se trata de la fase constitutiva del procedimiento legislativo con la que se termina la intervención de las Cortes en su función de creación de las normas legales. Conceptualmente puede distinguirse una fase de estudio y otra de decisión acerca de

la norma por la que han de pasar tanto los proyectos gubernativos, como las proposiciones parlamentarias.

La equivalencia en el iter legislativo entre proyectos y proposiciones no es, sin embargo, absoluta. El gobierno goza de dos considerables prerrogativas que facilitan, junto a la obligada admisión parlamentaria de sus proyectos, la dirección del trabajo legislativo por el ejecutivo. En primer lugar, el gobierno mantiene una primacía temporal en la discusión de sus proyectos, gracias al art. 89,1 Const. que concede prioridad a los proyectos de ley. La Constitución entiende que el impulso de los trabajos legislativos corresponde al gobierno que está en condiciones de fijarse un programa legislativo y debe llevarlo a cabo. Sin embargo, resulta importante que constitucionalmente se haya establecido que esta prioridad -a la que se califica como "debida"- no impida el ejercicio de la iniciativa legislativa. En el debate constituyente el grupo comunista había solicitado que no se hiciera ninguna referencia a la prioridad gubernativa; a lo que contestaría en nombre del resto de la ponencia el sr. Fraga, aclarando que el artículo no quería afirmar una cosa obvia -una prioridad del gobierno que en todas partes acontece, según sus palabras-, sino, precisamente, el matiz de garantía de la deliberación de las proposiciones (103).

Este art. 89 Const. declara un derecho del gobierno y de la oposición, cuyo desarrollo debe realizarse por

medio de los reglamentos de las Cámaras. Así se había previsto antes de la aprobación de la Constitución y el art. 54,3 del reglamento del Congreso disponía la reserva de la mitad de la semana para los proyectos de ley y comunicaciones del gobierno, si éste les daba carácter prioritario. No coinciden, por tanto, exactamente los dos textos. La regulación interna de la Cámara, al establecer exclusivamente una preferencia de los proyectos de ley, no comporta ninguna garantía de que también se debatan las proposiciones parlamentarias. Ello no impide pensar que tanto uno como otro artículo tenían la misma finalidad de no coartar ni las posibilidades de actuación de la Cámara ni las del gobierno.

Por otra parte, el art. 89 Const da pie para pensar en un desarrollo que va más allá de la mera fijación del orden del día. Santamaría lo interpreta como una garantía de que "la presentación por un Gobierno de un proyecto de ley no enerva las proposiciones de ley ya presentadas y que versen sobre la misma materia, ni impide que se presenten otras con posterioridad" (104). En otro sentido, más alejado del texto, podría decirse que si la Constitución busca garantizar que el derecho del Parlamento a discutir sus proposiciones de ley no sea coartado, una actuación constante y regular del gobierno-mayoría de impedir por la toma en consideración que la iniciativa tuviera resultado debería ser considerada atentatoria contra el espíritu constitucional. No se nos esconde, empero, que una argumentación en base al

espíritu de la Constitución tiene muy poca fuerza jurídica; aunque sirva como argumento político en su caso. Interpretaciones al margen, el art. 89, en primer lugar, afirma la preferencia de la discusión de los proyectos de ley del gobierno.

Por otros conductos, también se otorga una primacía al gobierno durante el desarrollo del debate de la ley. Según el art. 100 del Reglamento del Congreso,

"El gobierno no podrá retirar un dictamen emitido sobre un proyecto debido a su iniciativa, cuando sobre todos sus artículos haya recaído acuerdo del Congreso.

El Diuptado o Grupo parlamentario autor de una proposición de ley podrá retirarla antes de que el Congreso la haya tomado en consideración".

Por consiguiente, el gobierno está facultado para retirar un proyecto en el caso de que las decisiones parlamentarias sobre el mismo no le satisfagan; mientras que los parlamentarios proponentes o los grupos no pueden impedir que sus proposiciones tomen un rumbo no satisfactorio. Nos encontramos ante una consecuencia de la toma en consideración que agrava los efectos perjudiciales de la misma para los grupos iminoritarios. Desde que la Cámara ha decidido ejercer la iniciativa, la proposición no corresponde a sus firmantes sino al órgano en su conjunto.

El gobierno, pues, no tiene trabas ni para presentar los proyectos ni para retirarlos. Las minorías no poseen legalmente ni iniciativa legislativa ni control de sus proposiciones aceptadas. El ejecutivo goza de la prioridad del debate de sus textos. Por último, el Presidente del Gobierno es competente para disolver las Cámaras, paralizando así el proceso legislativo (105). De esta forma, empiezan a diseñarse ciertas reglas jurídicas que aseguran al gobierno la dirección del proceso de elaboración de las leyes. Ahora, estudiaremos los trámites que cumplen por igual los proyectos y las proposiciones de ley; pero no habrían de olvidarse estos elementos diferenciadores que otorgan preferencia a los proyectos del gobierno. Y no se trata exclusivamente de un tema procedimental. Nos encontramos también ante un problema político: la tantas veces argumentada imposibilidad de los parlamentos para preparar las leyes que exige la sociedad contemporánea, con el corolario del predominio gubernamental en la materia, se acompaña de reglas muy precisas que aseguran al gobierno su primacía por si las Cortes intentaran desmentirla.

1. El procedimiento legislativo ordinario

Según los arts. 91 y 93 del Reglamento provisional del Congreso, la Mesa ordenará la publicación de los proyectos y proposiciones de ley en el Boletín Oficial de las Cortes y los enviará a la Comisión que corresponda; para ello, tendrá que oír a los portavoces de los grupos parlamentarios,

y, posteriormente, declarar unánimemente cuál sea esta Comisión. En defecto de dicho acuerdo unánime o si dos grupos se opusieren, el asunto se resolverá por el Pleno, en función de lo previsto en el art. 31,1 RpC. De hecho, la existencia de comisiones permanentes especializadas impide que sean muchos los problemas que se planteen; sin embargo, además de la garantía que supone la posible remisión al Pleno, es posible preveer la creación de comisiones especiales o conjuntas o fraccionar el proyecto entre varias comisiones.

Desde este momento, tres órganos van a intervenir en la formación de la ley: las ponencias, las comisiones y el Pleno (106). Veremos ahora cuál es la función que se atribuye reglamentariamente a cada uno de ellos. Sin embargo, la actual regulación no coincide con el primer proyecto de reglamento; por consiguiente, tendremos que distinguir entre este proyecto y el texto definitivo para comprender mejor el procedimiento que los diputados pretendían.

1.1. Proyecto elaborado por la ponencia de Reglamento del Congreso.

Remitido un proyecto o proposición de ley a una Comisión permanente, ésta debía realizar una primera sesión con un examen preliminar del texto en cuestión. Los diputados podían presentar enmiendas a la totalidad o al articulado con la firma del portavoz del grupo correspondiente. Con

cluido el examen preliminar, la Comisión podía nombrar una ponencia con la finalidad de realizar un informe que recogiera las opiniones expresadas (107). Realizado este informe, se desarrollaba el debate en el seno de la comisión, con carácter secreto (108). Posteriormente, la Comisión debía entragar a la Mesa del Congreso el dictamen y, en su caso, los votos particulares de aquellos miembros de la comisión que disintieran de la mayoría y que recibieran el apoyo expreso de un grupo parlamentario (109).

El debate en el Pleno se iniciaba con las enmiendas a la totalidad, con un máximo de dos intervenciones a favor y dos en contra, con un tiempo tasado de 30 minutos, pudiendo intervenir los demás grupos para fijar su postura sin exceder los 20 minutos. A continuación se discutían los votos particulares, defendiendo su contenido uno de los firmantes que era contestado por uno de los miembros de la Comisión (110). Después de los votos particulares, se discutían las enmiendas que habían de presentarse por un mínimo de siete diputados, antes de comenzar la discusión del artículo correspondiente (111).

Lo importante de este proyecto, a nuestro entender, es el carácter secreto de los trabajos de la Comisión. De esta forma, la comisión podía convertirse en el lugar de negociación de las enmiendas por los grupos parlamentarios (y, en especial, por los miembros de la Comisión porque el proyecto hace pensar que las enmiendas de todos los diputados

se presentarían en la fase posterior); la ponencia podía tener un carácter meramente técnico, preparatorio y el Pleno no ser el lugar del debate público, aunque no tanto como un contradictorio entre los grupos políticos sino entre el enmendante y el conjunto de la comisión. Ello quedará radicalmente modificado después del debate que se produjo en el seno de la Comisión de Reglamento.

1.2. Reglamento provisional del Congreso.

El elemento que trastueca todo el proyecto de la ponencia es la aceptación del carácter público de las sesiones de las comisiones permanentes. En efecto, la Comisión de Reglamento dispuso que las sesiones de las Comisiones se celebraran a puerta cerrada, pero pudiendo asistir a las mismas los representantes de los medios de comunicación social. Evidentemente, aunque el público no tenga un acceso directo a las comisiones, su carácter público se deriva de los medios informativos auténticos difusores de los trabajos parlamentarios. Este carácter abierto había sido solicitado por el PSOE -minoría de la ponencia- y sería ahora aceptado por la UCD y el grupo comunista sin que nadie planteara que el trabajo de la comisión es muy distinto si tiene un carácter secreto o público; puesto que, en este último caso, los acuerdos son más difíciles porque los partidos han de conservar una imagen electoral.

De esta manera, la comisión se convertía en el lugar, no del acuerdo, sino del auténtico debate entre los partidos y, por ello, se daba entrada a las enmiendas de todos los diputados; aunque, las de iniciativa individual, debían llevar la firma del portavoz del grupo correspondiente, pudiéndose subsanar su ausencia antes del comienzo de la discusión en la comisión (112).

Este es un requisito que, en cuestiones parecidas, hemos encontrado ya en otras ocasiones. En este caso, la Sra. Calvet (GPC) y los Srs. De la Vallina (AP), Gómez de las Roces (Mx) y Díaz Fuentes (UCD), solicitaron la retirada de este requisito. A una pregunta planteada por el Sr. Tamames, la ponencia negó que esta firma fuera esencial para el debate de la enmienda:

"Queda bien claro -y queda como interpretación, por lo menos, de la concepción de la ponencia- que si un portavoz se negara a estampar su firma de enterado, esto no podría obstruir el derecho esencial de un Diputado de presentar su enmienda... (El portavoz) lo que no puede hacer es abusar de su firma para coartar un derecho individual" (113).

por ello, la ponencia se avino a precisar que la firma era a "meros efectos de conocimiento" y que el trámite sería subsanable antes de la discusión en comisión. Pero con esta po-

sición se llega al siguiente absurdo, que puso de manifiesto el Sr. De la Vallina:

"Dice la ponencia que aunque no se haya presentado la enmienda con la firma del portavoz esa enmienda será publicada en la relación de enmendantes. Si, por otra parte, es a los meros efectos del conocimiento del portavoz, una vez publicada en esa relación cabe pensar que el portavoz ya tiene conocimiento de esa enmienda" (114).

Estos argumentos no sirvieron para modificar la exigencia de la firma, que aparece ahora recogida en el reglamento del Congreso. Se configura así una cierta mediación de la enmienda como derecho individual por los grupos parlamentarios, en la persona de sus portavoces.

Otro importante tema discutido fue la función de la ponencia de las comisiones. En el proyecto anteriormente citado, éstas tenían un carácter meramente técnico porque la comisión trabajaba en secreto; ahora, con la publicidad de los debates, la cuestión había de sufrir un giro. En efecto, el Sr. de Lapuerta (AP) advirtió críticamente el papel que podían cumplir los ponentes y planteó hasta dónde alcanzaban sus facultades, alegando que, a su juicio, estos debían ser meros "rapporteurs" pero que, en la práctica, esto no sucedía así:

"También en la Comisión de Economía y Hacienda se ha autorizado a la ponencia, siempre que hubiera unanimidad, a modificar el contenido del proyecto del gobierno" (115).

Los señores Pérez Lorca y Fajardo argumentaron que esto se originaba en la situación de provisionalidad en la que funcionaba la susodicha comisión al no existir, en aquellos momentos, un reglamento del Congreso; pero precisaban que, en el futuro,

"... se trata de una ponencia, sea individual o colectiva, cuya exclusiva misión es la de estudiar el informe, estudiar las enmiendas presentadas, presentar las alternativas y preparar el debate y el trabajo de la Comisión sin ningún tipo de facultades de alteración" (116).

En la práctica, esta no ha sido la tarea que han realizado las ponencias, como consecuencia lógica de que previamente se hubiera aceptado cambiar el sentido de los trabajos en la Comisión. La ponencia, durante la legislatura estudiada, ha sido el instrumento de negociación y transacción de los grupos parlamentarios, gracias a su carácter secreto. Así, una reducida minoría de parlamentarios ha participado en las funciones de transacción que se producen en torno a la elaboración de las leyes, siendo los demás diputados meros votantes en vistas al electorado (117). Podrá es-

tarse o no de acuerdo con las ventajas de que las comisiones realicen su trabajo en privado; pero, en todo caso, habrá que concluir que la adopción de la publicidad por el reglamento provisional ha reducido el número de los parlamentarios intervinientes en la negociación de las leyes, a la vez que se confería una cierta rigidez al procedimiento legislativo porque la función de la comisión de debate resulta duplicada por la posterior intervención del Pleno.

El sistema procedimental adoptado confiere, pues, el dominio del proceso legislativo a las élites de los partidos políticos. Estas fiscalizan las enmiendas en el seno de sus grupos y llegan a los acuerdos pertinentes en las ponencias; en las comisiones se produce el auténtico debate parlamentario y la discusión en el Pleno puede convertirse en una mera repetición formal. Así las cosas, quizás haya de señalarse que no se prevee en el reglamento provisional la composición de las ponencias, que pueden ser individuales o colectivas; el carácter político de su actuación, en la medida en que el sistema actual se mantenga podría aconsejar la proporcionalidad de las mismas.

1.3. La intervención del Senado.

Aprobado un proyecto o una proposición de ley por el Congreso, ésta debe ser estudiada por el Senado. La aprobación de la Constitución ha dado lugar a una simplificación

de los trámites procedimentales de los textos legislativos en la Cámara Alta. En efecto, el Senado, en virtud del art. 78,2 de su reglamento provisional podía acordar la devolución del proyecto o proposición al Congreso, su pase a la comisión competente o su aprobación definitiva con el voto favorable de dos tercios de la Cámara. Esta primera decisión de la Cámara, derivada de su carácter colegislador conferido por la LRP, ha sido suprimida por unas normas provisionales del Presidente del Senado, dictadas con la intención de recoger las modificaciones intervenidas por la Constitución.

Por esta razón, recibido un proyecto o proposición del Congreso, la Mesa del Senado ha de mandarlo a la comisión legislativa competente y se abre un plazo de diez días para la presentación de enmiendas. Las enmiendas pueden presentarse por los grupos parlamentarios o por los senadores, individualmente y sin ningún control de los portavoces de sus grupos. Posteriormente, se producen los oportunos debates en ponencia, comisión y Pleno, sin que haya otra especificidad que la brevedad de los plazos, obligada por la Constitución que exige un pronunciamiento del Senado en dos meses.

Esta intervención del Senado, sin embargo, resulta prácticamente formal. Su intervención puede ratificar el texto del Congreso, quedando así aprobado y debiendo transmitirse al Monarca para su sanción y promulgación. Pero, en caso contrario, el proyecto o proposición vuelve a remitirse al Congreso que puede ratificar por mayoría absoluta, en caso

de veto, el texto inicial o por mayoría simple si transcurrieren dos meses y pronunciarse, en cualquier momento, por mayoría simple sobre las enmiendas. Naturalmente, esta regulación constitucional habrá de concretarse en una adaptación del reglamento del Congreso para realizar el debate de la propuesta senatorial sin embargo, no es necesario recurrir a la observación de estas cuestiones procedimentales para comprender la posición de absoluta marginación del Senado de la función legislativa.

En efecto, por el simple transcurso de dos meses, una mayoría simple del Congreso es suficiente para levantar un veto del Senado y si, a favor de la ley en la forma que hubiere tomado en el Congreso, existe una mayoría absoluta, no es preciso ni tan sólo dejar transcurrir este plazo. Si se tiene en cuenta el número de leyes orgánicas previstas en la Constitución y la exigencia de que éstas sean inicialmente aprobadas por mayoría absoluta en el Congreso, aparecerá además una categoría de leyes en la que todo veto está previamente condenado al fracaso (118). Por otra parte, la posibilidad de que por simple mayoría, el Congreso rechace las enmiendas indica todavía con mayor claridad que se ha querido que estuviera en manos del Congreso la auténtica potestad legislativa de las Cortes.

La cuestión, por otra parte, está en que no ha existido un auténtico debate constituyente acerca de la función legislativa del Senado. Desde el primer borrador hasta

el texto definitivo, la posición de la Cámara Alta ha sido secundaria; incluso, las enmiendas senatoriales en este tema no consiguieron más que aumentar ligeramente el tiempo que la Constitución concedía al Senado para modificar la ley propuesta. Más aún, la definitiva marginación de la Cámara Alta se produjo en la Comisión Mixta Congreso-Senado, que no era pública. Allí, se añadió la posibilidad que, con sólo dejar pasar dos meses, el Congreso convirtiera en ley un texto vetado por el Senado. El hecho de que en España no exista un procedimiento de "navette" o la tradicional comisión mixta (119) (excepto, en los casos de reforma constitucional del art. 167) no puede, sin embargo, extrañarnos porque ya hemos analizado la naturaleza del bicameralismo en España. La Cámara Alta no pudo ser una Cámara de las autonomías y tampoco podía ser una Cámara con protagonismo político, dadas las distorsiones que produce su sistema electoral y las reticencias de la izquierda a configurar un Senado en beneficio de intereses conservadores. Todo ello ha conducido a un Senado sin reales competencias de intervención en el proceso autonómico, sin participación en el nombramiento del gobierno o en su caída, sin peso propio en la función legislativa. Ello no quiere decir que el Senado no cumpla en el futuro un rol político; la cristalización constitucional de este ente ambiguo permite pensar bien en su especialización funcional (120), bien en su conversión en un cierto contrapeso al Congreso si en éste existiera una mayoría distinta.

2. La elaboración de la ley orgánica.

Sobre la pauta general desarrollada en el epígrafe anterior las leyes orgánicas presentan alguna especificidad procedimental, además de que en las materias que éstas regulan no pueda ejercerse la iniciativa popular. El art. 81,2 Const., exige su aprobación, modificación o derogación por mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

Se trata de una prolongación de los acuerdos configuradores de la Constitución para impedir que el desarrollo constitucional -recuérdese que, en el primer borrador, se las denominaba "leyes constitucionales (121)- pueda realizarse de manera minoritaria. Para conseguirlo, se regulan cuatro cuestiones. En primer lugar, como ya vimos, la imposibilidad de su delegación al gobierno, creando así una reserva material de ley. En segundo lugar, reservándose su discusión al Pleno sin que puedan ser aprobadas por comisión. En tercer lugar, exigiendo una votación final sobre el conjunto de la ley, que no se halla prevista para las leyes ordinarias y, en cuarto lugar, disponiendo que esta votación haya de obtener la mayoría absoluta. En la Constitución española, el gobierno puede ser de minoría; no así, la especificación del texto fundamental.

Esta aprobación por mayoría absoluta inutiliza cualquier posibilidad de veto del Senado, por lo que veíamos

anteriormente. Por eso, en el Senado se intentó que las leyes orgánicas referidas a los Estatutos de Autonomía requirieran, para su definitiva aprobación, la mayoría absoluta del Senado. Esta propuesta, defendida por Sánchez Agesta, consiguió mayoría en la Cámara Alta; pero la Comisión Mixta Congreso-Senado volvió a la formulación anterior y, por tanto; todas las leyes orgánicas se rigen en el Senado por el mismo procedimiento y quorum que las ordinarias. Las especificidades se producen, exclusivamente, en el Congreso en los términos que acabamos de citar.

3. El procedimiento en Comisión.

Al estudiar la organización de las Cámaras, señalamos que las comisiones permanentes pueden tener plena capacidad legislativa. Se trata, en estos casos, de la sustitución del Pleno tanto en la deliberación como en la votación definitiva de los proyectos y proposiciones de ley. Sin embargo, este procedimiento no puede afectar a las leyes de reforma constitucional, internacionales, orgánicas, de bases y de presupuestos del Estado.

La decisión de que se proceda a esta forma de legislación corresponde a la Mesa del Congreso; sin embargo, se establece una garantía de remisión al procedimiento ordinario puesto que, según el art. 75 Const., el Pleno puede recabar en cualquier momento el debate y votación del texto que estu-

viere discutiéndose en la Comisión. Este redactado constitucional parece conferir al Pleno mayores facultades al respecto que el reglamento provisional del Congreso; puesto que, en éste, se prevee que, si en el plazo de tres días a partir del acuerdo de proceder a la legislación descentralizada, dos grupos parlamentarios o cincuenta diputados manifestaban su disconformidad, el asunto sería resuelto por el Pleno. Como hemos dicho, la Constitución permite que esta oposición se manifieste en cualquier momento, lo que significa que no está tanto en cuestión si el tema es o no importante -única posibilidad de oposición en el reglamento- como si la comisión cumple un acertado trabajo, estando ya excluido constitucionalmente que las leyes más relevantes sean afectadas por este procedimiento.

También en este tema, el Senado resulta subordinado a las decisiones del Congreso; puesto que, según el art. 88 de las normas provisionales de adaptación del reglamento del Senado, "los proyectos y proposiciones de ley aprobados previamente por la Comisión competente del Congreso con plenitud de poder legislativo pasarán a la Comisión correspondiente del Senado con los mismos efectos, salvo que el Pleno de esta Cámara acuerde revocar la delegación".

La importancia de este procedimiento está por demostrar en el desarrollo constitucional español. En Italia, único país donde este sistema existía, su uso es frecuente y sometido a fuertes críticas (122); en España, durante la

primera legislatura, su utilización ha sido excepcional. Esto contrasta con el acuerdo general de los grupos políticos para permitir su aparición en los reglamentos provisionales, primero y su constitucionalización después.

4. El procedimiento de urgencia.

Sobre la pauta del procedimiento legislativo ordinario, los reglamentos provisionales del Congreso y del Senado preveyeron la existencia del procedimiento de urgencia que se caracteriza por la reducción de los plazos a la mitad. Incluso puede hablarse de la existencia de otros dos procedimientos -de urgencia reforzada o lento- por la competencia que tiene la Mesa del Congreso para modificar los plazos y tiempos de las intervenciones. Pero el esquema de este procedimiento de urgencia deberá cambiarse tras la entrada en vigor de la Constitución.

El reglamento provisional del Congreso confiere la facultad de decidir acerca de la urgencia de los proyectos o proposiciones de ley a la Mesa del Congreso, a iniciativa del gobierno, de dos grupos parlamentarios o cincuenta diputados y con la posibilidad de que el Pleno se pronuncie definitivamente si dos grupos o el anterior número de diputados se opusieren a ello. En cambio, en el art. 90,3 Const. se concede al gobierno el derecho de declarar urgente un proyecto de ley; sin que esta regla que disminuye la capacidad au-

tonormativa del Parlamento se discutiera en ninguna instancia del debate constituyente.

A través de este precepto constitucional, los efectos de la declaración de urgencia no se limitan, pues, exclusivamente, a reducir los plazos de discusión en el Congreso; sino que abarcan un campo más amplio al afectar las relaciones entre las dos Cámaras. La declaración de urgencia, a instancias del gobierno o del Congreso, limita a la mitad el ya reducido plazo de que dispone el Senado para pronunciarse acerca de los textos legales presentados por la Cámara baja.

5. Los procedimientos especiales.

Hasta ahora hemos estudiado diversos procedimientos que se articulan en torno al procedimiento ordinario, que es el modelo básico para entender el funcionamiento de las Cámaras en el ejercicio de sus tareas legisladoras. Este procedimiento ordinario puede tener determinadas modificaciones por el tipo de ley de que se trate; así, por ejemplo, la exclusión de la iniciativa popular en materia de ley tributaria o el pronunciamiento previo de las Cámaras antes de proceder a la elaboración de una ley de armonización. En estos supuestos, sin embargo, no se trata de modificaciones esenciales del procedimiento ordinario. Nos corresponde ahora hacer un breve repaso de aquellos procedimientos que presentan unas variaciones de tal relevancia que, difícilmente, pueden encuadrarse en los esquemas del procedimiento ordinario.

5.1. Procedimiento de conversión del decreto-ley en ley formal.

Ha sido ya tratado anteriormente; su principal especificidad reside en la exclusión de la intervención del Senado y en la imposibilidad de modificar, mediante enmiendas, el texto del gobierno. Su debate ha de realizarse en el Pleno, por lo que se suprimen los trámites de ponencia y comisión.

5.2. Procedimiento para la reforma constitucional.

Deben distinguirse dos tipos. Si se trata de una reforma parcial que no afecte al Título preliminar, al Capítulo Segundo, Sección 1ª del Título I o al Título II, ha de ser aprobado por mayoría de tres quintos de cada Cámara. La inexistencia de acuerdo de las mismas provoca la creación de una comisión mixta paritaria, para presentar un texto a votación de una y otra Cámara. Si esta aprobación no se lograra, pero hubiera obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso puede aprobar por mayoría de dos tercios la reforma. Esta reforma puede ser consultada al electorado, mediante referéndum, si lo solicitaren una décima parte de los diputados o los senadores.

Cualquier otra reforma que supere los límites anteriores exige una primera aprobación del principio de revi-

sión por mayoría de dos tercios de cada Cámara que habrá de proceder, posteriormente, a su disolución. Las nuevas Cámaras deberán aprobar la reforma también por mayoría de dos tercios, tras de lo cual, se procederá a un referéndum.

Un análisis más pormenorizado de estos artículos nos llevaría al tema de la reforma constitucional que no es el que tratamos en estas páginas. Bástenos indicar aquí que la rigidez que suponen los quorums exigidos, las disoluciones de las Cámaras y el recurso al referéndum configuran un proceso legislativo de carácter especial que desvincula a la ley de reforma de la mayoría legislativa. La reforma constitucional no es tanto una expresión de la potestad legislativa de las Cortes, como la máxima forma de expresión de la soberanía nacional que, en virtud del art. 2, reside en el pueblo y, por consiguiente, en él directamente y en sus representantes; es decir, la mayoría y la minoría.

5.3. Procedimiento para la elaboración de los Estatutos de Autonomía.

Nos referimos aquí no a aquellos trámites que se realizan en las nacionalidades y regiones para acceder a la autonomía y elaborar su Estatuto, como al "iter" de los mismos en las Cortes. El tema es ligeramente abordado por la Constitución, cuando establece una distinción entre los Estatutos de régimen común que serán tramitados como ley, se-

gún el art. 146 y los Estatutos de régimen especial en los que opera la Comisión Constitucional del Congreso y una delegación de la Asamblea proponente. Se dibuja así un tipo muy especial de procedimiento legislativo, con notable trascendencia incluso para la comprensión de la misma naturaleza de los Estatutos; puesto que, como ha dicho González Casanova, puede entenderse que "el margen de discrecionalidad de la Comisión Constitucional respecto a la aceptación de los Estatutos es muy pequeño, por no decir nulo" y puede entenderse que "... la redacción constitucional permite un margen indeterminado de discrecionalidad. La frase "determinar de común acuerdo su formulación definitiva" sugiere la idea pactista y el carácter no definitivo del proyecto estatutario" (123).

La resolución procedimental de estas cuestiones suscitadas por el art. 151 no se produjo en la legislatura estudiada, sino en la posterior; por este motivo, nos remitimos a los anexos en los que analizamos la función de la Comisión Constitucional del Congreso en la elaboración de los Estatutos de Autonomía.

5.4. El procedimiento presupuestario.

Regulado por el art. 134 Const., el procedimiento para la elaboración de la ley presupuestaria (124) no desmiente el "iter" general de los proyectos de ley, puesto que ha

de ser discutida en comisión y en Pleno y en las dos Cámaras. Sus particularidades, por consiguiente, han de buscarse en las intervenciones de las partes que participan en el proceso.

Una primera peculiaridad de la elaboración de los presupuestos se refiere a la iniciativa de los mismos, que corresponde en exclusiva al gobierno, encontrándose éste, en virtud de lo dispuesto constitucionalmente, en la obligación de presentar el proyecto de ley anualmente y, como mínimo, tres meses antes de la expiración de los anteriores presupuestos. Se trata, pues, de una iniciativa vinculada que tiene por objeto permitir un cierto tiempo de debate a las Cámaras (125), antes de que opere automáticamente una prórroga de los presupuestos vigentes. Conviene advertir que la fecha fijada para la entrada en la Cámara de los presupuestos se aparta ligeramente de la previsión que se hacía en el reglamento provisional del Congreso, art. 106, donde se disponía que los presupuestos debían estar en poder del Congreso antes del 15 de octubre. Esta última fecha no se correspondía con la voluntad común de fijarla en el 10 de octubre; pero como la ley general presupuestaria hacía mención del 15 de este mes, se entendió que la disposición reglamentaria no hubiera tenido fuerza vinculante (126).

El carácter anual que tiene la ley presupuestaria, comporta unos requisitos procedimentales para agilizar la aprobación de la ley; el fijar una fecha de entrada para

el proyecto se acompaña por la prioridad absoluta en el debate que se le otorga en el art. 106,2 RpC, y por la prórroga automática que hemos citado que opera como elemento de presión para un rápido debate. Sobre este proceso hay que tener en cuenta que puede reducir prácticamente a nada las posibilidades de intervención del Senado si se quiere aprobar la ley antes de la prórroga de la anterior. En efecto, si el gobierno entrega la ley en el límite de su plazo, no parece que tres meses sean suficientes para desarrollar un completo debate en el Congreso y en el Senado, por lo que es previsible que este deba actuar cuando el presupuesto anterior se halle prorrogado.

La principal particularidad del debate de la ley presupuestaria no se halla, sin embargo, en las exigencias que comporta el reducido período de vigencia de la ley y la consecuente necesidad de aprobar la correspondiente al siguiente ejercicio, sino en las limitaciones al derecho de enmienda de la oposición. Dado que el gobierno dirige la vida económica de la nación, éste presenta el presupuesto que mantiene un determinado equilibrio interno; ésta correspondencia interna de los elementos presupuestarios puede ser rota mediante las enmiendas; por ello, se han intentado diversos métodos para impedir que la oposición altere la naturaleza del presupuesto, mediante sus enmiendas; es decir, se ha racionalizado asimismo el debate presupuestario.

La regulación española al respecto no resulta muy

clara. El art. 134 Const., dedica sus cuatro primeros párrafos a la ley de presupuestos, el quinto a otros proyectos del gobierno que por suponer aumento del gasto público o disminución de los ingresos puedan suponer un desequilibrio en el ejercicio presupuestario; el sexto -que es el que nos interesa ahora- a las proposiciones o enmiendas que puedan afectar a este equilibrio, sin especificar si estas enmiendas son también las referidas al presupuesto; el séptimo habla de nuevo de la ley presupuestaria. El artículo presenta, pues, dos géneros de problemas conexos por su incidencia en los presupuestos del Estado, pero dos situaciones distintas: el mismo presupuesto o las intervenciones exteriores que lo afecten.

En este contexto "asistemático", el apartado sexto del art. 134 dice:

"Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del gobierno para su tramitación".

Esta redacción es la repetición literal de una enmienda presentada por el profesor Fuentes Quintana que sería aprobada por la práctica unanimidad en el Senado. En la enmienda se argumentaba que esta conformidad debía actuar también para las enmiendas que se produjeran en el debate presupuestario y no sólo, para enmiendas a otros proyectos y pro-

posiciones de ley; para aclarar convenientemente esta intención, el señor Fuentes Quintana proponía también que el actual párrafo sexto se convirtiera en segundo, con lo que hubiera quedado incorporado directamente al tema presupuestario. La Constitución no recogió esta sistemática y el artículo presenta la ordenación que hemos citado.

Así las cosas, Pérez Jiménez ha defendido que la autorización del gobierno para la tramitación de las enmiendas dirigidas a los presupuestos se halla constitucionalizada: "... nada hay en la Constitución que impida aplicar el consentimiento gubernamental a las enmiendas que aumenten los créditos o minoren los ingresos que figuran en el proyecto de presupuestos remitidos por el Gobierno a las Cortes. La tramitación de la ley de presupuestos no tiene ninguna especialidad en este punto. Nadie podrá poner en duda, por otra parte, que la lógica de la limitación del derecho de enmienda implicando aumento de gastos o disminución de ingresos tiene su máximo relieve con ocasión de la ley de presupuestos" (127). Este autor, sin embargo, tras realizar una brillante exégesis del precepto, acaba por afirmar que "es muy difícil, por no decir imposible que, esta interpretación vaya a predominar entre nosotros en el futuro" (128).

Por consiguiente, otras son las interpretaciones posibles. Así, Cazorla lo ha resuelto por la vía de la práctica al considerar que, como en los presupuestos aprobados tras la Constitución la autorización del gobierno no ha sido necesaria para el debate de la enmienda, se ha creado una

costumbre constitucional (129). Por nuestra parte, apuntaríamos que la interpretación de Pérez Jiménez puede conducir a un absurdo puesto que si el gobierno está capacitado para denegar el debate de las enmiendas, no hay razón para que no las deniegue todas, en base a que cualquiera de ellas rompería el equilibrio presupuestario. En el argumento de este autor no existe nada que impida que se produzca una situación como la descrita y, por consiguiente, su razonamiento provoca un vaciamiento constitucional porque el art. 134 confiere a las Cortes el "examen, enmienda y aprobación" de los presupuestos.

En el fondo, no nos parece que nos encontremos -y ya no hablamos de esta interpretación- ante el mero problema de entender el correcto sentido de la Constitución; sino que, por la trascendencia política del presupuesto (130), en el que se relacionan gobierno, mayoría y oposición, existe un problema estrictamente político en el que la comprensión de la norma y la creación de la misma tienden a configurar un determinado resultado. En nuestra interpretación del artículo, no se precisa la conformidad gubernamental para presentar enmiendas a la ley del presupuesto; pero esto no es lo que nos interesa poner de manifiesto. Lo que resulta importante para nuestro propósito es evidenciar que existen, que se quieren mejor, dos posiciones sobre el tema de las enmiendas a la ley presupuestaria. Si ahora el problema se plantea a través de las interpretaciones, en la legislatura constituyente la misma cuestión apareció en el momento de

elaborar las normas que regirían al Parlamento.

En efecto, el debate que nos ocupaba doctrinalmente se produjo, realmente, en el Congreso. La enmienda de Fuentes Quintana se aprobó en el Pleno del Senado prácticamente por unanimidad; sin embargo, unos meses antes el tema provocó una polémica entre los partidos, cuyo resultado se concretó en el reglamento provisional del Congreso que muestra, por el momento, el funcionamiento real de la Cámara en orden a las enmiendas presupuestarias.

Al elaborarse el reglamento del Congreso, la mayoría de la ponencia, es decir, la UCD, impuso en el anteproyecto un criterio muy restrictivo para las posibilidades de intervención del Parlamento en el control de los gastos y los ingresos públicos. Tres eran los elementos que caracterizaban la voluntad de impedir la proliferación de las enmiendas y sus efectos: un amplio número de firmas para su presentación, la exigencia de que se compensaran en el interior del capítulo a que se refirieran y una mayoría cualificada para su aprobación. En cuanto el dictamen y los votos particulares quedaban prácticamente inutilizados. Todo ello, a tenor del siguiente texto:

"Ni el dictamen ni los votos particulares en materia de presupuestos podrán entrañar, dentro de cada sección ni capítulo, aumento de gastos o disminución de ingresos.

Las enmiendas que se presenten al dictamen de

presupuestos no podrán tampoco implicar tales aumentos o mincraciones, si no van autorizadas con la firma de la décima parte de los Diputados que integren la Cámara. Su aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del Congreso" (131).

Como se ve, el sistema propuesto por la UCD no es idéntico al que algunos encuentran -entre ellos el gobierno en los presupuestos posteriores a 1978- en la Constitución; pero, en realidad, la finalidad es idéntica: limitar la capacidad de incidencia del Parlamento en la aprobación presupuestaria. Una enmienda en el interior de un capítulo prácticamente no es una enmienda; si además se dificulta que la presenten los grupos que no llegan a 35 diputados, menos enmiendas; si, así y todo, hay que aprobarlas por mayoría absoluta, no hay aprobación (casi se podría hablar de las enmiendas presupuestarias "constructivas"). No extrañará, por consiguiente, que socialistas y comunistas pretendieran una regulación muy distinta:

"Las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que supongan aumento de crédito en algún concepto, únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, en la propia enmienda se propone una baja de igual cuantía en otro concepto del presupuesto" (132).

Para la oposición de izquierda, ninguna referencia a la mayoría absoluta y, simplemente, el reconocimiento de un equilibrio presupuestario general. Las posiciones eran bien dñstantes y el grupo centrista empezó a ceder renunciando al criterio de aprobación por mayoría absoluta, aunque, en palabras del Sr. Benzo Mestre, se mantenía en su voluntad de que la compensación debía producirse en el interior de cada capítulo. Posteriormente, se logró el compromiso al renunciar la UCD al equilibrio interno por capítulos y a la izquierda al prespuestario, para encontrar un punto medio en la sección:

"Las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que supongan aumento de crédito en algún concepto, únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, en la propia enmienda se propone una baja de igual cuantía en otro concepto de la misma sección" (133).

Quizás con todo lo dicho se haya perdido el hilo del procedimiento presupuestario que habíamos empezado a explicar anteriormente; pero una cierta ambigüedad constitucional nos ha obligado a realizar esta disgresión. Resumamos, pues, el previsto entre la Constitución y el reglamento provisional de las Cámaras: el gobierno debe presentar el proyecto presupuestario tres meses antes del ejercicio anterior, teniendo su tramitación absoluta preferencia. El debate se realiza con normalidad en Comisión y en Pleno, tanto de una como de otra

Cámara y rigiendo para ello el procedimiento legislativo ordinario. Las enmiendas que comporten aumento de crédito no serán admitidas a trámite si, comportando un aumento de crédito, no previeran una baja de igual cuantía en la misma sección (art. 107,2 RpC) y, si suponen disminución de ingresos, requerirán la conformidad del gobierno para que se dé curso a su debate (art. 107,3 y 108,2 RpC). En todo caso, si el presupuesto no es aprobado antes de que caducara el del año anterior, se prorrogará la vigencia de este último.

Hasta aquí lo que se refiere al procedimiento de elaboración presupuestaria, en el que el gobierno goza de determinadas prerrogativas en orden a mantener globalmente la política económica que haya diseñado (de tal forma que, la aprobación de una enmienda a la totalidad del proyecto presupuestario o a la totalidad de alguna sección considerada significativa conduciría a una crisis ministerial puesto que tendría sentido de pérdida de la confianza parlamentaria). Y estas prerrogativas aumentan posteriormente y con ello nos situamos fuera del presupuesto y de su procedimiento de aprobación, una vez éste ha sido aceptado por las Cámaras: la influencia del presupuesto aprobado se extiende al conjunto de la legislación futura, tal como determina el art. 134,6 que impide que en el Parlamento se presenten proposiciones de ley o enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto, sin la previa autorización del gobierno.

Esta limitación a la iniciativa legislativa financiera supone un importante medio en manos del gobierno para extrangular la iniciativa legislativa de la oposición y, si falta hiciere, de la misma mayoría. El redactado actual de la Constitución, que no implica ningún límite para el pronunciamiento del gobierno, puede causar numerosos problemas; especialmente, por la dificultad de determinar, en ciertos casos, si la proposición de ley o la enmienda pertinente provoca o no un aumento de crédito o disminución de los ingresos estatales. Por ello, quizás hubiere convenido una precisión más estricta del contenido de este derecho del ejecutivo y la posibilidad de oponerse al mismo de alguna forma (recurso al Pleno, pronunciamiento de la Comisión Presupuestaria, etc.). No insistiremos más en este punto porque en la legislatura de 1977 no hubo ocasión de que se manifestara una práctica referente a esta autorización gubernativa.

Digamos tan sólo para acabar, que esta regulación constitucional no gozó, en principio, del acuerdo de socialistas y comunistas para quienes el único límite de las proposiciones de ley (las enmiendas no se citaban) debía ser que indicaran los medios de compensación oportunos. Parece extraño que, en este tema, la radical divergencia entre la posición mayoritaria y la minoritaria no encontrara un punto de compromiso, parecido al del art. 108,2 del reglamento del Congreso; artículo que, con la entrada en vigor de la Constitución, hay que entender que ha quedado derogado. Así

pues, el gobierno puede denegar libremente la tramitación de cualquier proposición de ley o enmienda, mediante la de claración de que alteraría el equilibrio presupuestario. El margen para la iniciativa legislativa del Parlamento su fre, pues, una importante limitación material.

NOTAS AL CAPITULO IV

- (1) LEIBHOLZ, G., "La función controladora del Parlamento en las democracias de partidos del siglo XX", Revista del Instituto de Ciencias Sociales, nº 6, 1965, p. 11.
- (2) BARCELONA, P. y COTTURRI, G., han explicado que "la función de ordenar... que en los orígenes del Estado burgués moderno fue una función separada y centralizada, se ve alcanzada hoy por un proceso de "socialización", proceso que de momento se halla en sus inicios pero que puede ser considerado relevante". Vide El Estado y los Juristas, Fontanella, Barcelona 1976, p. 47.
- (3) Artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, 26 agosto 1978.
- (4) Unidad que, precisamente, tenía el régimen inglés tras la Gloriosa Revolución y que Montesquieu no apreciaría en sus justas dimensiones, al elevar a principio mecánico la separación de poderes, que eran el resultado de un momento histórico en el país que le había servido de modelo. Vide, entre otros, MACPHERSON, C.B., La teoría política del individualismo posesivo; HILL, C., El siglo de la Revolución; ALTHUSSER, L., Montesquieu: la política y la historia; SOBOUL, A., La Revolución francesa; SABINE, G.H., Historia de la teoría política y GOMEZ ARBOLEYA, E., Historia de la estructura y del pensamiento social, sin pretender, ni mucho menos, agotar el tema.

- (5) LOEWENSTEIN, K., Teoría de la Constitución, p. 54 y ss.
- (6) Nos referimos, claro está, a las teorías funcionalistas que combaten el enfoque constitucionalista; por ejemplo BERGERON, G., Fonctionnement de l'Etat, A. Colin, París, 1965, p. 192 y ss.
- (7) Como dice BISCARETTI, "La clasificación enunciada presenta valor universal: en cuanto también en un Estado de Gobierno absoluto, en donde todas las funciones estatales corresponden al único órgano constitucional, sin embargo, se podrán diferenciar siempre conceptualmente, en orden a su contenido material, de la manera ya indicada", en Derecho Constitucional, p. 216.
- (8) BISCARETTI, P., op. cit., p. 213-222.
- (9) HAURIOU, A., Derecho Constitucional e Instituciones políticas, p. 268, nota 26.
- (10) BISCARETTI, P., op. cit., p. 219.
- (11) PREDIERI, A., "El sistema de las fuentes del Derecho", p. 164.
- (12) Enmiendas nº 282 de Socialistas de Catalunya, y nº 408 de Socialistas del Congreso.
- (13) La distinción que efectúa el art. 82 Const. entre la ley de bases y la ley ordinaria no supone, en absoluto, que la ley de bases pueda considerarse orgánica; puesto que, como ha señalado GARRIDO FALLA, F., el mismo artículo prohíbe la delegación en materias orgánicas. Vide Comentarios a la Constitución, pp. 865 y 866.

- (14) GARRIDO FALLA, F., en op. cit., p. 867 considera que no es correcta la expresión "subdelegación".
- (15) Lo que supone la impugnación en vía contencioso-administrativa. Vide también GARRIDO FALLA, F., op. cit., p. 866.
- (16) AJA, E., ha apuntado que podrían establecerse comisiones de seguimiento para controlar el cumplimiento de las mociones y resoluciones parlamentarias; con mayor motivo, pensamos nosotros, habrían de establecerse estas comisiones en los casos de delegación o encomendar de manera expresa, que la comisión competente en el tema ejerciera esta vigilancia. Vide de este autor "Consideraciones sobre las comisiones parlamentarias", p. 136.
- (17) Las llamamos "comisiones extraparlamentarias", por su composición, no por su origen. Así, por ejemplo, las denominadas "comisiones parlamentarias administrativas" belgas cuyos miembros son designados por el Parlamento, sin tener que ser diputados, para seguir el cumplimiento de una ley. Vide DE CROO, H.F., "Le Parlement belge, pouvoir de contrôle et de législation". Estas comisiones extraparlamentarias se sitúan en la línea del Parlamento imaginado por KELSEN, H., en Esencia y valor de la democracia, pp. 70 y 71, cuando propugnaba que el carácter de diputado no debía establecerse en favor de personas concretas, sino como puestos asignados a los partidos para que los proveyeran en función de las circunstancias.
- (18) SALAS, J., Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978, p. 18.

- (19) PALADIN, L., "In tema di decreti-legge", Rivista trimestrale di Diritto Pubblico, nº 3, 1958, pp. 537 y 538.
- (20) SALAS, J., op. cit., p. 91: "La utilización de la voz convalidación no es, pues, técnicamente correcta y sólo se explica, seguramente, por la conexión con el planteamiento anglosajón -coincidente con un sector minoritario de la doctrina italiana- según el cual, el Gobierno al dictar un Decreto-ley, actúa ilegítimamente y queda, por ello, sujeto a la responsabilidad ante el Parlamento, que puede, no obstante, eximirle de ella a través del correspondiente "bill of indemnity".
- (21) El art. presenta el problema de qué deba entenderse por instituciones básicas del Estado y derecho electoral general. Vide al respecto, SALAS, J., op. cit., pp. 45-61.
- (22) SALAS, J. recoge acriticamente la versión de la ponencia por la que parece que la supresión de la referencia a las Cortes y su substitución por el Congreso de los Diputados se deberían a una enmienda de la UCD (op. cit. p. 21). En realidad, ninguna enmienda planteó esta posibilidad y las que figuran con los números 409 de Socialistas del Congreso, 697 del Grupo Parlamentario Comunista y 779 de la Unión de Centro Democrático admiten, explícitamente, la intervención de las Cortes Generales. Cabe deducir, por tanto, que la modificación se produjo en el seno de la ponencia, con reticencias de la UCD, como mínimo, al llegar a debatirse esta cuestión en el Senado. Todo ello coincide con las tomas de posición habituales de los grupos respecto a la definitiva configuración del Senado.
- (23) SALAS, J., op. cit., pp. 109, 141 y ss.

- (24) De todas formas, parece que el sistema italiano tampoco da muy buenos resultados. Al respecto PALADIN, L. se ha quejado de la "total inanidad" de todas las tentativas teóricas para regular la acción del gobierno, en "Gli atti con forza di legge nella presenti esperienze costituzionali", Aspetti e tendenze del Diritto Costituzionale scritti in onore di Constantino Mortati, vol. II, Giuffrè, Roma, 1977, especialmente, p. 474 y ss.; asimismo, TOSI, S., "Equilibre et déséquilibre dans la fonction législative en Droit Parlementaire comparé", Parlement et Gouvernement. Le partage du pouvoir. p. 87.
- (25) PALADIN, L., Diritto Regionale, CEDAM, Padova, 1976, p. 33. Una aplicación al caso español en GERPE LANDIN, M., "Las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978", Revista Jurídica de Cataluña, nº 2, 1979, p. 68.
- (26) Inicialmente mantuvo una opinión distinta FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. en "La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución", Lecturas sobre la Constitución española, p. 351.
- (27) MUÑOZ MACHADO, S., Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, Civitas, Madrid, 1979, pp. 62 y 63. La equivalencia entre ley de Cortes y ley regional no se deduce exclusivamente de la Constitución, sino también de los Estatutos ya aprobados; vide, al respecto, SALAS, J., "Els poders normatius de la Generalitat de Catalunya", y TORNOS, J., "Les competencies de la Generalitat a l'Estatut de Catalunya", en Lectures de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Taula de canvi, Barcelona, 1980, pp. 112-156 y 17-39, respectivamente, con la bibliografía allí citada.

- (28) PREDIERI, A., "El sistema...", p. 187.
- (29) MANZELLA, A., "Las Cortes en el sistema constitucional español", p. 502.
- (30) GERPE, M., "art. cit.", p. 312 y 313.
- (31) GERPE, M., *ibid.*
- (32) MOLAS, I., "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas según el proyecto de Constitución de 1978", Comunicación presentada a las IV Jornadas de Derecho Constitucional y Ciencia Política, Valencia 1978, p. 4.
- (33) *Ibid.*
- (34) MUÑOZ MACHADO, S., op. cit., p. 59 y, del mismo autor, "Las potestades normativas. Sistemas de relación y de reconducción a la unidad", multicopiado, p. 24 y ss.
- (35) Las medidas del art. 155 son de tipo ejecutivo y no legislativo. Vide MUÑOZ MACHADO, S., "Las potestades legislativas...", p. 87.
- (36) APARICIO PEREZ, M.A., "Interrelaciones entre las Cortes y el Parlament de Catalunya", en Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Acadèmia de Jurisprudència y legislació de Catalunya..., Barcelona, 1980, pp. 317-326.
- (37) Como formas peculiares de relaciones entre los órganos constitucionales según MORTATI, C., Instituzioni di Diritto Pubblico, vol. I, p. 212 y ss.

- (38) MANZELLA, A., "Las Cortes...", p. 507.
- (39) SANCHEZ AGESTA, L., Sistema político de la Constitución española de 1978, p. 289.
- (40) Decimos "en su momento" porque por distintos conductos, y especialmente el "Conseil Constitutionnel", el Parlamento francés ha ido ampliando el ámbito de sus competencias. Vide, para esta evolución, QUERMONNE, J.L., Le gouvernement de la France sous la V République, Dalloz, París, 1980, p. 350 y ss.
- (41) AVRIL, P., Le Régime politique de la V République, p. 15 y ss.
- (42) Enmiendas, nº 2, 35, 72 y 779 y 691.
- (43) Enmiendas, nº 517, 629 y 697.
- (44) Dictamen de la Ponencia. BOC, nº 82.
- (45) APARICIO, M.A., Introducción al sistema político y constitucional español, p. 90.
- (46) JIMENEZ DE PARGA, M., Los regímenes políticos contemporáneos, p. 211.
- (47) Desaparecida la reserva reglamentaria de la Constitución española, no tienen ya sentido las críticas que ARAGON, M. realizaba a esta institución, causante de "incongruencia con la forma de Estado... incongruencia con la forma de gobierno... desnaturalización del control jurídico... vulneración de la jerarquía normativa... existencia de un reducto de poder no limitado... ruptura de nuestra tradición jurídica". Vide "La reserva reglamentaria en

el proyecto constitucional y su incidencia en las relaciones Parlamento-Gobierno", RAMIREZ, M. (ed.), El Control parlamentario..., p. 303 y ss.

- (48) (Si no hay referéndum) "... hace falta abandonar el terreno sobre el que se ha edificado el parlamentarismo francés y volver al concepto de autoritarismo según el cual el Parlamento, como cualquier otro órgano, ejerce su poder, no por representación privilegiada del soberano popular, sino en virtud únicamente de competencias que extrae de la Constitución..." (en este caso, la elección sería un simple procedimiento de designación y) "...sería difícil mantener, en favor de un Parlamento que no tendría sus poderes más que de una concesión constitucional, el Parlamentarismo absoluto del Derecho actual", CARRE DE MALBERG, R., "Considérations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme", p. 238.
- (49) Ibid., p. 229.
- (50) CRUZ VILLALON, P., "El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional", REP, nº 13, 1980, pp. 149 y ss. Para el referéndum en los anteproyectos constitucionales: LINDE PANIAGUA, E. y HERRERO LERA, M., "El Referéndum: de las Leyes Fundamentales al Anteproyecto de Constitución", REP, nº 2, 1978; y AGUIAR DE LUQUE, L., "Referéndum y régimen parlamentario en la democracia de masas: sus posibilidades de compatibilización", El Control parlamentario... HERRERO y LINDE se han ocupado también de la Ley Orgánica del Referéndum en la Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED, nº 6, 1980, pp. 83-105, y se halla en curso de publicación un trabajo de AJA, E. sobre el tema.

- (51) FRAGA IRIBARNE, M., BOC, nº 81, 6 junio 1978.
- (52) SOLE TURA, J., Ibid.
- (53) SOLE TURA, J., Ibid.
- (54) FRAGA IRIBARNE, M., Ibid.
- (55) FRAGA IRIBARNE, M., Ibid.
- (56) FRAGA IRIBARNE, M., Ibid.
- (57) SOLE TURA, J., Ibid.
- (58) PECES-BARBA MARTINEZ, G., Ibid.
- (59) MANZELLA, A., "Il sistema parlamentare nel progetto costituzionale spagnolo", p. 330.
- (60) Estas referencias fueron efectuadas exclusivamente por M. FRAGA IRIBARNE, bien en Comisión, bien en el Pleno, donde se reprodujo el debate con idénticos argumentos.
- (61) Dado que la iniciativa fue del Grupo Parlamentario Comunista y, salvando la especificidad política española, lo cierto es que los comunistas italianos se planteaban por la época serias dudas acerca de la institución refrendataria. Vide, Centro di Studi e Iniziative per la Riforma dello Stato, "Per la modifica del referendum abrogativo", Materiali e documenti, 1979. p. 5 y ss.
- (62) SANTAMARIA OSSORIO, J., "Participación política y democracia directa", Estudios de Ciencia Política y Socio-

logía homenaje al profesor C. Ollero, Madrid, 1972, en donde se concluye que "...el referéndum, como procedimiento ocasional y complementario de la representación, no puede entenderse como mecanismo determinante de la naturaleza democrática de un régimen político". p. 778. Por ello, "Ni tiene ya sentido exigir su constitucionalización en base a las exigencias de la teoría democrática, ni tiene sentido seguir discutiendo, como se hizo a principios de siglo, si esas instituciones son o no lógicamente compatibles con el sistema parlamentario. De lo que se trata ahora es saber en qué medida y dentro de qué límites esas instituciones pueden servir para mejorar o entorpecer el funcionamiento regular del sistema", en "La iniciativa popular y el referéndum", El País, 14 junio 1978.

- (63) SANTAMARIA OSSORIO, J., "La iniciativa popular...".
- (64) Senadores GAMBOA, M. y OSORIO, A., DSS, 5 septiembre de 1978.
- (65) En la terminología de MORTATI, C., op. cit., p. 212 y ss. y BISCARETTI, P., op. cit., p. 338.
- (66) Para GARRIDO FALLA, F. constituye un grave error el haber diferenciado entre sanción y promulgación cuando, en rigor, han de identificarse. Vide op. cit., p. 926 y ss.
- (67) Para el estudio comparado de los Tribunales Constitucionales, vide JOVER, P. El control de la constitucionalidad de las leyes en la Segunda República Española, vol. I, multicopiado, Barcelona, 1975. Vide también la Revista de Estudios Políticos, nº 7, 1979, número monográfico dedicado al tema de las garantías constitucionales, con amplia bibliografía.

- (68) KELSEN, H., "La garantie jurisdictionnelle de la Constitution", RDPSP, vol. XLV, 1928, p. 225.
- (69) La crítica al Tribunal Constitucional por su carácter político procede de SCHMITT, K., en La Defensa de la Constitución. p. 33.
- (70) SOLE TURA, J., en respuesta a la petición de legitimación activa de diez mil electores realizada por L. DE LA FUENTE. DSCD, nº 92, 19 junio 1978.
- (71) Enmiendas nº 63 y 190 respectivamente.
- (72) Enmienda nº 697.
- (73) Enmiendas nº 64 y 682.
- (74) Enmienda nº 684.
- (75) Enmienda nº 35. Durante el debate se elevaría la cifra a 25.000.
- (76) DSCD, nº 92, 19 junio 1978. Intervención de ESPERABE DE ARTEAGA, J.
- (77) Esta modificación no ha sido señalada en las obras citadas que recogen la evolución de los textos constitucionales.
- (78) MANZELLA, A., "Las Cortes...", p. 520: "Y en esta tutela tan acentuada de las minorías parlamentarias, el Tribunal Constitucional termina por convertirse, de hecho, en un instrumento del Parlamento".

- (79) PREDIERI, A., "El sistema...", p. 93.
- (80) Sobre las materias reservadas a la ley, vide SERRANO, A., "El principio de legalidad", REDA, nº 20, 1979, p. 89 y GARRORENA, A., El lugar de la ley en la Constitución española, p. 61 y ss.
- (81) LIBERTINI, L., Quale Parlamento?, Einaudi, Torino, 1977, p. 53.
- (82) Sobre las clases de normas producidas por las Cortes, vide GONZALEZ CASANOVA, J.A., Teoría del Estado y Derecho Constitucional, p. 499 y ss. y SANCHEZ AGESTA, L., op. cit., p. 297 y ss.
- (83) "La iniciativa legislativa ha de ser examinada no sólo como fase del procedimiento de formación de la ley, sino también y en primer lugar, bajo un perfil subjetivo; esto es, como poder cuya titularidad y naturaleza se reflejan de manera inmediata en la configuración de las relaciones entre los órganos implicados", SPAGNA, E., L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane, Eugenio Jovene, Napoli, 1958, p. 8.
- (84) Naturalmente, nos referimos a aquellos países en donde materialmente se distingue entre presentación e iniciativa, como el nuestro. Otros, Italia, Bélgica, etc., hacen coincidir una y otra cuestión que resultan diferenciables, de todas formas, teóricamente. Sobre las modalidades del derecho de iniciativa, vide Union Interparlementaire, Les Parlements dans le Monde, pp. 534-558.
- (85) BISCARETTI, P., op. cit., p. 389.

- (86) La vinculación entre derecho de iniciativa y soberanía ha sido puesta de manifiesto por TOSI, S., Diritto Parlamentare, p. 243 y ss.
- (87) COLLIARD, J.C., en Los regímenes parlamentarios contemporáneos, p. 298, ofrece los siguientes datos acerca de la iniciativa gubernamental: Holanda 99%, Dinamarca 98%, Gran Bretaña y Noruega 90%, Va República francesa 87%, Austria 85%, Bélgica 83%, RFA 76%, IVa República francesa 70% e Italia 60%. Como este autor advierte, la diferencia en las cifras no se corresponde exclusivamente al fraccionamiento del sistema de partidos, sino al conjunto global de la situación política del país de que se trate. Véase, como muestra, la evolución italiana de los proyectos de iniciativa gubernamental: 1a legislatura, 63,9%; 2a, 39,7%; 3a, 29,8%; 4a, 26,2%. DE CANTELLI, F. y OTROS, Come lavora il Parlamento, p. 48.
- (88) Para entender al pueblo como órgano del Estado, aunque estemos lejos de la concepción organicista de principios de siglo, a la que nos referimos en el primer capítulo.
- (89) Porque, como señala PEREZ-SERRANO, N., siempre hay una fase que corresponde a la iniciación material. Tratado de Derecho Político, p. 790.
- (90) Art. 92,3 Reglamento provisional del Congreso.
- (91) Art. 80,1 Anteproyecto de Constitución de 5 de enero de 1978.
- (92) Publicado en el BOC, nº 44.
- (93) Enmienda, nº 736, ORTI BORDAS, J.M.

- (94) Art. 80,1 Anteproyecto de Constitución de 17 abril de 1978.
- (95) Enmiendas nº 582, 434 y 226 del Senado.
- (96) Enmiendas nº 738 y 207 del Senado.
- (97) BALLARIN MARCIAL, A., DSS, nº 49, 5 septiembre 1978.
- (98) VILLAR ARREGUI, M., DSS, nº 49, 5 septiembre 1978.
- (99) Parafraseando la doctrina italiana -SPAGNA, TOSI, MORTATI, etc., en las obras citadas- podríamos decir que la iniciativa en España es difusa, cerrada e integrativa, mientras que en aquel país sería difusa, abierta e integrativa.
- (100) Para SANTAMARIA PASTOR, J.A., en Comentarios a la Constitución, p. 888, este poder de iniciativa de las Comunidades Autónomas no es "...indeterminado y general, como el del Gobierno y el del Congreso y del Senado, sino circunscrito a la promoción de las normas estatales de articulación entre las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que hayan de promulgarse en virtud de lo dispuesto en los artículos 149 y 150 de la Constitución". Aparte de las razones que, en contra, damos en el texto, vide MORTATI, C., op. cit., p. 731, que considera que las regiones tienen iniciativa para todos aquellos temas que les interesa directamente. También SPAGNA, E., op. cit., p. 96. El ámbito del interés directo puede ser más amplio que el de los artículos 149 y 150.
- (101) Para un análisis comparado, vide JIMENEZ DE CISNEROS, F.J., "El derecho de petición y la iniciativa legisla-

tiva", Cuadernos de Documentación nº 25, Instituto Nacional de Prospectiva. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, p. 34 y ss.

- (102) Sería inimaginable que la iniciativa autonómica o popular alcanzaran grandes cotas. Sirva como ejemplo la situación italiana en la que la iniciativa regional no ha llegado, en ninguna legislatura, al 1% de los diseños de ley y la popular se ha utilizado en una sola ocasión en las cuatro primeras legislaturas. Vide CANTELLI, F. y OTROS, op. cit., p. 48.
- (103) FRAGA IRIBARNE, M., DSCD, nº 80. Sesión nº 15 de la Comisión de Asuntos Constitucionales, 2 junio 1978.
- (104) SANTAMARIA PASTOR, J.A., op. cit., p. 901.
- (105) Así aconteció con la disolución de la legislatura de 1977, realizada por el Presidente Suárez en virtud de la Disposición Transitoria octava de la Constitución. Esta disolución no provocó el decaimiento total de los proyectos y proposiciones de ley que tramitaban las Cámaras, en aquellos casos en que éstos fueron objeto de una declaración expresa de mantenimiento. Las normas procedimentales oportunas se encuentran en una "Resolución de la Presidencia sobre la tramitación de los asuntos que han tenido entrada en la Cámara durante la legislatura anterior", Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, Serie I, nº 6, 30 abril 1979.
- (106) Para un análisis comparado, RENS, I., "Les commissions parlementaires en droit comparé", p. 309 y ss. y, también, LAVROFF, D.G., "Les commissions de l'Assemblée

Nationale sous la V République". p. 1429 y ss.

- (107) Art. 94,1 del anteproyecto de la ponencia de reglamento, BOC, nº 6, 13 agosto 1977.
- (108) Art. 51 del mismo anteproyecto. Corresponde a la posición de la mayoría de la ponencia, es decir, el grupo centrista.
- (109) Art. 95 del mismo anteproyecto.
- (110) Art. 97,2 Ibid.
- (111) Art. 99,2 Ibid. No es posible asegurar, dado que el esquema previsto sería modificado, si se trataba de enmiendas nuevas, no discutidas en Comisión, o simplemente en el mantenimiento de aquellas ya rechazadas en el trámite previo al Plenario.
- (112) Art. 94,1 Reglamento provisional del Congreso.
- (113) GOMEZ LLORENTE, L., DSCD, nº 13, Comisión de Reglamento nº 4, 23 septiembre 1977.
- (114) VALLINA VELARDE, J.L., Ibid.
- (115) LAPUERTA QUINTERO, A., Ibid.
- (116) PEREZ-LLORCA, J.P., Ibid.
- (117) En 1961, SARTORI, G., en "La sociología del Parlamento -Linee di interpretazione" (I), Studi Politici, nº 2, 1961, p. 147 y ss. distinguía cinco tipos de parlamentarios: el tribuno, el inventor, el ritualista, el me-

diador y el carrerista. Aplicables o no estos tipos, lo que parece indudable es que no puede pensarse que sean el resultado de determinadas características psicológicas, sino el resultado de una concreta estructuración de la Cámara.

- (118) PORTERO MOLINA, J.A., "El Senado en la Constitución española", p. 227.
- (119) GARCIA HERRERA, M.A., "La Comisión Mixta Congreso-Senado", REP, nº 4, 1978, p. 67 y ss.
- (120) GONZALEZ CASANOVA, J.A., op. cit., p. 490: "...El Senado tiene un ligero predominio sobre el Congreso en algunas cuestiones relacionadas directamente con las Comunidades Autónomas y, si éstas llegan a generalizarse por completo y el Estado español actualiza plenamente las posibilidades federantes del Título VIII de la Constitución, el Senado puede llegar a ser un poder superior al que formalmente se le asigna en este momento por la Constitución".
- (121) Con ello no queremos decir que se trate de leyes constitucionales, sino tan sólo poner de manifiesto que protegen aquellas cuestiones materiales que están en el fondo de la aceptación de la norma fundamental por parte de los constituyentes. Sobre la ley orgánica en la Constitución, vide GARRORENA, A., "Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica", REP, nº 13, 1980, pp. 169 y ss., y SANTAMARIA PASTOR, J.A., "Las leyes orgánicas: Notas en torno a su naturaleza y procedimiento de elaboración", Revista del Departamento de Derecho Político, nº 4, UNED, Madrid 1979.

- (122) Para la crítica no tanto al instituto, como a los efectos procedimentales que lo acompañan en el sistema italiano, vide TOSI, S., op. cit., p. 308 y ss. Vide, por otra parte, las notas efectuadas al tratar de las comisiones en su aspecto orgánico.
- (123) GONZALEZ CASANOVA, J.A., "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno", Documentación Administrativa, nº 182, 1979, p. 140.
- (124) Sobre el debate acerca de si la Ley General Presupuestaria es o no una ley formal, parece acertada la opinión de PREDIERI, A., de que éste no tiene ninguna utilidad en el ordenamiento español. Vide "El sistema...", pp. 175 y 176.
- (125) Sabidas son las dificultades que encuentran los Parlamentos para controlar la actividad económica de los gobiernos. Uno de los principales problemas que se presentan reside en la escasez de tiempo para debatir los presupuestos. Sobre estos temas, con referencia a varios países, CARITEY, J., "La crise des procédures parlementaires en matière budgétaire", p. 501 y ss. y "Le contrôle parlementaire en matière financière", p. 1451 y ss.
- (126) Véase al respecto la explicación de BENZO MESTRE, F., en DSCD, nº 14, 27 septiembre 1977.
- (127) PEREZ JIMENEZ, P.J., "Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española", Revista de Derecho Político, nº 9, UNED, Madrid, 1981, p. 141.

- (128) Ibid.
- (129) CAZORLA, L.M., en Comentarios a la Constitución española, p. 1441.
- (130) Por eso, los autores italianos clasifican la ley presupuestaria como ley de "indirizzo" político. Vide, por todos, MARTINES, T., Diritto Costituzionale, p. 340 y ss.
- (131) Art. 107 del informe de la ponencia de reglamento del Congreso de los Diputados, BOC, nº 6, 13 agosto de 1977.
- (132) FAJARDO SPINOLA, L., DSCD, nº 14. Comisión de Reglamento nº 5. 22 de septiembre de 1977.
- (133) Art. 107,2 del Reglamento provisional del Congreso.

CONCLUSIONES

La existencia de este trabajo constituye, en sí misma, la confirmación de una de las hipótesis que enunciábamos al principio: el consenso constitucional y el secreto de alguna de las fases en las que se desarrolló el proceso constituyente no son obstáculo para conocer, casi en detalle, las diferentes posiciones asumidas por los grupos parlamentarios en el curso del debate acerca del tipo de Parlamento pretendido, las alianzas establecidas y las líneas de fractura. Esta primera aseveración comporta consecuencias tanto acerca del contenido de este debate, como sobre el método adecuado para aprehenderlo.

El reconocimiento de una polémica, implica que las posiciones de los partidos no eran coincidentes y que difería la imagen que éstos tenían sobre la manera de organizar internamente las cortes y sobre sus competencias en relación a los restantes poderes del Estado. Por consiguiente, el consenso, para el tema que nos ocupa, no aparece como el resultado de una identidad de criterios, sino como un proceso político que se basa en la búsqueda de acuerdos a partir de similitudes programáticas o de renunciaciones a los propios planteamientos. Estos acuerdos permiten la formación de alianzas interpartidistas que poseen capa-

cidad para imponerse de manera mayoritaria en las votaciones y para, posteriormente, arrastrar los votos de los partidos refractarios a la solución adoptada.

Al tomar el debate unas formas peculiares que tienden a reducir la expresión pública del mismo, especialmente por la privaticidad de reuniones decisorias y la reducción del discurso parlamentario, se impone, metodológicamente, la necesidad de recurrir a otras fuentes de información que, generalmente, no residen en el proceso parlamentario oral. La observación de los distintos proyectos y, muy particularmente, el estudio de las enmiendas presentadas a los mismos se revelan como los instrumentos más adecuados para conocer los desig- nios de cada uno de los grupos parlamentarios. Este pri- mer elemento debe combinarse con las vicisitudes posteriores de los proyectos y enmiendas cuando éstos son puestos a votación.

Todo ello permite configurar una tipología de conductas parlamentarias que muestra el distanciamiento de los partidos de la solución escogida. Las pautas de aceptación o de rechazo comprenden las siguientes varian- tes: conformidad con el proyecto por la no presentación de enmiendas; disconformidad expresada por enmiendas de

mayor o de menor trascendencia; votación de enmiendas presentadas por otros partidos o neutralidad frente a las mismas; retirada de las enmiendas antes de su votación o mantenimiento para su debate en una fase procedimental posterior. Esta gama de procedimientos permite observar las reticencias de los partidos ante textos que, quizás, en un momento determinado, se voten por unanimidad; puesto que la presentación de enmiendas no es incompatible con la aceptación posterior del redactado mayoritario, ante el cual cabe también la opción de votarlo negativamente o de abstenerse.

Esta flexibilidad de comportamientos permite la adopción consensual de los acuerdos en añ medida en que posibilita la crítica a los mismos, a la vez que permite expresar la voluntad de no hacer de ellas una cuestión trascendental. La presentación de enmiendas y su retirada, la votación consecutiva de artículos que regulan de una distinta forma un mismo objeto son métodos para indicar, simultáneamente, el rechazo y la conformidad. La misma función se cumple con las enmiendas "in voce" con las que se acercan puntos de vista dispares. Pero es, precisamente, esta flexibilidad que encierra en sí misma el acuerdo y el desacuerdo, la que nos permite comprender los grados de desavenencia interpartidista y se constituye en el ob-

jeto privilegiado de nuestra observación al hacernos comprender las mayorías básicas sobre las cuales, posteriormente, se articulará el voto final. Los distintos temas que dibujan los contornos de las Cortes no son, pues, el resultado de una unanimidad de voluntades, sino de previas mayorías a las que, tras manifestar oposición en distinto grado, acabarán, generalmente, por vincularse los restantes grupos. De esta forma, podemos conocer los límites y el proceso de formación del acuerdo consensual en el tema que nos ocupa.

Estas consideraciones, constatadas fácticamente a lo largo de nuestro trabajo, pueden extenderse —pensamos— a cualquier otro que analice el proceso constituyente de los restantes órganos del Estado. Para nuestro objeto, sin embargo, gozamos de una ventaja adicional; el debate institucionalizador del Parlamento no coincide con el proceso de elaboración de la Constitución, sino que en encuentra su prólogo en las reglas de funcionamiento interno de las Cámaras y, de manera más relevante, en los Reglamentos provisionales, en incidencias parlamentarias y en la Ley de relaciones Gobierno-Cortes. A modo de ejemplo digamos que las primeras bases de un régimen parlamentario para España nacen, en este período provisional, como consecuencia de una situación de hecho que se ve inmedia-

tamente recogida en una regulación legal. Ello indica la trascendencia de estos aspectos no constitucionales en orden al definitivo ser constitucional de las Cortes Generales porque anuncian redactados concretos o filosofías parlamentarias que serán trasplantadas, más tarde, al texto fundamental y todo ello mediante discusiones, cuyo carácter más abierto que el del estricto proceso constituyente facilita el calibrar las distintas posiciones partidistas.

Actúan también como precedente, además de los que acabamos de citar, disposiciones legales anteriores, incluso, a la formación de la legislatura estudiada. Se trata de los casos en que la "inercia" -así sería definida por un diputado- de la Ley para la Reforma Política y de la normativa electoral se refleja en la adopción constitucional de planteamientos coincidentes; pero, en estos supuestos, el precedente no actúa mecánicamente como si hubiera de perpetuarse gracias a una legitimidad indiscutida, sino conflictivamente como un elemento del debate en torno al cual se articulan alianzas, al igual que sobre los restantes temas. Citemos, como muestra de esta última consideración, la regulación de los procedimientos electorales para la obtención del acta de diputado o senador, que se mantuvieron en el "statu quo" de la primera legislatura democrática.

La distinción entre una actividad ordenadora preconstituyente y otra de elaboración de la Constitución permite la comprensión de un primer criterio para explicar la toma de posición de los partidos en el proceso de institucionalización de las Cortes. En el primer período, los efectos de los pronunciamientos partidistas presentan un carácter "provisional", mientras que cabe atribuir una mayor duración a los efectos de la regulación constitucional; ello facilita que, en determinados aspectos parlamentarios, los partidos diferenciasesen entre una opción de tipo inmediato y otra a largo plazo. En la primera fase, los grupos pueden realizar sus votaciones con un carácter marcadamente táctico en vistas a consolidar su propia alternativa política o a debilitar las contrarias; en la fase constituyente, en cambio, las consideraciones partidistas se hallan menos estrictamente vinculadas a las necesidades políticas inmediatas para presentar proyectos a más largo plazo; sin que queramos decir, con ello, que estos proyectos no tengan su origen en el concreto sistema de partidos político y fuerzas sociales del período de que se partía. Por consiguiente, este eje no debe verse como una línea ideal que marcaría dos tipos de actuaciones muy distintas, sino como un continuum sobre el cual se sitúa el inmediatismo político o la abstracción constitucional. Puede parecer, al efectuar esta explicación, que la cuestión no que-

da clarificada suficientemente; sin embargo, enunciar esta distinción permite entender, en algunos supuestos, el motivo de votos diferentes de un mismo grupo en temas idénticos o polémicas entre partidos con un ideario parlamentario aproximado. La comparación entre el debate reglamentario y el constitucional da pie para este género de observaciones; pero mucho más la ley de relaciones Gobierno-Cortes en la que el conflicto interpartidista no se adecuó, ni con mucho, a la auténtica -o definitiva, como se prefiera- voluntad partidista acerca de la responsabilidad política. Así pues, la separación entre el corto plazo y el largo plazo, la provisionalidad y la constitucionalidad, la táctica y la estrategia son consideraciones ineludibles para dar cuenta de las motivaciones de los grupos.

Esta distinción indica, por otra parte, que el debate constituyente no se realiza en el vacío, sino a partir de exigencias concretas que tienen su razón de ser en la situación de cada partido, su fuerza social y parlamentaria, su historia y sus expectativas futuras. Esto equivale a afirmar que el modelo que cada partido tiene acerca del Parlamento está marcado por todos aquellos ejes que atraviesan el sistema de partidos. Dos de ellos parecen especialmente influyentes, en cuanto matizan el esquema básic

co desde el cual se plantea la polémica. Consistiría el primero en la distinción entre partidos mayoritarios y partidos minoritarios porque numerosos puntos de la regulación parlamentaria pueden servir para reforzar esta situación o, por el contrario, debilitarla; piénsese, por ejemplo, en los requisitos para la formación de los grupos parlamentarios, los procedimientos de votación de las Mesas de las Cámaras, el sistema electoral o los quorums exigidos para el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional, por citar tan sólo algunos ejemplos. En estos puntos, la variable partido mayoritario-partido minoritario ha introducido modificaciones en las votaciones de partidos que, en otras cuestiones, mantuvieron criterios parecidos acerca de la función del Parlamento.

Una segunda variable distingue entre partido central y partido regional; pero ésta no opera con la misma rotundidad que la anterior, en la medida en que aquellos temas que afectaban a la estructuración autonómica del Estado e incidían en la configuración del Parlamento no se han planteado exclusivamente desde una óptica nacionalista, sino en la perspectiva de una transformación global del Estado. Por tanto, la defensa o negación de un Parlamento favorable a un nuevo Estado de tipo autonómico

no se ha realizado con una diferenciación tajante a partir de criterios de procedencia geográfica. Así y todo, dicho eje sirve para señalar los puntos a los que dedicaron una mayor atención los partidos regionales, apartándose, en estos casos, de las mayorías admitidas en otros supuestos.

A diferencia de estas dos variables, una tercera que correspondería a, por una parte, el partido del gobierno y, por otra, a los partidos de oposición no explica la institucionalización definitiva de las Cortes; aunque ha aparecido, de manera incidental, cuando todos los partidos decidieron mostrar la debilidad de un gobierno de minoría. Se trata, sin embargo, de un caso puntual que se sitúa en la etapa preconstituyente; puesto que, en la regulación definitiva, el partido del gobierno no se ha encontrado, en ninguna ocasión, frente a este aislamiento. Quizás no hiciera falta constatarlo; pero también conviene poner de relieve que no ha aparecido ninguna división provocada por la presencia de partidos antiparlamentarios en la Cámara.

Todas estas variables, en torno a las cuales se articulan las alianzas de los partidos, no explican por sí solas el sentido del debate constituyente porque éste no es, exclusivamente, un reflejo de las situaciones fácticas en las que viven los grupos (tamaño, posición guberna-

mental, regionalidad, etc.). El debate revela la existencia de un elemento diferenciador de mayor trascendencia, las filosofías parlamentarias de cada uno de los grupos que, manifestadas por acción o por omisión, presentan una visión completa sobre las Cortes, un corpus teórico básico que será matizado, en aspectos concretos, por los restantes elementos hasta ahora citados. Por último, aparece un factor con relativa autonomía, la intervención senatorial; puesto que, aún cuando la discusión en esta Cámara hubo de respetar los compromisos esenciales alcanzados en el debate en el Congreso, las aportaciones de los Senadores sirvieron para otorgar a la Cámara Alta poderes más amplios o de mayor rango formal.

La intervención de estos elementos de diferenciación partidista hasta ahora citados encuentra su corolario en la imposibilidad de que el grado de asentimiento real -más allá de la votación afirmativa de adhesión final- sea idéntico en todos y cada uno de los temas sometidos a debate; sirven, pues, para definir exclusiones. Por ello, no existe una única coalición partidista que haya dado lugar a las actuales Cortes y, desde su posición predominante, concretada en 61 alianzas sobre 63 posibles, el grupo parlamentario de la Unión de Centro Democrático, ha optado en distintos temas por distintas de ellas. Así

no son, por ejemplo, iguales las mayorías que definen la naturaleza del bicameralismo en España que aquellas que intervienen en la configuración del sistema electoral, por poner dos cuestiones interrelacionadas. Sin embargo, si la diversidad de mayorías indica, por un lado, la debilidad del consenso en aspectos puntuales; indica también, por otro lado, una de las reglas necesarias para su misma existencia: la no exclusión de ninguno de los grupos. Descartada por la naturaleza misma de los objetivos partidistas la unanimidad como forma de institucionalización, tan sólo las mayorías cambiantes permiten la participación de todos los grupos en la formación de acuerdos y, por consiguiente, la corresponsabilización en el proceso general y la aceptación del mismo.

De todas formas, ello no sería suficiente para lograr un grado de conformidad elevado sobre el conjunto del texto si alguna de las variables citadas contrapusiera nítidamente las posiciones de los partidos y, por lo que decíamos anteriormente, parecería que así fuera: la existencia de filosofías parlamentarias diferenciadas resultaría ser el límite frente al cual se estrellarían los acuerdos consensuales para dar paso, simplemente, a las mayorías. Ahora bien, el proceso de institucionalización de las Cortes pone de relieve tanto la presencia de

estas filosofías parlamentarias -explicando así la aparición de un debate- como que, en el proceso de decisión, las alianzas de la UCD -como partido desde el cual se podía estructurar la mayoría- se dirigieron no hacia quien pretendía un modelo más próximo al suyo, sino hacia los que se oponían al mismo. Dicho de otra forma, el análisis que hemos efectuado permite distinguir, por un lado, las razones últimas de desavenencia de los partidos y, por otro, unos procesos de decisión no determinados en las mismas. La originalidad del período constituyente, en el ámbito que nosotros hemos privilegiado para el estudio, consiste en la disociación por algunos partidos entre las alianzas que vendrían exigidas por su modelo parlamentario y las que efectivamente realizaron.

Las razones de desacuerdo, los orígenes del debate, nacen de la existencia de filosofías parlamentarias contrapuestas. Tres modelos habíamos ofrecido para orientar las tomas de posición partidistas. Uno primero consistía en la concepción de un Parlamento soberano por el potenciamiento de la representatividad que lo convertía en el foro de la nación y que la confería la capacidad de dirección política del Estado, concretándose ésta en la primacía de la ley del Parlamento y en la dependencia del ejecutivo a través de la investidura y la responsabilidad

política. Otro segundo afirmaba, en claro rechazo del anterior, que las Cámaras legislativas son, simplemente, órganos del Estado sometidos a la Constitución y no soberanos, potenciando, en consecuencia, la acción del ejecutivo que adquiriría mayores posibilidades de actuación en el ámbito legislativo y una independencia superior frente a presiones parlamentarias, al racionalizar los procedimientos de la censura y completaba todo ello mediante una valoración positiva de poderes exteriores al Parlamento, como el Tribunal Constitucional o el electorado, a través del referéndum. Finalmente, un tercer modelo, presentaba el Parlamento como sede de encuentro y negociación entre mayoría y oposición, democratizando tanto las formas de acceso al mismo, como el procedimiento de toma de decisiones. Estos tres modelos operan en el proceso constituyente español, habiendo dejado sus huellas en la regulación del Parlamento; es, por ello, que afirmamos que existieron distintas filosofías parlamentarias. No se trata ahora de reproducir las pruebas de esta conclusión, porque consisten en el conjunto de los capítulos centrales; pero, cualquier repaso de las enmiendas presentadas por los grupos demostraría que éstas se dirigían hacia modelos contrapuestos.

El modelo del Parlamento órgano no soberano del Estado aparece en Alianza Popular y la Unión Centro Demo-

crático; el modelo de la soberanía parlamentaria en los dos grupos socialistas y en los grupos comunista y vasco; la posición de la Minoría Catalana se sitúa a medio camino, aceptando las formulaciones mayoritarias, generalmente fruto de un compromiso y distanciándose de éstas sólo en lo que afecta a los intereses autonómicos. Insistir, de esta forma, en la presencia de dos bloques no significa reconocer una identidad entre los mismos; en primer lugar, caben matizaciones en su interior; en segundo lugar, el modelo es sólo uno de los elementos que intervienen en la actuación de un grupo en el proceso institucionalizador y hay que tener en cuenta, para acabar de precisar las intervenciones de los partidos, la posibilidad de flexibilización del mismo que se evidencia en las votaciones decisorias y en los compromisos a que dan lugar. Aquí estamos afirmando, simplemente, que existe un punto de partido para el debate, que se vincula a alguno de los modelos estudiados, como se descubre en el análisis de la lógica interna de las enmiendas presentadas por cada grupo. Pero un modelo es una construcción abstracta y situar varios partidos en un mismo grupo no supone confundirlos.

Alianza Popular y la Unión de Centro Democrático se hallan clasificados conjuntamente sólo en la medida en que niegan ambas la soberanía parlamentaria; sin embargo les separa un rasgo capital. La negación de AP va acompañada de una ubicación del Parlamento en un sistema don-

de la legitimidad no se expresa en forma monista, sino pluralista; es decir, donde el Parlamento no se constituye en el centro formal de imputación de la decisión política del Estado. Lo revela de una manera diáfana una posición minoritaria -incluso en el seno de la propia Alianza Popular- que combina unas hipotéticas posibilidades de intervención real en la vida política con la creación de un Consejo de la Corona. Pero de una forma más velada, la misma negación se encuentra también en la petición de un sistema electoral mayoritario por cuanto éste, se razona, facilita el bipartidismo y la creación directa de gobiernos sin compromisos parlamentarios. Ocurre lo mismo en la defensa de las formas de democracia semidirecta y en la consideración positiva que merece el Tribunal Constitucional. Por el contrario, para la UCD la cuestión teórica no estriba tanto en la contraposición con el monismo parlamentario, como en reforzar los poderes del ejecutivo. Así son dos vías diferentes para entrar en un mismo modelo, lo cual se confirma en que los dos grupos, por medio de sus portavoces, se pronunciaron contra la soberanía parlamentaria o sus manifestaciones. Ello comporta, salvando los supuestos anteriores, que en ambas formaciones se defiendan las posibilidades de un ejecutivo minoritario, confiriéndole asimismo amplios poderes legislativos bien por la creación de una reserva reglamentaria, bien por la atenuación de los

mecanismos de control de legislación delegada y de urgencia, bien por la acentuación de aquellos mecanismos procedimentales que pueden subordinar el proceso legislativo a la voluntad del gobierno. Igualmente, en los dos partidos, la concepción del Senado se halla más próxima a la de una Cámara que sirva de "contrapeso" o de "reflexión" frente al Congreso que de una Cámara especializada en cuestiones autonómicas.

Por el contrario, los restantes grupos buscaron en sus enmiendas las afirmaciones de otro modelo por el que se ampliara la representatividad del Parlamento y la concepción autonómica del Senado, se subordinara el ejecutivo a la voluntad de la Cámara y se reafirmara el principio de legalidad. Tampoco aquí podemos entrar en el detalle de estas posiciones ni en todos los temas; pero estas divergencias, derivadas de las distinciones que antes efectuábamos entre partidos regionales, minoritarios, consideraciones tácticas, etc., no impiden considerar que la dinámica última de su propósito parlamentario era otorgar un mayor poder para el órgano legislativo. Además, esta teórica pretensión a la soberanía parlamentaria, que hace referencia a la relación entre el Parlamento y el conjunto del Estado, se halla acompañada de la defensa de mecanismos internos para el

trabajo parlamentario que desvinculen a éste de la simple manifestación de la voluntad mayoritaria, convirtiendo así el Parlamento en un espacio de derechos institucionales reconocidos a la oposición. Por consiguiente, el debate parlamentario encuentra una lógica para su existencia en la disparidad de modelos partidistas acerca de la organización y de las funciones que corresponden a las Cortes.

La importancia concedida a los modelos parlamentarios como causa del debate no es, sin embargo, suficiente para comprender las Cortes definitivamente creadas. Los modelos explican el conflicto, pero no la dirección que tomarían las negociaciones entre los grupos. Queremos decir con ello que la UCD, en cuyas manos estaba la opción entre 61 mayorías posibles, descartó coaligarse con AP, que partía de una misma filosofía parlamentaria, para definir las Cortes con partidos que presentaban un modelo distinto. Ya hemos apuntado anteriormente que el proceso no se resuelve con una sola alianza en función de que el sistema de partidos se halla dividido por diversas variables que podían determinar respuestas puntuales; sin embargo, parece que puede citarse como acuerdo básico el realizado entre Unión de Centro Democrático y los grupos socialistas, con la intervención en el mismo de la Minoría Catalana. Los grupos de Alianza Popular, comunista y

vasco participan o no, según las cuestiones, en aquella mayoría. Las actuales Cortes nacieron con el asentimiento entre la UCD y el partido socialista, sirviendo las aportaciones de los restantes grupos para integrar y especificar este compromiso fundamental.

Esta distinción entre modelos y alianzas permite dar cuenta de algunas de las peculiaridades de nuestro ordenamiento constitucional; por ejemplo, la ambigüedad del Senado puesto que el choque entre dos concepciones diversas neutralizó, en cierta forma, esta Cámara. Este tipo de cuestiones quedan, nos parece, suficientemente explicadas en el texto en el que se insiste, primordialmente, en el predominio de los grupos parlamentarios sobre la vida interna de las Cámaras, en la posibilidad de formación de gobiernos de *minoría* con recursos suficientes para cumplir su programa legislativo ordinario y en el reconocimiento de unos derechos institucionales para la oposición. Pero cada uno de estos temas habría de ser matizado y ahora no es el momento; digamos tan sólo que en la regulación del gobierno y de la oposición se encuentran los elementos que permiten comprender las razones del acuerdo entre la Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español. La institucionalización de un Parlamento que permite los gobiernos de minoría y que crea una di

visión interna en los derechos de los partidos excluidos del ejecutivo (en el sistema de partidos político existente) supone la consolidación constitucional de una óptica bipartidista por la cual sólo estos dos partidos están llamados a un diálogo de gobierno, del cual las Cortes son escenario y que se manifiesta tanto en la moción de censura constructiva, como en diversas mayorías calificadas exigidas constitucionalmente. Se comprende, de esta manera, que dos modelos parlamentarios distintos, dos filosofías no coincidentes, hayan podido llegar a un acuerdo sobre cómo debían ser las Cortes. Por consiguiente, su imagen del Parlamento dependía, esencialmente, del modelo que pretendían para un sistema de partidos.

ooo000ooo

FUENTES DOCUMENTALES

- Boletín Oficial de las Cortes (BOC). Colección 1977 y 1978.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD). Colección 1977 y 1978.
- Diario de Sesiones del Senado (DSS). Colección 1977 y 1978.

* * *

Merecen especial atención (en orden cronológico):

- Ley 38/1976, 30-XII de Presupuestos Generales del Estado.
- Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política.
- Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. Preparatorias y la Constitución interina de las Cámaras. BOC nº 1581, 30 junio 1977.
- Disposición de la Presidencia de las Cortes: II. Sobre los Grupos Parlamentarios, la elección para órganos mixtos, el nombramiento de Comisiones y la constitución definitiva de las Cámaras. BOC nº 1583, 11 julio 1977.
- Propuestas para la formación de los Grupos Parlamentarios. DSCD, nº 2, 14 julio 1977.
- Disposiciones que regulan la tramitación, en la Comisión de Economía y Hacienda, de los proyectos de ley sobre materias económicas, fiscales y presupuestarias remitidas por el Gobierno con carácter de urgencia. Presidente del Congreso. BOC nº 3, 6 agosto 1977.

-Disposiciones que regulan la tramitación, en la Comisión de Reglamento, del proyecto elaborado por la ponencia elegida en su seno. Presidencia del Congreso de los Diputados. BOC nº 5, 12 agosto 1977.

-Reglamento del Congreso de los Diputados. Proyecto de la ponencia. BOC nº 6, 13 agosto 1977.

-Informe de la ponencia elegida en el seno de la Comisión de Reglamento del Senado. BOC nº 7, 18 agosto 1977.

-Normas para la tramitación en la Comisión y en el Pleno del informe de la ponencia y del dictamen de la Comisión de Reglamento. Presidencia del Senado. BOC nº 10, 15 septiembre 1977.

-Normas para la tramitación en el Pleno del Dictamen de la Comisión de Incompatibilidades. Presidencia del Senado. BOC nº 10, 15 septiembre 1977.

-Dictamen de la Comisión de Incompatibilidades del Senado. BOC nº 11, 16 septiembre 1977.

-Proyecto de ley por el que se regula con carácter provisional las relaciones entre Congreso y Senado en el ejercicio del control parlamentario del Gobierno y normas a las que ha de ajustarse la tramitación del mismo (Congreso). BOC nº 12, 27 septiembre 1977.

-Reglamento provisional del Congreso de los Diputados. Dictamen de la Comisión. BOC nº 14, 5 octubre 1977.

-Reglamento provisional del Senado. Dictamen de la Comisión. BOC nº 15, 6 octubre 1977.

-Proyecto de ley sobre relaciones entre el Congreso de los Diputados y el Senado en el ejercicio del control parlamentario del Gobierno. (Senado). BOC nº 17, 14 octubre 1977.

-Dictamen, voto particular y moción de la Comisión de Incompatibilidades del Congreso de los Diputados. BOC nº 18, 14 octubre 1977.

-Reglamento provisional del Congreso de los Diputados y reglamento provisional del Senado. Texto definitivo. BOC nº 21, 22 octubre 1977.

-Acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados sobre el Dictamen de la Comisión de Incompatibilidades. BOC nº 23, 24 octubre 1977.

-Acuerdo del Pleno del Senado sobre el Proyecto de ley de Relaciones entre el Congreso de los Diputados y el Senado en el ejercicio del control parlamentario del Gobierno. BOC nº 23, 24 octubre 1977.

-Relaciones entre el Congreso de los Diputados y el Senado en el ejercicio del control parlamentario del Gobierno: Informe de la Ponencia. (Senado). BOC nº 27, 5 noviembre 1977.

-Relaciones entre el Congreso de los Diputados y el Senado en el ejercicio del control parlamentario del Gobierno: Dictamen de la Comisión de Presidencia del Gobierno y Ordenación General de la Administración Pública y votos particulares formulados en la Comisión. (Senado). BOC nº 29, 12 noviembre 1977.

-Contestación del Gobierno a la moción aprobada por la Comisión de Incompatibilidades del Senado. BOC nº 29, 12 noviembre 1977.

-Primer proyecto (borrador) de Constitución. La Vanguardia, 25 de noviembre de 1977.

-Acuerdo de la Mesa del Congreso, por el que se da plenitud de poder legislativo a la Comisión de Presupuestos para que dictamine determinados proyectos de ley, según lo dispuesto en el artículo 102,1 del Reglamento del Congreso.

-Normas de desarrollo del artículo 143 del Reglamento (Congreso de los Diputados) BOC nº 40, 15 diciembre 1977.

-Anteproyecto de Constitución y votos particulares de los ponentes. Congreso de los Diputados. BOC nº 44, 5 enero 1978.

-Enmiendas al anteproyecto de Constitución. Congreso de los Diputados. Publicación de las Cortes. Sin fecha.

-Normas dictadas por la Presidencia de la Cámara, de acuerdo con la Mesa de la Comisión de Reglamento a efectos de suplir algunas lagunas del Título VII del mismo (Senado). BOC nº 47, 14 enero 1978.

-Ley 1/1978, 19 enero de Presupuestos Generales del Estado.

-Normas dictadas por la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre interpretación del Reglamento en materia de cómputo de plazos. BOC nº 59, 11 febrero 1978.

-Normas de desarrollo del artículo 127 del Reglamento. (Congreso de los Diputados). BOC nº 60, 13 febrero 1978.

-Informe emitido por la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Reglamento para estudiar el proyecto de incorporación al Reglamento del Senado de un nuevo Título regulando la moción de censura y la cuestión de confianza. BOC nº 61, 16 febrero 1978.

-Adición al vigente Reglamento provisional del Senado de un Anexo regulando la moción de censura y la cuestión de confianza: Dictamen de la Comisión de Reglamento. BOC nº 74, 30 de marzo de 1978.

-Aprobación por el Pleno del Senado del Anexo al Reglamento provisional de la Cámara, regulando la moción de censura y la cuestión de confianza. BOC nº 79, 12 abril 1978.

-Anteproyecto de Constitución: Informe de la Ponencia y anexo al informe. Congreso de los Diputados. BOC nº 82, 17 abril 1978.

-Resolución de la Presidencia del Congreso por la que se dictan normas complementarias del art. 124, sobre procedimiento en las Comisiones de Investigación o Encuesta. BOC nº 101, 30 mayo 1978.

-Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas sobre el anteproyecto de Constitución. Enmiendas y votos particulares al texto constitucional que tienen intención de defender ante el Pleno de la Cámara los Grupos Parlamentarios... Congreso de los Diputados. BOC nº 121, 1 julio 1978.

-Texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Ple

no del Congreso de los Diputados. BOC nº 135, 24 de julio de 1978.

-Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativo al proyecto de Constitución y votos particulares a este dictamen. BOC nº 157, 6 octubre 1978.

-Modificaciones propuestas por el Pleno del Senado al texto del proyecto de Constitución aprobado por el Congreso de los Diputados. BOC nº 161, 13 octubre 1978.

-Dictamen de la Comisión Mixta, Congreso-Senado sobre el proyecto de Constitución. BOC nº 170, 28 octubre 1978.

-Dictamen de la Comisión de Presupuestos relativos al proyecto de ley sobre concesión de varios suplementos de crédito, por un importe total de 845.243.000 pesetas, para satisfacer a los Grupos Parlamentarios gastos de sostenimiento, así como insuficiencias de los créditos de gastos corrientes del órgano legislativo. BOC nº 179, 8 noviembre de 1978.

-Normas provisionales de desarrollo y adaptación del Reglamento provisional del Senado. BOC nº 196, 2 diciembre de 1978.

-Dictamen emitido por la Comisión de Presupuestos en relación con el proyecto de ley sobre concesión de varios suplementos de crédito por un importe total de 845.243.000 pesetas, para satisfacer a los Grupos Parlamentarios gastos de sostenimiento, así como para insuficiencias de los créditos de gastos corrientes del órgano legislativo. BOC nº 212, 22 diciembre 1977.

-Resolución de la Presidencia sobre la tramitación de los asuntos que han tenido entrada en la Cámara durante la legislatura anterior. BOCG Congreso de los Diputados, serie I, nº 6, 30 abril de 1979.

-Normas reglamentarias sobre elaboración de los Estatutos de Autonomía. BOCG. Congreso de los Diputados. Serie H, nº 5-II, 8 de junio de 1979.

-Ley 1/1979, 19 julio, de Presupuestos Generales del Estado.

BIBLIOGRAFIA CITADA EN EL TEXTO.

- ACTUALIDAD ECONOMICA, LA "Así son las Cortes democráticas", 28-1-78
pp. 25-28.
- AGUIAR DE LUQUE, L. "La estructura del proceso de formación de
Gobierno. El caso español en el marco del derecho comparado".
Revista del Departamento de Derecho político. UNED. 1980. nº 6.
pp. 61-81.
- "Referéndum y régimen parlamentario en la
democracia de masas: Sus posibilidades de compatibilización". en
RAMIREZ M. (ed.). El control parlamentario del gobierno en las de-
mocracias pluralistas. Labor. Barcelona 1978. pp. 408-419.
- AGUILO LUCIA, L. "La Ley para la Reforma Política como pre-
cedente de la actual desigualdad de la representación política"
en Parlamento y Sociedad Civil. Cátedra de Derecho Político, Uni-
versidad de Barcelona. 1980. pp. 173-185.
- AJA, E. "Consideraciones sobre las comisiones par-
lamentarias", en Parlamento y Sociedad Civil. pp. 119-137.
- AJA, E. y ARBOS, X. "El Senado, Cámara posible de las Auto-
nomías" en REP. Sept.-Oubre. 80. nº 17. pp. 27-66.
- ALZAGA VILLAMIL, D. Comentario sistemáticos a la Constitución
Española de 1978. ed. del Foro. Madrid 1978. p. 1002.

APARICIO PEREZ, M. A. "Interrelaciones de las Cortes y el Parlament de Catalunya", en Varios, Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Barcelona. Academia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya.... 1980. pp. 317-326.

Introducción al sistema político y constitucional español. Ariel. Barcelona, 1980. p. 183.

ARAGON, M. "La reserva reglamentaria en el proyecto constitucional y su incidencia en las relaciones Parlamento-Gobierno" en RAMIREZ M. (ed.) El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas. pp. 297-315.

ASSOCIATION DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DES PARLEMENTS. ROSETTI MOSHE, rapporteur. "Les sources de la procédure parlementaire" en Informations Constitutionnelles et Parlementaires, n° 57, Janvier 64. pp. 15-31.

ATTALI, J. Les modèles politiques PUF. Paris 1972.
pp. 178.

AVRIL, P. Le régime politique de la Ve. République.
LGDJ. Paris 1964. pp. 398.

AXELROD, R. Conflict of interest. A theory of divergent goals with applications to politics. Chicago. Markham 1980. pp.216.

BAENA, M y GARCIA MADARIA, J, M^a "Elite franquista y burocracia en las Cortes actuales". Sistema nº 28. Enero 1979. pp. 3-30.

BAGEHOT, W. The English Constitution. Introduction by R.H.S. CROSSMAN. Fontana.Collins. 1977. pp. 312.

BALLADORE PALLIERI, G. Diritto Costituzionale. Milano. Guiffre 1953. pp. XIV- 291.

BALLARIN MARCIAL, A. "El Senado" en Constitución. Economía y regiones. Club Siglo XXI. Madrid 1978. pp. 381-402.

BAR CENDON, A. "La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español según la Constitución de 1978" en RAMIREZ M. (ed.). Estudios sobre la Constitución española de 1978. pp. 191-215.

BARCELLONA, PIETRO Y COTTURRI, GIUSEPPE. El Estado y los juristas. Barcelona. Fontanella 1976. pp. 269.

BARILE, P y MACCHITELLA, C. I nodi della costituzione. Einaudi. Torino 1979. pp. XI-296.

BARTHÉLEMY, J. La crise de la démocratie contemporaine. Paris. Recueil Sirey. 1931. pp. 225.

- BASTIDA FREIJEDO, F.J. "Las poblaciones de Ceuta y Melilla y las Cortes" en Parlamento y Sociedad Civil, Catédra de Derecho Político. Barcelona 1980. pp. 225-259.
- BEAUTE, J. "La suprématie de la Constitution et l'autonomie du pouvoir réglementaire des Assemblées". Politique 1962 tome VI nº 21-24, pp. 97-121.
- BERLIA, G. "La Constitution et les débats sur les règlements des Assemblées parlementaires" ROPSP. mai-juin 1959, nº 3 pp. 564-571.
- BÉRGERON, G. Fonctionnement de l'Etat. Paris. A. COLIN 1965. pp. 660.
- BIRNBAUM, P. La fin du politique. Paris. ed. Senil. 1975. pp. 285.
- BIRNBAUM y OTROS. Réinventer le Parlement. Flammarion 1977. pp. 213.
- BISCARETTI DI RUFIA, P. "Camera dei Deputati" in Enciclopedia del Diritto, vol. V. pp. 1011-1014.
- Derecho Constitucional. Tecnos. Madrid 1973. pp. 742.

- BROUILLET, A. Le droit d'amendement dans la Constitution de la V^e. République. PUF. Paris 1973. p. 159.
- BRYCE, J. Constituciones flexibles y Constituciones rígidas. Madrid. IEP. 1962. pp. 186.
- BUCCISANO, I. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari. Guiffrè. Milano 1979. pp. 116.
- BURDEAU, G. Droit Constitutionnel et institutions politiques. LGDT. Paris 1976. pp. 674.
- "Note introductive à une sociologie des gouvernants". RFSP. 1951. I, pp. 76-82.
- Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre. Préface de J. BARTHÉLEMY. Paris. Les éditions internationales. pp. XII-445.
- "La responsabilité gouvernementale dans le régime de la V^e. République en France" in Miscellanea. W.J.Ganshof van der Meersch. E. Bruylant. Bruselles 1972. pp. 11-23.
- Traité de Science Politique. Tomo V. Paris 1953. LGDJ. pp. 653. y Tomo VII, 1957, pp. 626
- CACIAGLI, M. "El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69" en PREDIERI, A. y GARCIA DE ENTERRIA, E. La Constitución española de 1978. Civitas. Madrid 1980. pp: 523-571.

- CANTELLI, F; MORTARA, V y MOVIA, G. Come lavora il Parlamento. A. Giuffrè ed. Milano 1974. pp. 375.
- CAPITANT, R. "La coutume constitutionnelle" ADPSP. 1979 nº 4. pp. 959-970.
- "Régimes parlementaires" en Mélanges. R.Carré de Malberg. Sirey. 1933. pp. 31-57.
- CAPO, J. "El Reglament: l'organització interna del Parlament de Catalunya" en Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Barcelona, abril 1980. pp. 335-341.
- CARDIA, C. "La programmazione dei lavori di aula e di commissione" en Il Parlamento. Cuaderni di democrazia e diritto nº 2. 1978. pp. 27-53.
- CARITEY, J. "La crise des procédures parlementaires en matière budgétaire", ADPSP. mars-avril 1974, nº 2. pp. 501-520.
- "Le contrôle parlementaire en matière financière". ADPSP. septembre-octobre 1974, nº 5. pp. 1451-1473.
- CARRERAS, F. y VALLES, J.M. Las elecciones. ed. Blume. Barcelona 1977. pp. 333.

- CARRÉ DE MALBERG, R. "Considérations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme". RDPSP 1935. pp. 225-244.
- Teoría General del Estado. México. FCE. 1948.
pp. 1327.
- CATSIAPIS, J. "La Constitution de la Grèce du 9 juin 1975" RDPSP Novembre-Décembre 1975, n° 6. pp. 1577-1598,
- CENTRO DI STUDI E INIZIATIVE PER LA RIFORMA DELLO STATO. "Per la modifce dei referendum abrogativo". Materiali e documenti. febbraio 1979. pp. 5-20.
- CICONETTI, S. Reglamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato (Stati Uniti, Germania federale, Italia). CEDAM. Padova 1979. pp. 194.
- COLLIARD, J. C. "L'opposition parlementaire" en Cahiers Français. Les Parlements aujourd'hui. pp. 53-59
- Los regímenes parlamentarios contemporáneos.
Barcelona. Blume 1981. pp. 457.
- CONDE, F. J. Representación política y régimen español. Ensayo político. ed. de la subsecretaria de educación popular. Madrid 1945. pp. 230.

- CONSTANT, B. Principios de Política. Aguilar. Madrid 1970.
XXXV.-176.
- CORTES GENERALES. Senado. Legislatura 1977-1979. Memoria. Secretaria General del Senado. Madrid 1979. pp. 282.
Congreso de los Diputados. Legislatura 1977-1979 Memoria. Marzo 1979. Secretaria General del Congreso de los Diputados. pp. 494.
- COTTERET, J.M. et EMERI, C. "Chronique constitutionnelle et parlementaire française" RDPSP. 1972. pp. 373-442.
"L'ordre du jour des assemblées parlementaires" RDPSP 1961. pp. 813-827.
- CRUZ VILLALON, P. "El referéndum consultivo como modelo de nacionalización constitucional" REP nº 13. Enero-febrero 80. pp. 145-169.
- CUCCODORO, E. "La centralità del Presidente d'Assemblea" in Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. pp. 99-121.
- CHELI, E. "Explication du parlementarisme italien d'aujourd'hui" en Parlement et Gouvernement, le partage du pouvoir pp. 11-19.
- CHIMENTI, C. Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano. Giuffrè. Milano 1974. pp. 309.

- DAHL, R. A. "Tipos de régimen y oposición". Boletín de Ciencia Política nº 11 y 12. Dic. 72- Abr. 73. pp. 5-33. Introducción a. Regimes and Oppositions, Yale University Press, New Haven and London 1973. pp. 411.
- DE ARCENEGUI, Jesús J. "La ley de relaciones gobierno-Cortes de Noviembre de 1977" en El Control Parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas. pp. 183-193.
- DE AZCÁRATE, G. El régimen parlamentario en la práctica. Prólogo de TIERNO GALVAN, E. Tecnos. Madrid 1978.
- DE ESTEBAN, J. Constituciones españolas y extranjeras, 2 vol. Madrid. Taurus 1977. pp. 804.
- DE ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L. La crisis del Estado franquista. Barcelona. Labor 1977, pp. 236.
- DE CROO, H.F. "Le Parlement belge, pouvoir de controle et de législation" Res Publica, vol IX, 1967, nº 3. pp. 507-534.
- DEL CASTILLO, P. El derecho electoral en la nueva Constitución española" en Lecturas sobre la Constitución española, vol. I. pp. 203-228.
- DE LOS RIOS, F. "prólogo" a JELLINEK, G. Teoría General del Estado. Buenos Aires. Albatros 1978. pp. XLIII.

- DE AGAPITO SERRANO, R. "Ciencia política y sociología (La ilustración sociológica de N. LUHMANN)" REP nº 2. mar-abr. 78. pp. 107-140.
- "Resención de N. LUHMANN: Macht" REP (¿?) pp. 192-196.
- DE OTTO, I. - "La función política de la legislación" en Parlamento y Sociedad Civil, pp. 49-59.
- "Introducción" a LENK, K. y NEUMANN, F. (edit.) Teoría y sociología críticas de los partidos políticos. pp. 5-75.
- "Sobre la Monarquía" en La izquierda y la Constitución. Taula de Canvi. Barcelona 1978. pp. 51-61.
- DEUTSCH, K.W. Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos. Paidós. Buenos Aires 1971. pp. 274.
- Política y Gobierno. Como el pueblo decide su destino. FCE. México 1976. pp. 608.
- DE VEGA, P. "Los órganos del Estado en el contexto político institucional del proyecto de Constitución" en La Costituzione Spagnola nel trentennale della Costituzione Italiana. p.9-20
- "Para una teoría política de la oposición" Boletín Informativo de Ciencia Política nº 5. XII-70. pp. 91-127.
- Teoría y práctica de los partidos políticos. Edicusa. Madrid 1977. pp. 446.
- DE SWAAN, A. Coalitions theories and Cabinet formations. Amsterdam. Elsevier 1973. pp. 347.
- DESFEUILLES, H. Le pouvoir de controle des Parlements nor-diques. Paris. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. 1973. pp. 402.

- DI PALMA, G. "Destra, sinistra o centro? sulla legittimazione di partiti e coalizioni nel sud Europa". RISP. II. 1978. pp. 171-211.
- DICEY, A.V. Introduction to the study of the Law of the Constitution. London. Macmillan and Co. (9ed. 1941, CLVI + 681)
- DIFFAU, J.M. "Les Règlements des Assemblées Parlementaires belges". RDPSP.
- DUGUIT, L. Traité de Droit Constitutionnel. vol. I. Paris. Ancienne Librairie Fontemoing. 1927. pp. 763.
- DUVERGER, M. "Apogeo y decadencia del Parlamento". ECO. Revista de la Cultura de Occidente. 1966. tomo XII. pp. 665-694.
- Instituciones políticas y Derecho Constitucional. Ariel. Barcelona 1980. pp. 663.
- Los partidos políticos. México. FCE. 1974. pp. 459.
- EQUIPO DE DOCUMENTACION POLITICA. Radiografía de las Nuevas Cortes. Sedmay. Madrid 1977. pp. 456.
- ESMEIN, A. Eléments de Droit Constitutionnel. 2 vols. Paris. Recueil Sirey. 1927 y 1928. (8a. ed.)
- ESTEBAN, J. de "La situación del Parlamento en las socie a

industriales". REP. 159-160. Mayo-agosto 1968. pp. 75-102.

FAVRE, P. La décision de majorité. Paris. Presses de la FNSP. 1976. pp. 326.

FERNANDEZ-CARNICERO. C.J. "Reglamentos parlamentarios y ordenamiento jurídico". Revista de Derecho Político. 1981. nº 9. pp. 163-173.

FERNANDEZ-MIRANDA, A. "La inmunidad parlamentaria en la práctica de la II República y de las Cortes Orgánicas". REOP nº 49. julio-septiembre 1977. pp. 125-152.

FERNANDEZ-MIRANDA ALONSO, F. "La regulación del Gobierno en la Constitución", en Lecturas sobre la Constitución Española vol. II. pp. 613-638.

FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. "La inmunidad parlamentaria en la actualidad" en REP nº 215. sep. octubre. 1977. pp. 207-249.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. "La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución" en Lecturas sobre la Constitución española. Madrid. UNED 1978. pp. 345-376.

FERNANDEZ SEGADO, F. "La suspensión de garantías constitucionales en la nueva Constitución española!" REP. nº 7. enero-feb. 79. pp. 299-312.

- FERRARA, G. Il Presidente di Assemblée Parlamentare.
Giuffrè. Milano 1965. pag. 310.
- FOIS, S. "Relazione di sintesi" en Il Parlamento nella
Constituzione... pp. 587-622.
- FOURNIER, J. Aspect et développement modernes du Droit de
dissolution des Assemblées parlementaires. Paris. Croville 1934.
pp. 172.
- FRAGA IRIBARNE, M. "La Constitución de 1978, a vista de ponente"
en Documentación Administrativa nº 180. Octubre. Dic. 1978. pp.9-18.
- El Parlamento británico desde la Parliament
Act de 1911. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1960. p.440.
- FRIEDRICH, C.J. La democracia como forma política y como for-
ma de vida. Tecnos. Madrid 1966. pp. 229.
- Gobierno Constitucional y democracia I, II.
Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1975. pp. 610 y 812.
- FUSILIER, R. "Les Commissions du Parlement Suédois".
ROPSP nov.-dec. 1959. nº 6. pp. 1099-1125.
- Les Monarchies parlementaires. Etudes sur les
systèmes de gouvernement (Suède, Norvege, Danemark, Belgique, Pays-
Bas, Luxembourg). Paris. Les éditions ouvrières. 1960. p. 657.

- GALEOTTI, S. Intervención en "Organi costituzionali dello Stato e loro rapporti" en La Costituzione Spagnola nel Trentennale della Costituzione Italiana. pp. 49-64.
- "Controlli costituzionali" Enciclopedia del Diritto. Giuffrè. Milano 1964. vol. X. pp. 319-328.
- GARCIA HERRERA, M.A. "La Comisión Mixta Congreso-Senado". REP nº 4. julio-agosto 1978. pp. 67-95.
- GARCIA PELAYO, M. Derecho Constitucional Comparado. Revista de Occidente. Madrid. 1953. pp. 621.
- Las transformaciones del Estado contemporáneo. Madrid. Alianza Universidad 1980. pp. 189.
- GARRIDO FALLA, F. y otros. Comentarios a la Constitución. Civitas. Madrid 1980. pp. 1836.
- GARRORENA MORALES, A. El lugar de la ley en la Constitución española. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, 1980. pp. 143.
- "Acerca de las leyes orgánicas y de su espurea naturaleza jurídica" REP. nº 13. enero-feb. 1980. pp. 169-207.
- GAUDEMET, P.M. Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux. ed. Montchrestien. Paris 1966. pp. 119.

- GERPE LANDIN, M. "Las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978". Revista Jurídica de Cataluña. 1979. nº 2. pp. 295-328.
- GIL-ROBLES, A. El Defensor del Pueblo. Civitas. Madrid 1979. pp. 167.
- GIL-ROBLES, J.M. y PEREZ-GERRANO, N. Diccionario de términos electorales y parlamentarios. Taurus. Madrid 1977. pp. 267.
- GOGUEL, F. "Les Méthodes du travail parlementaire"
RFSP vol. IV. Octubre-diciembre. 1954. nº 4.
- GONZALEZ CASANOVA, J.A. Comunicación humana y comunidad política. Tecnos. Madrid 1968. pp. 124.
- "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno". Documentación Administrativa abril-junio 1979. nº 182. pp. 115-147.
- Federalisme i autonomia a Catalunya (1868-1938)
Barcelona. Curial 1974. pp. 846.
- Teoría del Estado y Derecho Constitucional.
Vicens Vives. Barcelona 1980. pp. V-553.
- GONZALEZ HERNANDEZ, J. C. "El nombramiento del Presidente del Gobierno en la Constitución española de 1978". Revista de Política comparada nº 2. Otoño 1980. pp. 193-217.

- GONZALO, M. "Posición de las Cortes Generales en la Constitución" en Lecturas sobre la Constitución española, vol.II. pp. 639-675.
- GRAMSCI, A. Quaderni del Carcere. t. IV. Edizione critica dell'Instituto Gramsci, a cura di V. GERRATANA. Ainaudi ed., Torino. 1975. pp. 3369.
- GUELI, V. "Concezioni dello Stato e del Diritto e tecnica giuridica nella teoria del procedimento legislativo". Revista Trimestrale di Diritto Politico. 1956. pp. 949-967.
- HAURIOU, A.; GICQUEL, J.; GÉLARD, P. Derecho constitucional e instituciones políticas. Apéndice "La Constitución española de 1978" por GONZALEZ CASANOVA J. A. Ariel. Barcelona 1980. pp. 1100.
- HERMAN, V. "La fonction du parlementaire dans l'Europe actuelle" en Parlement et Gouvernement. pp. 98-108.
- HERRERO DE MIÑON, M. "Falsas y verdaderas vías del consenso constitucional". Revista de Estudios Políticos nº 9. mayo-junio 1979. pp. 73-93.
- IGLESIAS, I. G. "De la empresa al Parlamento". Nueva Empresa 15 junio 78. nº 1. pp. 42-49.

- INSTITUT UNIVERSITAIRE EUROPEEN. Parlement et Gouvernement. Le partage du pouvoir. Actes du colloque de Florence. 10-11 octubre. 1977. Bruylant. Bruxelles 1979. pp. 191.
- JELINEK, G. Teoría General del Estado. Buenos Aires. col. Albatros 1978. (Traducción de la 2ª ed. alemana de 1905) pp. 602.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS, F.J. "El derecho de petición y la iniciativa legislativa". Cuadernos de Documentación nº 25. Instituto Nacional de Prospectiva. Secretaría del Estado para el desarrollo constitucional. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1980. pp. 67.
- JIMÉNEZ DE PARGA, M. Los regímenes políticos contemporáneos. Tecnos. Madrid 1974. pp. 518.
- Las Monarquías europeas en el horizonte español. Tecnos. Madrid 1966. pp. 214.
- JOVER, P. "El control de la constitucionalidad de las leyes en la Segunda República Española" I y II. Tesis mec. Barcelona 1975.
- "Tribunal de Garantías Constitucionales" en La izquierda y la Constitución. Taula de Canvi. Barcelona 1978. pp. 105-133.
- KARSCH, F y SCHMIEDERER, U. "Evolución funcional del poder legislativo" en Abendroth, W y Lenk, K. (ed.) Introducción a la Ciencia Política. Anagrama. Barcelona 1971. pp. 197-215.

- KELSEN, H. "La garantie juridictionnelle de la Constitution". RDPSP 1928. t. XLV. pp. 197-257.
- Esencia y valor de la democracia . Prólogo de IGNACIO DE OTTO. ed. Guadarrama. Barcelona 1977. pp. 192.
- KHEITMI. Mohamed R. Les partis politiques et le droit positif français. LGDJ Paris 1964. pp. 344.
- LALUMIERE, P; DEMICHEL, D. Les régimes parlementaires européens. PUF. Paris 1966. pp. 625.
- LANDOWSKI, E. "Le débat parlementaire et l'écriture de la loi" a RFSP. vol. XXVII, nº 3. juin 1977. pp. 428-441.
- LAVROFF, D.G. "Les commissions de l'Assemblée Nationale sous la V^e. République" RDPSP. 1971. nº 4. pp. 1429-1465.
- LEIBHOLZ, G. "La función controladora del Parlamento en las democracias de partidos del siglo XX" en Revista del Instituto de Ciencias Sociales. nº 6. 1965. pp. 11-28.
- "Representación e identidad" en Teoría y Sociología críticas de los Partidos políticos. pp. 205-227.

- LENK, K y NEUMANN, F. Teoría y sociología críticas de los partidos políticos. Barcelona. Anagrama, 1980. pp. 491.
- LIBERTINI, L. Quale Parlamento? Torino.- Einaudi 1977. p.82.
- LIDDERDALE, D.W.S. Le Parlement français. A. Colin. 1954. Paris. pp. 293.
- LINDE, E. y HERRERO, M. "La Ley Orgánica del Referéndum" en Revista del Departamento de Derecho Político. nº 6. 1980. pp. 83-105.
- "El Referéndum: de las Leyes Fundamentales al Anteproyecto de Constitución" REP nº 2. marzo-abril 1978. p. 87-106.
- LOEWENSTEIN, K. Teoría de la Constitución. Ariel. Barcelona 1976. pp. 619.
- LOPEZ GARRIDO, D. "La naturaleza dialéctica de la disolución del Parlamento" en Parlamento y Sociedad Civil, Cátedra de Derecho Político. Universidad de Barcelona. pp. 147-151.
- LUCAS VERDÚ, P. La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez. Tecnos. Madrid. pp. 128.
- "La singularidad del proceso constituyente español". REP. 1978. nº 1. pp. 928.
- LUHMANN, N. "Modernas teorías de los sistemas como forma de análisis de la Sociedad total" en Discusión nº 1. pp. 15-27.

- MANZELLA, A. "Las Cortes en el sistema constitucional español" en Predieri y Garcia de Enterría. La Constitución española de 1978. Civitas. Madrid 1980. pp. 459-504.
- Il Parlamento: Il Mulino. Bologna 1977. p.394.
- "Il sistema parlamentare nel progetto costituzionale spagnolo" en Política del diritto, t. IX, nº 3. giugno 1978. pp. 329-335.
- MARICHY, J.P. La deuxième chambre dans la vie politique française depuis 1875. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris 1969. p. III-786.
- MARQUEZ REVIRIEGO, V. Apuntes parlamentarios. La tentación canovista. El Pecado Consensual. Saltés. Madrid 1978. pp. 352.
- MARTINES, T. Diritto Costituzionale. Giuffrè. Milano 1978. pp. 798.
- "Indirizzo politico" in Enciclopedia del Diritto vol. XXI. pp. 134-171.
- MARTINEZ CUADRADO, M. "El sistema político español y el comportamiento electoral regional de la Europa del Sur" en Mutaciones y transformaciones de las sociedades del Sur de Europa en el umbral de los años 80. Civitas. Madrid 1980. pp. 39-186.
- MARTINEZ SOSPEDRA, M. "Desigualdad y representación en la Constitución española de 1978: el caso de las Cortes Generales" en Parlamente-

to y Sociedad Civil. Cátedra de D. Político. Universidad de Barcelona 1980.
pp. 187-213.

MASCLET, J. C. Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris 1979. VI-428.

MEYNAUD, J. "Introduction: présentation générale des parlementaires". Revue Internationale des Sciences Sociales. vol. XIII. nº 4. 1961. pp. 577-608.

MOLAS, I. "La disolución del Parlamento" en Parlamento y Sociedad Civil. Cátedra de Derecho Político. Universidad de Barcelona 1980. pp. 93-105.

"La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas según el proyecto de Constitución de 1978". Comunicación presentada a las IV Jornadas de Derecho Constitucional y Ciencia Política. Valencia. Octubre de 1978. Multicopiado. pp. 21.

"Sur les attitudes politiques dans l'après-franquisme". Pouvoirs nº 8. 1979. pp. 13-22.

MONREAL FERRER, A. "Les comisiones legislatives del Parlament de Catalunya" en Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. pp. 343-351.

"Notas sobre las D.P. del Congreso y del Senado en la Constitución española de 1978." Revista Jurídica de Catalunya. enero-marzo 1980. nº 1. pp. 245-253.

- MONTERO, J. R. "La moción de censura en la Constitución de 1978: Supuestos constituyentes y consecuencias políticas" REP. nº 12. nov. dic. 1979. pp. 5-41.
- "La moción de censura en la Constitución de 1978" en RAMIREZ M. ed. Estudios sobre la Constitución española de 1978. pp. 273-305.
- "La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preliminares del caso español" en RAMIREZ M. El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas. pp. 246-276.
- MORODO, R. y OTROS. "Los partidos políticos en España." ed. Labor. Barcelona 1979. pp. 320.
- MORTATI, C. Instituzioni di Diritto Pubblico. T. 2. Cedam. Padova 1976. pp. 1574.
- MIRKINE - GUETZEVITCH, B. Les Constitutions de l'Europe nouvelle. Imprimerie Delagrave. Paris. s/d. pp. 412.
- "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel" RDPSP t. 45. 1928. pp. 5-53.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas. Civitas. Madrid 1979. pp. 122.
- "Las potestades normativas. Sistemas de relación y de reconducción a la unidad". Multicopiado. pp. 31.

- NEUMANN, F. "Origen y desarrollo de los partidos políticos" en ABENDROTH, W. y LENK, K. Introducción a la Ciencia Política. pp. 246-279.
- OLMO, S. "Los hombres del Opus, en las Cortes", Las Provincias. 28 enero 78.
- PACE, A. "Il potere d'inchiesta tra maggioranza e minoranza" en Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. pp. 271-277.
- PALADIN, L. "Gli atti con forza di legge nella presenti esperienze costituzionali" en Aspetti e tendenze del Diritto Costituzionale. Scritti in onore di Constantino Mortati. t.2. Giuffrè. Rome 1977. pp. 453-485.
- Diritto Regionale. Padova. CEDAM. 1976.p.409.
- "In tema di decreti-legge". Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico. 1958. pp. 533.
- PAPELL, A. La Monarquía española y el Derecho Constitucional Europeo. Ed. Labor. Barcelona 1980. pp. 170.
- PARODI, J.L. "Les Parlements aujourd'hui: mythes et réalités" en Les Parlements aujourd'hui. Cahiers français. nº 174. janvier-fevrier. Paris 1976. pp. 2-12.

- PEGES-BARBA, G. "Los socialistas y la Constitución" en La izquierda y la Constitución. Taula de Canvi. Barcelona 1978. p.5-18.
- PEREZ CALVO, A. "Sobre la noción de control y su aplicación al anteproyecto constitucional" en RAMIREZ M. (ed.) El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas. p.231-245.
- PÉREZ JIMENEZ, P. J. "Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la constitución española". Revista de Derecho Político. 1981. nº 9. pp. 111-159.
- PEREZ SERRANO, N. "Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario". REP. nº 105. my-jun.1959. pp. 99-169.
Tratado de Derecho Político. Civitas. Madrid. 1976. pp. 847.
- PEREZ SERRANO JAUREGUI. N. "Dietas y asignaciones de los Miembros del Parlamento" REOP nº 47. enero-marzo 1977. pp. 169-180.
- PICKLES, D. "Le travail parlementaire en Grande Bretagne" RFSP nº 4. 1954.
- PIERRE, E. Traité de droit politique, électoral et parlementaire. Paris. Librairies-Imprimeries Rennies 1893. p.XIII+1,230.
- PITARCH, I. E. L'estructura del Parlament de Catalunya i les seves funcions polítiques (1932-1939). Curial. Barcelona 1977. pp. 614.
"El ombudsman en el Estado intervencionista " en

- RAMIREZ M. (ed.) El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas. pp. 420-433.
- PITARCH y OTROS. Partits parlamentaris a la Catalunya d'avui. (1977-1979). ed. 62. Barcelona 1980. pp. 192.
- PORTERO GARCIA, L. Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias. Universidad de Málaga 1979. pp. 109.
- PORTERO MOLINA, J.A. "La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española". REIS. Enero-marzo 1978. nº 1. pp. 251-282.
- "El Senado en la Constitución española" en Estudios sobre la Constitución española de 1978. RAMIREZ M. (Ed.) pp. 219-234.
- PREDIERI, A. El Parlamento nel sistema politico italiano. Milano 1975.
- "El sistema de las fuentes del Derecho" en La Constitución española de 1978. Ed. Predieri y García de Enterría. pp. 161-260.
- PRÉLOT, M. "Introduction au Droit Parlementaire" Politique. 1962. T. VI. nº 21-24. pp. 5-16.

- QUERMONNE, J.L. Le gouvernement de la France sous le Ve. Ré-
publique. Paris. Dalloz. 1980. pp.682.
- RAE, D. W. Leyes electorales y sistema de partidos polí-
ticos. ed. Citep. Madrid 1977. pp. 214.
- RAMIREZ JIMENEZ, M. "La oposición política" en Estudios de Ciencia
Política y Sociología. Homenaje al profesor CARLOS OLLERO. Madrid
1972. pp. 699-719.
- El control parlamentario del Gobierno en las
democracias pluralistas (el proceso constitucional español). Ed.
Labor. Barcelona 1978. pp. 497.
- Estudios sobre la Constitución española de
1978. ed. Pórtico. Zaragoza 1979. pp. 488.
- "Teoría y práctica del grupo parlamentario"
REP. nº 11. sept.-octubre. 1979. pp. 5-36.
- REDSLOB, R. Le régime parlementaire. Etude sur les insti-
tutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France,
de Tchécoslovaquie, de l'Empire Allemand, de Prusse, de Baviere, et
d'Autriche. Paris. Marcel Giarol 1924. pp. 356.
- RENS, I. "Les commissions parlementaires en droit compa-
ré". Revue Internationale de Droit Comparé. Any XIII nº 2. 1961.
pp. 309-326.

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS. nº 7. Enero-febrero 1979. Número monográfico dedicado a las garantías constitucionales. pp. 320.

REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES SOCIALES. "La profession parlementaire". vol. XIII. nº 4. 1961. pp. 577-725.

REYDELLET, M. "Le cumul des mandats". ADPSP 1979. nº 3. pp. 693-768.

REVUE FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE. "Le travail parlementaire en France en Grande Bretagne, aux Etats Unis et en Suisse". Octobre-décembre 1954. nº 4. pp. 673-868.

RIKER, W.H. The theory of Political Coalitions. Yale University Press. New Haven 1962.

ROCA I JUNYENT, M. "Una primera aproximación al debate constitucional" en PECES-BARBA y OTROS. La Izquierda y la Constitución. Taula de Canvi 1978. pp. 30-47.

ROEHRSEN, C. Governo, legge, politica. Giuffrè. Milano 1969. pp. 252.

RIYIÉ, D. "Le nouveau Règlement de l'Assemblée Nationale" ADPSP. sept-octbre. 1959. nº 6. pp. 863- ss.

SALAS, J. Los decretos-leyes en la Constitución española de

1978. ed. Civitas. Madrid. 1979. pp. 148.

SANCHEZ AGESTA, L. "Gobierno y responsabilidad" en REP nº 113-114
1960. pp. 35-63.

"El régimen parlamentario en el proyecto constitucional. La relación de Gobierno y Parlamento en el proceso de decisión" en El Control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas. pp. 177-182.

Historia del constitucionalismo español. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1964. pp. 461.

Sistema político de la Constitución española de 1978. ed. Nacional. Madrid 1980. pp. 471.

SANTAMARIA OSSORIO, J. "La funcionalidad de la libre disidencia" en Boletín informativo de Ciencia Política nº 2. nov. 1969. p.137-142.

"Lo destructivo del voto constructivo" en El País. 28-IX-78.

"La iniciativa popular y el referendum" en El País. 14-VI-1978.

"Participación política y democracia directa" en Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al profesor C. OLLERO. Madrid 1972. pp. 743-783.

"Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto" en Estudios sobre el Proyecto de Constitución. Madrid 1978. Centro de Estudios Constitucionales. pp. 119-143.

- SANTAMARIA PASTOR, J.A. "La leyes orgánicas: Notas en torno a su naturaleza y procedimiento de elaboración". Revista del Departamento de Derecho Político. 1979. nº 4. UNED. MADRID. pp. 39-57.
- SARTORI, G. "La sociología del Parlamento. Líneas de interpretación" (I). Studi Politici. Anno VIII nº 2. Aprile-giugno 1961. pp. 131-159.
- Partidos y sistemas de partidos. vol. 1.
Alianza. Madrid 1980. pp. 414.
- "La rappresentanza politica". Stude Politici.
1957 nº 4. Octubre-diciembre 1957. pp. 527-613.
- SCHMITT, C. La defensa de la Constitución. Barcelona 1931.
- SERRANO, A. "El principio de legalidad". REDA. enero-marzo 1979. nº 20.
- SIEYÈS ¿Qué es el Tercer Estado?. Madrid. Aguilar 1973. pp. 120.
- SOLE-TURA, J. "La Constitución y la lucha por el socialismo" en PECE-SBARBA y OTROS. La Izquierda y la Constitución. Taula de Canvi. Barcelona 1978. pp. 19-29.
- "La Constitución de 1978 desde el punto de vista comunista". Documentación Administrativa nº 180. Oct.Dic. 1975. pp. 45-57.

"El control parlamentario en el período constituyente y en la Constitución de 1978" en Parlamento y Sociedad Civil pp. 31-47.

SOLE-TURA, J. y AJA, E. Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936) . Siglo XXI. Madrid 1977.

SOMOGYI, S.; LOTTI, L.; PREDIERI, A.; SARTORI, G. (ed.). Il Parlamento italiano 1946-1963. Edizioni scientifiche italiana. Napoles 1963. p. 587.

SOULIER, G. L'inviolabilité parlementaire en droit français. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris 1966. pp. 3-36

SPAGNA MUSSO E. L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane. Eugenio Jovene. Napoli 1958. pp. 213.

STUART MILL, J. De la libertad. Del gobierno representativo. La esclavitud femenina. Introducción por PABLO LUCAS VERDU. Tecnos. Madrid 1965. pp. 458.

TOMAS VILLAROYA, J. "Proceso constituyente y nueva Constitución. Un análisis crítico". Revista de Estudios Políticos nº 10. julio-agosto 1979. pp. 59-85.

TOSI, S. Diritto Parlamentare. Giuffrè. Milano 1974. pp. 403.

"Equilibre et desequilibre dans la fonction législative en Droit Parlementaire comparé" en Parlement et Gouvernement... pp. 79-87.

"Sistema politico-constituzionale e regolamento parlamentare: L'esperienza dal '71 alla VII legislatura" in Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. pp. 5-33.

TRIEPEL, H. "Derecho constitucional y realidad constitucional" en LENK y NEUMAN (ed.). Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos. Anagrama. Barcelona 1980. pp. 187-193.

UNION INTERPARLEMENTAIRE. Bibliographie des institutions parlementaires dans le monde. Centre International de Documentation parlementaire Genève. 1978. pp. 440. Anexos 1980 y 1981.

"Les Parlements dans le monde. Recueil de données comparatives. PUF. Paris 1977 pp. 881. préparé par HERMAN V. et MENDEL F.

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BOLOGNA. SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO IN SCIENZE AMMINISTRATIVE. La Costituzione Spagnola nel Trentennale della Costituzione Italiana. ARNALDO FORNI, ed. Bologna 1978.

VALLÉS, J.M. "Desigualtats de representació en l'actual normativa electoral espanyola" en Perspectiva Social nº 10. 1977. Barcelona. pp. 153-163.

VAN IMPE. H. Le regime parlementaire en Belgique. Bruylant Bruxelles. 1968. pp. 270.

VARIOS Attualità e attuazione della Costituzione. Laterza. Roma. Bari 1979. pp. 279.
Lectures de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya Barcelona. Taula de Canvi 1980. pp. 260.

La izquierda y la Constitución. Taula de Canvi.
Barcelona 1978. pp. 238.

"The Decline of Parliament" en The Political Quarterly. vol. 34. nº 34. july-august 1963.

VERGOTTINI, G. de "La forma de gobierno de oposición garantizada"
REP nº 9. mayo-junio 1979. pp. 5-42.

"Limiti alla opposizione parlamentare in Italia ed esperienza nelle grandi coalizioni" in Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. pp. 93-97.

VINTRÓ CASTELLS. J. "La responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento en los regímenes parlamentarios. Un análisis comparado (1945-1980)." Barcelona 1980. multicopiado. pp. 240.

VIRGA. P. La crisi e le dimissioni del gabinetto.
Giuffrè. Milano 1948. pp. 94.

Diritto Costituzionale. Giuffrè. Milano 1967.
pp. 684.

VON BEYME, K. "El problema de la estabilidad de los gobiernos Un estudio comparado" en RAMIREZ M. (ed.) El control parlamentario de gobierno en las democracias pluralistas. pp. 375-389

Teorías políticas contemporáneas.

Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1977. pp. 450.

- WALINE, J. "Les groupes parlementaires en France", RDPSP, nov.-dicbr. 1961. pp. 1170-1237.
- WEBER, M. Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. 2 vols. México. FCE. 1977. pp. 1237.
- WEBER, Y. "La crise du bicaméralisme", RDPSP 1972. pp. 573-606.
- WHEARE, K.C. Legislatures. Oxford University Press. Londres 1963. pp 247.
- WILSON, W. El Gobierno congresional. Madrid. La España Moderna. Sin año. pp. 263.

A N E X O

ESTRATEGIAS PARA UN SISTEMA DE PARTIDOS

Las elecciones de 1979 han confirmado las tendencias electorales que se habían ya manifestado en 1977 y han revelado una gran estabilidad del sistema de partidos en España en el corto plazo transcurrido de una a otra consulta. Esta permanencia del comportamiento político del electorado se refleja, en orden a las relaciones de fuerza interpartidista, en el cuadro primero inspirado en los indicadores que sugiere Rae (1):

	1977	1979
Partidos o coaliciones parlamentarias	12	14
Votos 1er partido en %	34,7	34,3
Votos dos primeros partidos en %	63,9	64,3
Indice de fraccionamiento electoral	0,779	0,779
Indice de fraccionamiento parlamentario	0,659	0,647

Cuadro 1. Fragmentación del sistema de partidos políticos en España. (elaboración propia) (2).

Sin embargo, son conocidas las limitaciones inherentes a los índices numéricos y, en especial, los de fraccionamiento que aquí hemos utilizado (3). Por ello, el cuadro puede servirnos a efectos comparativos, en la medida en que adolece para los dos años de unas mismas imperfecciones, Pero no, a efectos explicativos.

Formalmente, pues, existe una identidad entre una y otra elección. En efecto, tan sólo el indicador menos refinado -el número de partidos parlamentarios- revela una ligera modificación en la medida en que pasa de 12 a 14; sin embargo, esto no afecta a la naturaleza del Parlamento pues to que se refiere tan sólo a cuatro diputados y no tiene en cuenta la sustitución del PSP por el PSA. Los restantes indicadores señalan una repetición de pautas: estabilidad de los dos grandes partidos y de la fragmentación electoral, sin que tenga valor la variación del índice de fragmentación parlamentaria que se debe esencialmente a las debilidades inherentes a su propio método de elaboración (4).

Sin embargo, y sin olvidar nada de lo que este cuadro nos indica, no creemos que el sistema de partidos español presente unas características tan inmutables. Esta afirmación sólo puede sustentarse en la medida en que nos apartemos de una visión simplemente numérica de las relaciones interpartidistas. El propio Rae así lo afirma: "Llamamos sistema de partidos a la red de relaciones de competencia entre los partidos políticos" (5) y Sartori coincide con esta apareciación (6). Sin embargo, esta competencia puede ser entendida en dos formas distintas y complementarias. En primer lugar, se trata de una competencia electoral y así se analiza normalmente; pero, en segundo lugar, ésta encuentra su confirmación en las estrategias políticas de los partidos. Así Rae, que busca la competencia mediante criterios numéricos, tiene buen

cuidado en recordar en nota a pie de página que la configuración de un sistema no recae sólo en estos índices y que "el grado en que los dirigentes de los partidos están dispuestos a negociar (en oposición a la intransigencia hostil) sería una consideración importante" (7) y Sartori muestra que el sistema de partidos políticos no está desligado del comportamiento de las élites, como se ve en esta clara referencia: "El que España se convierta o no en un sistema de pluralismo polarizado dependerá decisivamente, a mi juicio, de lo avisados y capaces que sean sus dirigentes" (8).

De hecho, nuestras páginas se enmarcan en esta óptica. Más concretamente, a partir de la distinción -entendida de forma conceptual- que establece Di Palma entre la estrategia bipartidista y el sistema de pluralismo moderado que él observa en España (9), hemos intentado analizar el sistema de partidos que éstos pretendían poner en funcionamiento. En realidad, no puede diferenciarse entre sistema y funcionamiento (unos mismos partidos con estrategia competitiva o consociativa darían sistemas distintos); sin embargo, la situación española es peculiar en el sentido que las bases del sistema de partidos -las elecciones de 1977- existen antes que el marco institucional en que éste debe desarrollarse. Dadas las relaciones entre instituciones y sistema de partidos, no es extraño que podamos observar estrategias constituyentes que son, también estrategias acerca del sistema de partidos.

De esta forma, el sistema de partidos en España no es sólo el resultado de unos comportamientos electorales sino de las relaciones de colaboración y competencia de los mismos partidos que han intentado establecer un determinado Estado con un determinado sistema de partidos. Ahora bien, esta dinámica interpartidista no ha encontrado todavía una consolidación de rasgos permanentes" y, precisamente, porque las estrategias de relación son cambiantes, no puede hablarse de un sistema acabado, tanto más cuanto, como veremos, algunas de ellas provocan inestabilidad para el sistema. Efectuemos, pues, un análisis pormenorizado de las mismas.

EL PERIODO CONSTITUYENTE

Sería erróneo considerar que el proceso de elaboración de la Constitución está caracterizado por la existencia de una única forma de relación interpartidista, el denominado consenso. Tras las elecciones de 1977, la posición de los partidos resulta muy diversa por sus resultados en votos y parlamentarios y por su historia con todo lo que ella implica. No se trata ahora de realizar un análisis de estas elecciones ni de sus resultados por cuanto son sobradamente conocidos. Al hilo de nuestro discurso, interesa señalar que la UCD, como primer grupo parlamentario con 167 diputados, no disponía de una mayoría absoluta que le permitiera en exclu-

siva imponer su voluntad reformadora que, por otra parte, en una situación constituyente no podía basarse en inviables mayorías muy estrechas que hubiera podido buscar en los partidos minoritarios.

Por otra parte, la UCD y el PSOE eran los dos partidos de mayor relevancia en las Cortes. Su clara victoria electoral, potenciada por las distorsiones de la ley electoral, les atribuía el 81% del Congreso de los Diputados y cualquier acuerdo entre estos partidos convertía en testimonial las intervenciones de los otros grupos. UCD podía buscar aliados pero, por la naturaleza de sus programas, estos acuerdos entre las dos grandes fuerzas políticas españolas, las únicas llamadas a gobernar, las únicas verdaderamente nacionalizadas gracias a estos elementos comunes. Así resultaba posible la confirmación de un bipartidismo parlamentario que reforzara las tendencias bipartidistas que los electores habían escogido.

Se trataba, por consiguiente, de hacer girar la vida política en torno a dos polos, el partido del gobierno y el partido de la oposición, reforzando en la medida de lo posible este sistema bipartidista. La UCD, sin embargo, no era un partido suficientemente consolidado. Creada a partir de corrientes políticas muy diversas -liberales, cristiano demócratas, socialdemócratas y franquistas- y unificados por la figura de Suárez, presentaba poca homogeneidad para en-

frentarse al PSOE que, aunque estuviera en proceso de recreación (10) tenía un programa, una ideología y una tradición mucho más consolidada. Por ello, el primer paso de este eventual bipartidismo debía consistir en convertir la federación electoral en un único grupo parlamentario y, posteriormente, hacer desaparecer todos sus partidos integrantes para convertirlos en un único partido. Esta tarea resultaba fácil; no sólo por la existencia de una fuerte oposición sino por la debilidad de Alianza Popular y por la inexistencia de otro partido centrista, estilo demócrata cristiano o liberal, que dificultaba que los grupos integrantes de UCD encontraran en su exterior puntos de atracción y, por tanto, cualquier deseo "independentista" no podía sustraerse a la influencia de uno de los dos grandes partidos.

Por la izquierda ocurría lo mismo con el Partido Socialista Popular. La debilidad de su representación parlamentaria le impedía disputar, en el futuro, el terreno socialista al PSOE y a éste, los votos del PSP le eran necesarios para superar al partido del gobierno en unas nuevas elecciones. Pronto, pues, se llegaría a la integración.

Consolidar UCD, reforzar el PSOE son los dos elementos clave para esta estrategia bipartidista que pretende reducir el espacio de los restantes partidos. Con esta finalidad, los primeros problemas de funcionamiento de las Cortes,

se resolverán por el camino del acuerdo UCD-PSOE. Así, cuando se elige la Mesa del Congreso sólo estos dos partidos alcanzan representación. Ocurre lo mismo cuando se nombra la ponencia encargada de elaborar el reglamento de la Cámara. Pero el momento más visible de esta estrategia será el debate sobre los requisitos necesarios para constituir grupo parlamentario. La cifra de 15 diputados como número mínimo para la formación de un grupo, pactada por el PSOE y la UCD, buscaba esencialmente reducir la voz del PSP, obligándolo a una integración en el PSOE o en el grupo mixto y limitaba la actuación de los grupos nacionalistas vasco y catalán que se veían obligados a formar un único grupo parlamentario. El Parlamento, pues, empezaba a configurarse bajo una égida bipartidista aún cuando la realidad política de España fuera mucho más compleja por sus problemas nacionales, regionales, ideológicos, etc.

Pero las resistencias a este proceso es también evidente. La satelización de las otras fuerzas parlamentarias resultaba complicada porque éstas disponían de amplios apoyos: la ideología nacionalista, la influencia en el mundo sindical o la penetración en los organismos del Estado. El Pacte Democràtic de Catalunya, el Partido Nacionalista Vasco, el Partido Comunista de España o Alianza Popular no podían ser marginados del sistema sin graves crisis en un momento constituyente, que, además, presentaba dificultades económicas.

Pronto, pues, empezará a parecer una nueva forma de relaciones entre los partidos caracterizada por la concentración política; es decir, por la búsqueda de acuerdos en que todos los partidos participan. Con todo, hay que advertir que, en torno a estos acuerdos, se configuran posiciones mayoritarias y minoritarias y las tensiones entre los partidos para posibilitar un ámbito de actuación favorable continúan subsistiendo. En efecto, junto al reconocimiento de que todos los partidos presentes en el escenario político habían de participar en la elaboración de la Constitución, encontramos los intentos de UCD de garantizarse su dominio político y los del PSOE de reforzar su papel de alternativa; mientras que los restantes partidos trataban de asegurarse una función de interlocutores necesarios.

Los primeros síntomas de esta manera concertada de resolver las relaciones entre los partidos se concretarán en la elaboración del Reglamento del Congreso. Ya hemos señalado que la ponencia encargada del primer redactado había revelado una tentación bipartidista; sin embargo, después de una enmienda a la totalidad presentada por el grupo Comunista, se aprobará un reglamento que tomará en consideración muchas de las enmiendas presentadas por los grupos minoritarios en un intento de alcanzar votaciones unánimes. Fruto de esta nueva dinámica, la Mesa del Congreso incrementará el número de sus componentes para dar entrada a un representante de AP y otro del PCE. Asimismo, se reducirá el número de diputados exigido para formar grupo parlamentario, medida que

posibilita la división de la Minoría Vasco-Catalana en dos formaciones parlamentarias (aunque esta reforma no es suficiente para que el PSP logre su propio grupo).

Estos eran los primeros hitos de un período que se ha caracterizado por un nombre, "el consenso" y que tendrá sus momentos culminantes en la redacción de la Constitución y en los Pactos de la Moncloa. Con ello, el sistema de partidos pierde su rigidez bipartidista. La política de concertación reduce las posibilidades de que el PSOE se presente como el recambio de la UCD. En rigor, si la gravedad de los problemas políticos, económicos y sociales exigía una política unitaria, las pretensiones de alternativa socialista perdían buena parte de sus argumentos. Con el consenso, el PSOE se encontraba en medio de un abanico de fuerzas que, por motivos diferentes, podía encontrar terreno de acuerdos y arrastrarlo hacia aquella dirección. Así la UCD reforzaba su posición de partido dirigente al debilitar la posición alternativa del PSOE y, por su parte, el PCE superaba los peligros de marginación que implicaba cualquier aceptación del bipartidismo dominante, y, al mismo tiempo, se acreditaba ante amplias franjas del electorado como un partido del sistema.

Con todo, no terminan aquí las consecuencias de una política de concertación de cara a la propia configuración del sistema de partidos políticos. La posibilidad de colaborar en una misma línea fuerzas de origen y voluntad muy diferentes permiten pensar en una dialéctica de adver-

sario y no de enemigo y, por extensión, en la consolidación estable de un régimen político basado en los partidos (11). Pero, al lado de este hecho sin duda positivo, la forma de llegar a los acuerdos, pactados directamente por las direcciones de los partidos, ha provocado dos elementos de consecuencias menos beneficiosas; se trata del reforzamiento de la disciplina interna en los partidos y la renuncia a la intervención del electorado en apoyo de los programas partidistas. De esta forma, se tendía a cortar los vínculos élites-militantes-electores (12) y se potenciaba un cierto alejamiento entre sociedad y Estado que se concretaría posteriormente en el crecimiento del abstencionismo.

Al mismo tiempo, las consecuencias del consenso se proyectaban hacia el futuro funcionamiento del sistema de partidos. Sin embargo, esto se producía de forma contradictoria. Por un lado, la Constitución exige en muchos casos, para un correcto funcionamiento de las instituciones, la prolongación de un ambiente consensual pero, por otra parte, numerosas instituciones (ley electoral, moción de censura, etc.) refuerzan el bipartidismo que UCD y PSOE propiciaban.

Esta doble dimensión, consenso-bipartidismo, se sitúa también en el marco autonómico. Mientras que en la Constitución se asumía este problema buscando el acuerdo de todos los partidos implicados, con la generalización del régimen preautonómico desde el gobierno se reforzaban los aspectos bipartidistas del sistema político español en todas aque

llas regiones donde la hegemonía UCD o PSOE no podía ser discutida. Los casos especiales del País Vasco y Cataluña se solucionaban en forma distinta. En Euskadi, el acuerdo UCD-PSOE para marginar al PNV de la Presidencia del Consejo Vasco se convertía en símbolo de la política bipartidista. En Cataluña, la figura del Presidente Tarradellas serviría para formar un gobierno de unidad. En resumen, la configuración de la política autonómica, desde el ámbito partidista no significaba ningún problema para los partidos estatales; ningún partido podía asumir una posición de poder (por lo limitado, habría que decir simbólico) desde la cual cupiera un enfrentamiento con las decisiones de los partidos de actuación estatal.

LA PRIMERA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL

Las exigencias del período constituyente habían dado al sistema de partidos español una fuerte peculiaridad. Las tensiones entre los partidos no habían desaparecido, se situaban en el marco de la elaboración consensuada de la Constitución, de la definición pactada de la política autonómica y la existencia de los gobiernos de unidad en los regímenes autonómicos. Sin embargo, aprobada la Constitución, las relaciones entre los partidos cambiarán de naturaleza. A partir de diciembre de 1978, se iniciará una nueva fase que pondrá en

cuestión la dirección del proceso político y la competencia entre los partidos.

Este es el sentido de las elecciones generales de 1979. En realidad, la peculiaridad del proceso constituyente permitía que el gobierno optara entre la convocatoria de unas nuevas elecciones y el someterse a la moción de investidura. La decisión de UCD en favor de la primera posibilidad correspondía a su voluntad de obtener una mayoría más amplia que la que tenía en la legislatura de 1977. El tema resultaba polémico. Por una parte, todavía no se había convocado elecciones municipales; por otra parte, desde algunos sectores, y especialmente los comunistas, se insistía con fuerza que las elecciones eran innecesarias y que convenía continuar con la política de concertación. A pesar de estos argumentos, la UCD y el PSOE intentaban protagonizar la nueva fase del sistema político; la primera para gobernar con mayor facilidad y sin recurrir a pactos; la segunda para hacer realidad su propuesta alternativa. En este contexto, los partidos nacionalistas y el PCE eran los más reticentes a la convocatoria porque sólo podía beneficiar a los dos grandes partidos.

De todas formas, las elecciones generales de marzo de 1979 -que no nos corresponde ahora analizar (13)- no modificaron espectacularmente las relaciones entre los partidos. A pesar del crecimiento del PSA, Euskadiko Eskerra o Herri Batasuna, el Congreso mantenía una similar distribución de fuerzas como puede observarse en el cuadro 1. En estas condi

ciones UCD no tenía la mayoría absoluta, aunque fuera el primer partido parlamentario y, juntamente con el PSOE, continuaban dominando el 81% de la Cámara. Por el contrario, las elecciones municipales, un mes más tarde, supusieron un cambio fundamental en el comportamiento electoral de los ciudadanos puesto que socialistas, comunistas y nacionalistas resultaban claramente vencedores.

Una y otra elección, pues, habían dado resultados distintos, Las legislativas confirmaban a la UCD y, en general, el espectro político del país; las municipales potenciaban a los partidos que no estaban en el gobierno (excepto AP). Pero, tanto las primeras elecciones como las segundas, servirían a un mismo objetivo: el rompimiento de la política de consenso y la búsqueda de unas posiciones hegemónicas. El 30 de abril de 1979, Suárez obtenía la investidura y formaba un gobierno minoritario y homogéneo de la UCD con los votos de su partido, Coalición Democrática y el PSA (vide cuadro 2). En los ayuntamientos se veía la situación contraria, el pacto socialista-comunista, ampliado a los partidos nacionalistas donde era necesario, apartaba a la UCD de la dirección de prácticamente todas las ciudades importantes. Finalmente, muchos gobiernos de unidad de las regiones preautonómicas desaparecerán bien como resultado de las elecciones autonómicas (Cataluña, Euskadi), bien por conflictos interpartidistas (Valencia, Canarias).

El clima general es, pues, el enfrentamiento. La forma en que la UCD había resuelto la moción de investidura indicaba no tan sólo su voluntad de formar un gobierno en solitario, sino también, el no comprometerse en un programa de legislatura. Así el gobierno buscará para cada ley el acuerdo con alguna fuerza (nacionalistas, Coalición Democrática o socialistas) que le permitiera lograr la mayoría, sin que ésta tuviera un diseño estable. Esta política de la UCD que necesita, por tanto, partidos colaboradores no puede asimilarse a la política consensual puesto que no supone una actuación negociada de la UCD, sino la previa resolución entre sus tendencias internas y el posterior apoyo de algún otro partido en función de la tendencia interna ganadora.

La pretensión de la UCD de dirigir la política del país desde un gobierno minoritario y con un partido poco cohesionado resultará, sin embargo, difícil al encontrarse limitada por dos tipos de enfrentamiento partidista. Por una parte, la UCD se ve confrontada a la izquierda en temas de índole económica, social e ideológica. Por otra parte, las exigencias de los regímenes autonómicos le dificultan las relaciones con los partidos nacionalistas de bases sociológicas y programas más cercanos, sin que en estos temas tenga asegurado el beneplácito de la izquierda.

De todas formas, no es en la política parlamentaria donde el gobierno encontrará las principales dificultades. La posición minoritaria de la izquierda y su división (AMI,

Estatuto de los Trabajadores, diferentes políticas parlamentarias) posibilitan a la UCD legislar sin grandes problemas (por ejemplo, el polémico Estatuto de Centros Docentes fue aprobado por 187 votos a favor y 127 en contra).

La clave de la debilidad de un gobierno dirigido por la UCD sin ningún pacto de legislatura se situará en el exterior del Parlamento, centro del sistema. La política autonómica, la periferia del sistema, adquiere un papel predominante que, en último término, repercutirá en las Cortes y en las relaciones entre los partidos a nivel de Estado. En efecto, la construcción del Estado de las Autonomías influirá sobre las relaciones entre los partidos a nivel de cada una de las regiones y, finalmente, sobre el conjunto mismo del sistema de partidos español.

Las elecciones de marzo de 1980 en Cataluña y el País Vasco habían abierto las puertas a gobiernos monocolors de *Convergència i Unió* y al Partido Nacionalista Vasco. Desaparecen así los antiguos gobiernos de unidad y las grandes fuerzas estatales ven disminuir de una forma considerable sus votos (14). A partir de este momento, la demanda autonómica se realiza claramente entre dos partes diferenciadas. Los partidos nacionalistas reclaman, el gobierno de UCD concede o deniega. Alcanzado el protagonismo de los partidos nacionalistas en los subsistemas regionales del partido y, con la desaparición del consenso, se ha producido un

cambio radical; el eje de confrontación centro-periferia pasa a recaer exclusivamente sobre la UCD, mientras que, por el contrario, en el período de elaboración de la Constitución todos los partidos asumían los dos extremos del problema.

Por esto, la UCD, en solitario, intentará disminuir la tensión autonómica decidiendo desde las instancias estatales del partido, que éste no daría apoyo a ninguna iniciativa que condujera a la autonomía amplia las restantes regiones preautonómicas. De esta forma, al asumirse como centrales los problemas de periferia, el fracaso de la política autonómica de la UCD pondría en cuestión a toda la UCD en su conjunto y no sólo en determinadas regiones. El referéndum para la autonomía de Andalucía será el detonante de esta situación. En un primer momento, la decisión de la UCD-España pondrá en crisis a la UCD andaluza (dimisión del ministro Clavero Arévalo, etc.), pero, cuando el 28 de febrero de 1980 las posiciones autonomistas consiguen triunfar en todas las provincias excepto Almería, la crisis se extenderá a todo el partido y al propio gobierno que había planteado la necesidad de "racionalizar" las autonomías como una cuestión de Estado.

En este clima Suárez decidirá una remodelación ministerial; pero las tensiones entre las distintas familias de la UCD retrasarán la adopción de una estrategia y la com-

posición del nuevo gobierno será lenta y dificultosa. Finalmente, el 2 de mayo de 1980 se anuncia el nuevo gabinete Suárez, ocasión que aprovecharán los partidos parlamentarios para imponer un debate en el Congreso que la UCD no quería. En la realización de este debate, el PSOE, sin previa consulta con otros grupos, presentará una moción de censura. Los resultados de esta moción, que pueden verse en el cuadro 2, revelarán el aislamiento de la UCD que no ve enfrentarse a las críticas socialistas ni a Coalición Democrática ni a la Minoría Catalana, ausente el PNV de la Cámara desde febrero en protesta de la política autonómica del gobierno y que pierde los votos del PSA que le había dado apoyo en la investidura. Esta votación agravará la crisis en el seno de la UCD y será la definitiva presentación del PSOE como alternativa.

El período posterior ha visto crecer las tensiones en el seno de la UCD, la dimisión de Suárez, un frustrado golpe de Estado y la investidura de Calvo Sotelo (en la forma que en el cuadro 2 se detalla). Tras ello, en este momento, las relaciones entre los partidos parece que no tienen todavía una pauta definida y resultaría demasiado pronto para hablar de lo que pueda suponer la denominada "política de concertación", cuando se desconce qué partidos van a asumirla y cuáles no.

¿Partido predominante, bipartidismo, multipartidismo?

En cuatro años, pues, el sistema de partidos de España ha pasado por varias vicisitudes. El acuerdo general del período constituyente no ha impedido que, en su interior, se manifestaran tendencias de enfrentamiento y el intento de imponer políticas bipartidistas; tras las elecciones de 1979 y hasta el 23 de febrero de 1981, el enfrentamiento ha sido el rasgo dominante: la UCD imponiendo su política desde un gobierno minoritario y con un partido dividido, los nacionalistas vascos y catalanes consolidando sus posiciones con el control de los gobiernos autonómicos, el PSOE potenciando su papel de alternativa, el PCE en clara oposición y Alianza Popular aprovechando las incidencias parlamentarias que pudieran señalar la soledad del gobierno.

De esta forma, el funcionamiento del sistema de partidos, las relaciones interpartidistas, no han hecho más que reforzar las tendencias de polarización que las elecciones de 1979 demostraron (15). Sin embargo, la misma afirmación de que España tenga un sistema de multipartidismo polarizado (16) debe matizarse puesto que, como hemos visto, las estrategias de los distintos partidos han tendido, en determinadas ocasiones y para determinados supuestos, a mitigar los efectos de esta polarización.

En efecto, si consideramos el sistema desde la posibilidad de alternativa, no existe este multipartidismo por

que tan sólo la UCD y el PSOE están en condiciones de formar gobierno en solitario o articular una alianza capaz de alcanzar la mayoría parlamentaria (17). En este sentido, por tanto, el sistema de partidos es bipolar al haber exclusivamente dos extremos para un enfrentamiento de gobierno, con las consecuencias electorales que ello comporta. Sin embargo, habría que señalar las dificultades de esta alternativa; las posiciones de los partidos parecen bastante consolidadas. Por la derecha, una alianza UCD-AP resultaría difícil porque agravaría las dificultades internas de la UCD y la enfrentaría con la izquierda y los partidos autonomistas. Por la izquierda tampoco parece demasiado viable un acuerdo programático entre socialistas y comunistas que alejaría al PSOE de un sector del electorado que necesita para superar a la UCD. En estas condiciones, el cumplimiento real de la alternativa PSOE, sin poder basarse en hipotéticas alianzas, exige un espectacular cambio del electorado que supere las distorsiones del sistema electoral. Por ello, la tesis de sistema bipartidista encuentra sus límites en la dificultad de que se cumpla el relevo gubernamental.

¿Es esto suficiente para hablar de España como sistema de partido predominante (18)? La escasa diferencia entre UCD y PSOE lo impide; pero además, y con ello volvemos al argumento de multipartidismo polarizado, la presencia de partidos regionales ha dificultado la acción del gobierno, sin por

ello beneficiar a la oposición. Con razón, Maravall ha criticado el que se haya infraestimado la importancia política de los partidos nacionalistas en España (19). Esta importancia, sin embargo, no debe evaluarse en términos de escaños ni, incluso, porque, a pesar de su reducido número, sus votos puedan otorgar una mayoría absoluta.

Su trascendencia deriva de que hacen intervenir una variable distinta al eje derecha-izquierda en la formación de las alianzas. Mientras que los partidos estatales ordenan sus actuaciones en función de este eje citado, los partidos regionales, sin dejar de ser de derechas o de izquierdas, pueden adoptar una posición periférica o central, incluso cuando se hallan en el centro del sistema político (es decir, formación del gobierno, actividad parlamentaria, etc.). Esta posición periférica habiéramos podido denominarla también abstencionista; pero, con la denominación adoptada queremos indicar que su retraimiento se deriva de cuestiones relacionadas con su actuación autonómica.

Se comprenderá entonces el valor de su presencia en el Parlamento. Por una parte, impiden a la UCD y al PSOE el tener una mayoría parlamentaria directamente. Por otra parte, su actuación presenta dos virtualidades. Si adoptan una posición pasiva, abstencionista o periférica (ej. retirada del PNV de las Cortes, abstención de la Minoría Catalana en la primera moción de investidura y censura) debilitan al gobier-

no sin por esto posibilitar la llegada del PSOE al poder. Su posición abstencionista facilita la ineficacia de un gobierno en minoría y a la vez niega la alternativa. Con este funcionamiento, el sistema de partidos presenta una notable disfuncionalidad.

Sin embargo, los partidos nacionalistas o regionalistas pueden tomar una posición activa, participando en la formación de una mayoría estable. Esto supone su renuncia a actuar en el centro como partidos periféricos para encontrar acuerdos con otros partidos para la remodelación del Estado (20). En este caso, se plantea el dilema de su situación en el eje derecha-izquierda que anteriormente citábamos; pero, por lo que se refiere a las Minorías Catalana y Vasca, su práctica decantada en favor de la UCD en sus enfrentamientos con el PSOE, su base sociológica (21) y su accidentalismo político que resulta favorable al partido en el gobierno, la cuestión parece fácilmente resoluble en el sentido de reforzar la UCD por la ampliación del centro.

Por tanto, en la definición del sistema de partidos en España no debe tenerse en cuenta solamente la contraposición UCD-PSOE sino también la presencia de partidos regionales. Ellos pueden facilitar la inestabilidad de un gobierno en minoría, al mismo tiempo que dificultar la alternativa. Por el contrario, si adoptan acuerdos de gobierno o de legislatura con la UCD, la mayoría del eje de derechas en el Parlamento es suficiente para consolidar la acción del

gobierno y resistir un incremento moderado del voto de izquierdas. Así la dinámica entre mayoría y minoría ha sido durante 1979 -y puede volver a serlo- un conflicto arbitrado por los partidos regionales y, por tanto, el sistema de partidos español no es sólo un sistema poco nacionalizado con importantes subsistemas sino que los mismos subsistemas periféricos intervienen decisivamente en la definición del propio sistema.

El sistema de partidos en España: un sistema fluctuante

A lo largo de estas páginas, hemos puesto de manifiesto que la dinámica interpartidista no ha encontrado todavía una configuración definitiva en mayoría y oposición, una cristalización de alianzas y enfrentamientos. Desde 1977, varias estrategias compiten para modular el sistema de partidos: la política de la UCD de alianzas coyunturales, los períodos consencuales, los intentos de imposición bipartidistas y de concreción de la alternativa, las actuaciones regionales periférica y de centro ampliado. Algunas se han combinado y reforzado mutuamente (así, la acción periférica puede tener como última voluntad la participación en un centro amplio, mediante la amenaza de la alternativa socialista; la oposición socialista, por su parte, puede conducir al acrecimiento de las demandas consencuales) y sería preciso realizar una tipología de las mismas. En todo caso, parece

claro que el sistema español no se caracteriza por la existencia de varios de ellos y sus posibilidades de combinación. De hecho, estamos lejos de la estabilidad propia de un sistema de partidos (22); a no ser que su misma inestabilidad sea el elemento que lo caracterice.

Cara al futuro, no es predecible cuál de estas estrategias terminará por imponerse ni cuando; mucho menos en el momento en que desde el gobierno se habla de modificaciones en la ley electoral cuyo alcance, para el tema que nos ocupa, resulta inimaginable (23). Por ello, quizás resulte demasiado pronto para pronunciarse acerca de si los factores de segmentación y polarización que existen en la sociedad española van a encontrar en las estrategias partidistas límites o, por el contrario, potenciamiento.

	VOTACION DE INVESTIDURA DE ADOLFO SUAREZ			VOTACION DE CENSURA			VOTACION DE INVESTIDURA DE L. CALVO SOTELO				
	SI	No	Abts.	Aus.	SI	No	Abst.	Aus.	SI	No	Aus.
UCD	168					166			165		
Socialistas	116			5	120		9			117	2
Comunistas		23			23		7	1		23	
C.D.	9								9		
M.C.			8				7	1		9	
M.V.		6		1				7		7	
PSA	5				5					4	1
Grupo Marx.	2	4		3	4	5		3		7	3
TOTALES	184	149	8	9	152	166	21	11	186	158	6

Cuadro 2. Resultados de las votaciones de investidura y censura de la Ia. legislatura.
(exclusivamente votación definitiva).

NOTAS

- (1) Rae, D.W. Leyes electorales y sistemas de partidos políticos, Citep. Madrid 1977, pág. 50 y ss.
- (2) Los datos de base para los cálculos han sido tomados del apéndice estadístico de Molins, J. en Aparicio, M. A. Introducción al sistema político y constitucional español, Ariel. Barcelona 1980, pág. 165 ss.
- (3) Sartori, G. Partidos y sistemas de partidos, I. Alianza, Madrid 1980, p. 358 y ss.
- (4) Ibid y más especialmente, p. 362 y ss.
- (5) Rae, D.W. op. cit., p. 47.
- (6) Sartori, G. op. cit., p. 12.
- (7) Rae, D. W. op. cit., p. 55.
- (8) Sartori, G. op. cit., p. 210.
- (9) Di Palma, G. "¿Derecha, izquierda o centro? Sobre la legitimación de los partidos y coaliciones en el sur de Europa? II", en Revista del Departamento de Derecho Político, 1980, nº 6, p. 137.
- (10) Vide Maravall, J. M. "La alternativa socialista. La política y el apoyo electoral del PSOE". Sistema, Marzo 1980, nº 35 p. 4 y ss.

- (11) Esta es la argumentación de fondo en el artículo de Di Palma antes citado. Si bien extiende los efectos del consenso a la legitimación y posibilidad de la alternativa socialista.
- (12) Con las consecuencias de una relación directa entre los líderes políticos y la opinión pública. Vide, Molas, I. "Sur les attitudes politiques dans l'après-franquisme", en Pouvoirs, 1979, nº 8, en especial, p. 18.
- (13) Además de los artículos citados en estas notas, vide De Esteban, J. y López Guerra, L. (eds.) Las elecciones legislativas del 1 de marzo de 1979. CIS. Madrid 1979.
- (14) Pérez-Calvo, A. "Partidos políticos y elecciones de 1980 en el País Vasco" y Equipo de Sociología electoral, "Las elecciones parlamentarias catalanas del 20 de marzo de 1980", en REP, marzo-abril de 1980, nº 14, p. 169 y ss.
- (15) Para un análisis de la competición electoral según el modelo de pluralismo polarizado, vide Maravall, J.M. "Transición a la democracia, Alineamientos políticos y elecciones en España", en Sistema, Mayo 1980, nº 36, p. 93 y ss.
- (16) Ibid. También Linz, J.J., "La frontera sur de Europa: Tendencias evolutivas" (1) , en REIS, enero-marzo 1980, nº 9, p. 26.
- (17) Esta es la argumentación de Martínez Cuadrado, M., en "El sistema político español y el comportamiento electoral regional de la Europa del Sur", en Mutaciones y transformaciones de las sociedades del sur de Europa en el umbral de los años ochenta. Civitas, Madrid 1980, p. 64 y 104.

- (18) En el sentido utilizado por Sartori, G. op. cit., p. 251 y ss.
- (19) Maravall, J.M., "La transición a la democracia...", art. cit., p. 87.
- (20) Vide Molas, I. "Los partidos de ámbito no estatal y los sistemas de partidos", en De Vega, P. (ed). Teoría y práctica de los partidos políticos. Edicusa, Madrid, 1977, p. 183 y ss.
- (21) Para CDC, vide Pitarch, Botella, Capo, Marcet, Partits i parlamentaris a la Catalunya d'avui (1977-1979), ed. 62. Barcelona 1980, p. 31 y ss.
- (22) Entendiéndolo en el sentido siguiente: "En los regímenes políticos consolidados, los partidos suelen mantener unas características estructurales y unas relaciones entre ellos de naturaleza estable... Las variaciones de su fuerza relativa son lentas y sus relaciones y el espacio político que ocupan presentan también transformaciones lentas..." Molas, I. Los partidos políticos, Salvat, Barcelona 1975; p. 127 y ss.
- (23) Cuando se escriben estas notas, la Comisión de Reglamento del Congreso acaba de adoptar una modificación reglamentaria que, de aprobarse definitivamente, impedirá al PSA tener su grupo parlamentario (con lo que le empuja a una estrategia periférica). Por su parte, el Ministro señor Martín Villa aboga por una reforma electoral que impida, o reduzca, la presencia de partidos regionales en las Cortes. Quizás sea el momento de recordar, con todas las matizaciones pertinentes, que "Cuando una distancia ideológica máxima engendra una competencia centrífuga, un formato bipartidista revienta... el multipartidismo

extremo representa -en condiciones de máxima polarización- el resultado más probable y, al mismo tiempo, la solución de supervivencia. Claro que la alternativa podría ser un partido enormemente predominante..." Sartori, G. op. cit., pág. 344. Quisiéramos que, con esta cita de autoridad, se considerara que el multipartidismo no es en sí negativo.

RELACION DE LAS ALIANZAS PARTIDISTAS
DE MAYORIA ABSOLUTA.

UCD / MC
UCD / AP
UCD / GPC
UCD / PSOE
UCD / GMX / PNV
UCD / GMX / MC
UCD / GMX / AP
UCD / GMX / GPC
UCD / GMX / PSOE
UCD / PNV / MC
UCD / PNV / AP
UCD / PNV / GPC
UCD / PNV / PSOE
UCD / MC / AP
UCD / MC / GPC
UCD / MC / PSOE
UCD / AP / GPC
UCD / AP / PSOE
UCD / GPC / PSOE
UCD / GMX / PNV / MC
UCD / GMX / PNV / AP

UCD / GMX / PNV / GPC
UCD / GMX / PNV / PSOE
UCD / GMX / MC / AP
UCD / GMX / MC / GPC
UCD / GMX / MC / PSOE
UCD / GMX / AP / GPC
UCD / GMX / AP / PSOE
UCD / GMX / GPC / PSOE
UCD / PNV / MC / AP
UCD / PNV / MC / GPC
UCD / PNV / MC / PSOE
UCD / PNV / AP / GPC
UCD / PNV / AP / PSOE
UCD / PNV / GPC / PSOE
UCD / MC / AP / GPC
UCD / MC / AP / PSOE
UCD / MC / GPC / PSOE
UCD / AP / GPC / PSOE
UCD / GMX / PNV / MC / AP
UCD / GMX / PNV / GPC / PSOE
UCD / GMX / PNV / MC / GPC
UCD / GMX / PNV / MC / PSOE
UCD / GMX / PNV / AP / GPC

UCD / GMX / PNV / AP / PSOE
UCD / GMX / MC / AP / GPC
UCD / GMX / MC / AP / PSOE
UCD / GMX / MC / GPC / PSOE
UCD / GMX / AP / GPC / PSOE
UCD / PNV / MC / GPC / PSOE
UCD / PNV / MC / AP / PSOE
UCD / PNV / MC / AP / GPC
UCD / PNV / AP / GPC / PSOE
UCD / MC / AP / GPC / PSOE
UCD / GMX / PNV / MC / AP / GPC
UCD / GMX / PNV / MC / AP / PSOE
UCD / GMX / PNV / MC / GPC / PSOE
UCD / GMX / PNV / AP / GPC / PSOE
UCD / GMX / MC / AP / GPC / PSOE
UCD / PNV / MC / AP / GPC / PSOE
UCD / GMX / PNV / MC / AP / GPC / PSOE

.....

PSOE / GMX / MC / AP / GPC
PSOE / GMX / PNV / MC / AP / GPC

ANEXO.

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS POR PROVINCIA, SEGÚN LAS ENMIENDAS AL PRIMER ANTEPROYECTO CONSTITUCIONAL, PRESENTADAS POR LOS GRUPOS SOCIALISTAS, COMUNISTAS Y MINORÍA CATALANA.

ALAVA	3	LUGO	6
ALBACETE ..	5	MADRID	61
ALICANTE ..	15	MALAGA	13
ALMERIA ...	6	MURCIA	12
AVILA	3	NAVARRA	7
BADAJOS ...	9	ORENSE	6
BALEARES ..	8	OVIEDO	15
BARCELONA .	62	PALENCIA ...	3
BURGOS	5	PALMAS	9
CACERES ...	6	PONTEVEDRA .	12
CADIZ	13	SALAMANCA ..	5
CASTELLON .	6	SANTANDER ..	7
CIUDAD REAL	7	SEGOVIA	2
CORDOBA ...	10	SEVILLA	19
CORUÑA	15	SORIA	1
CUENCA	3	TARRAGONA ..	7
GERONA	6	TENERIFE ...	9
GRANADA ...	10	TERUEL	2
GUADALAJARA	2	TOLEDO	6
GUIPUZCOA .	9	VALENCIA ...	27
HUELVA	6	VALLADOLID .	6
HUESCA	3	VIZCAYA	16
JAEN	9	ZAMORA	3
LEON	7	ZARAGOZA ...	11
LERIDA	5	CEUTA	1
LOGROÑO ...	3	MELILLA	1

TOTAL : 503.

ANEXO:

DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS EXTRAORDINARIOS PARA SATISFACER A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS GASTOS DE SOSTENIMIENTO, ASÍ COMO PARA INSUFICIENCIAS DE LOS CRÉDITOS DE GASTOS CORRIENTES DEL ÓRGANO LEGISLATIVO.

Remuneraciones del personal	15.433.000
Dotación para gastos de oficina	23.750.000
Gastos de inmuebles	40.500.000
Transportes y comunicaciones	20.000.000
Dietas, locomoción y traslados	100.000.000
Gastos funcionamiento de los servicios	103.000.000
Subvención grupos parlamentarios	542.560.000
	<hr/>
	845.243.000

A N E X O

LA FUNCIÓN DE LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL
DEL CONGRESO EN LA ELABORACIÓN DE LOS
ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

La Constitución española de 1978 aborda, por tercera vez en nuestra historia contemporánea, el intento de encontrar unas bases no centralistas de estructuración del Estado. Frente a la tradicional división de España en provincias, alejadas de la realidad social, el artículo segundo declara que la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española. Por esto, el tema de las autonomías constituye, sin duda, uno de los apartados más importantes de la Constitución y ha sido, igualmente, uno de los más complejos en resolver.

Estas dificultades quedan reflejadas en el texto, analizado desde una óptica exclusivamente técnico-jurídica, por ciertas incoherencias sistemáticas o léxicas y por la ambigüedad de algunas disposiciones al referirse a las funciones que competen a las Cortes en el proceso de elaboración de los estatutos de autonomía.

Sistemáticamente, el tema de las autonomías se halla tratado en el título VIII, capítulo 3º al que, sin embargo, alteran profundamente las disposiciones transitorias, que no poseen mayor transitoriedad que los artículos modificados en cuanto unos y otros son, en rigor, normas procedimentales cuya eficacia se agota en el momento de su aplicación.

Imprecisión terminológica constituye el considerar la nación española formada por nacionalidades y regiones sin

que exista ningún artículo que permita deslindar una y otra realidad. Sin embargo, la Constitución no crea Comunidades Autónomas idénticas y, por tanto, la distinta regulación legal habrá de encontrar su origen en una diferenciada situación de hecho.

Evidentemente, estas incoherencias señaladas, no son el resultado del desconocimiento del Derecho Constitucional y del lenguaje jurídico-político por los diputados y senadores redactores del texto, sino el fruto de complejas negociaciones cuyos efectos han sido incorporados al ordenamiento constitucional en forma de adiciones. No otro sentido tiene el solapamiento del título VIII por parte de las disposiciones transitorias.

Con todo, parece que es posible recuperar el punto inicial que sirve de criterio deslindador de las autonomías. A nuestro entender, la Constitución parte de dos realidades distintas, que deben producir efectos jurídicos diversos. Estas realidades son la existencia de "territorios" con un bajo nivel de reivindicación autonómica y la de aquellos con un nivel superior.

Esta distinción de niveles no coincide con la división entre nacionalidades y regiones. Tampoco con una declaración previa de qué partes de España, a juicio del legislador, se encuentran en uno u otro grado. Por el contrario, en este esquema inicial, sólo el cumplimiento de determinados trámites, fijados por la Constitución, permite situar a las Comu-

nidades en una de las clasificaciones inicialmente establecidas.

Estos trámites se encuentran expresados en los artículos 143,2 y 151,1. Se percibe la existencia de un bajo nivel de demanda autonómica cuando participen en la iniciativa del proceso

"... las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla."

Por el contrario,

"... cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los ~~electores~~ electores de cada provincia."

se deducirá una fuerte reivindicación autonomista.

Estos dos supuestos constituyen el punto de partida para que la Constitución configure dos tipos de estatuto, que se distinguirán por su procedimiento de elaboración y por las competencias asumibles. Este nos parece ser el esquema general del capítulo 3º del título VIII. A él se han

añadido unas disposiciones transitorias que, alterándolo profundamente en lo que se refiere a la iniciativa autonómica, conserva de hecho la distinción entre los dos tipos de estatuto. En las disposiciones transitorias se reconoce, de una parte, que el proceso autonómico tenía ya una realidad; por ello, su iniciativa corresponde a los órganos preautonómicos donde los hubiere (disposición transitoria primera). Por otra parte, se incluye, automáticamente, en el supuesto del artículo 151,2 a aquellas Comunidades que cuentan con una tradición autonomista clara, Cataluña, País Vasco y Galicia, mediante el eufemismo de la disposición transitoria segunda

"los territorios que en el pasado hubieren plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía..."

Las disposiciones transitorias modifican, por tanto, el proceso de elaboración de los estatutos. La voluntad autonomista ya no opera como un dato manifestado en la iniciativa legislativa, sino, en ciertos casos, como un apriori que se impone a la Constitución. Este reconocimiento de elementos históricos es quizás la principal aportación de las disposiciones transitorias puesto que da un indicio de lo que entiende el legislador por "nacionalidades", a la vez que refuerza claramente la filosofía inicial del esquema previsto en el título VIII: la existencia de "territorios" poco autonomistas y la existencia de "territorios" más autonomistas.

Esta dualidad de situaciones, presumidas en unos casos, comprobadas en otros mediante resultados cifrables, lleva a la existencia de estatutos amplios y de estatutos limitados, constitucionalizados en el conjunto del capítulo 3º del título VIII. Y si bien esta distinción pudiera resultar meramente formal al no cerrarse la posibilidad de que todas las Comunidades accedan al tipo superior de autonomía, lo cierto es que existe al contraponerse el artículo 146 al 151,2 por lo que se refiere al procedimiento de elaboración y el 148,2 al 151 "ab initio" en cuanto al ámbito de competencias.

Sin embargo, el contenido de las competencias asumibles en los respectivos estatutos no constituye la razón fundamental para establecer su diferenciación, puesto que el artículo 148,2 precisa que

"transcurridos cinco años y mediante la reforma de los estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149".

de donde se deduce una mera limitación temporal para el acceso a un régimen superior de autonomía, borrándose así la distinción previamente establecida.

Mayor importancia reviste los aspectos procedimentales puesto que, al implicar una relación distinta entre las Cortes Generales y la iniciativa estatutaria, provocan un funcionamiento institucional específico del Parlamento.

Las Cortes, en el ejercicio de la potestad legislativa que la Constitución les otorga (1), no proceden de modo uniforme en la aprobación de los estatutos. Así, el artículo 146 afirma

"el proyecto de estatuto... será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley."

utilizándose una fórmula muy distinta para los estatutos regulados en el artículo 151,2 p. 4.

"el proyecto de estatuto... será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirá sobre el texto mediante un voto de ratificación..."

En efecto, las Cortes participan en la aprobación de todos los estatutos, pero con modalidades específicas en cada caso que señalan que la distancia entre unos y otros no se deduce tanto de los resultados finales -competencias e instituciones- como del origen, que comporta un tratamiento particular. Sin embargo, esta distinción procedimental, claramente establecida por la Constitución, se acompaña de cierta ambigüedad en las instituciones y el proceso estatuyente, cuya resolución práctica definirá el valor político o descentralizador que el legislador atribuye a los estatutos y a las demandas autonómicas.

Con todo, parece que estas ambigüedades no se presentan en el primer tipo de estatutos, recogido en el artículo

lo 146 anteriormente citado. La expresión "tramitación como ley" atribuye plenamente a las Cortes la competencia legislativa de elaboración y aprobación de los estatutos, siendo la voluntad autonomista reflejada en el texto inicial un mero dato para las Cámaras. Sin embargo y aunque no existan problemas teóricos respecto a la función de las Cortes, ¿no es posible imaginar problemas prácticos, concretos? Salvemos la imprecisión que significa el referirse a la "tramitación como ley", dado que las leyes no se tramitan sino, en todo caso, las proposiciones y proyectos de ley. En caso contrario, el artículo 146 presenta dificultades de aplicación: las Cortes, con plenitud de competencia legislativa, ¿podrían rechazar un proyecto de estatuto mediante el procedimiento de la toma en consideración? Preguntas de este estilo, un tanto "ingenuas", pueden resultar lícitas si se concede, interpretando literalmente el artículo 146, la ausencia de cualquier limitación a la competencia legislativa de las Cortes (2). A nuestro entender, ante estas dificultades y coherente con la filosofía del proyecto constitucional de igualdad de tratamiento (3), debería acudir, por analogía, a la mayor similitud posible con la regulación de los estatutos recogida en el artículo 151,2.

De cualquier forma, la función de las Cortes es muy distinta en el supuesto de este último artículo que establece la intervención del Parlamento en momentos procesales sucesi-

vos que corresponden a la actuación de órganos diferenciados: la Asamblea de Parlamentarios, la Comisión Constitucional del Congreso y los Plenos de las Cámaras. Por lo que se refiere al Pleno de las Cámaras es manifiesto que su competencia legislativa se halla mucho más limitada que en los estatutos anteriormente analizados. Las Cámaras no tienen posibilidad de elaborar los estatutos, al serles negada la discusión individualizada de los artículos de que constan y su potestad se limita a la aprobación o rechazo global, mediante el voto de ratificación.

Podría, por tanto, parecer que el aspecto de elaboración de la ley estatutaria que forma parte de la competencia legislativa reside en la Comisión Constitucional del Congreso, que según el artículo 151,2 p. 2º

"examinará (el proyecto de estatuto) con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva".

Sin embargo, desde un análisis jurídico, cabe descartar esta interpretación puesto que la Comisión Constitucional del Congreso no posee competencias legislativas delegadas por las Cortes. Varias son las razones que avalan esta afirmación. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la Comisión Constitucional es sólo un órgano del Congreso y, por tanto, no puede efectuar una función sustitutoria del Se

nado que, elegido por un procedimiento distinto, colabora con el Congreso en el proceso legislativo (4).

En segundo lugar, las comisiones legislativas se rigen por el principio de subordinación al Pleno, según se desprende del Reglamento provisional del Congreso en su título IV, capítulo 3º dedicado a las comisiones y en su título VI referente al procedimiento legislativo (5). Debido a este principio, el Pleno se pronuncia sobre la toma en consideración, en caso de duda decide cuál sea la comisión competente, sus miembros presentan enmiendas, etc. Todos estos supuestos no se hallan contemplados en la relación de la Comisión Constitucional con el Congreso en el exámen de los proyectos de autonomía y, en consecuencia, si se entendiera que la Comisión Constitucional posee competencia legislativa, se rompería la función dependiente de ésta.

Frente al argumento anterior, no es obstáculo la existencia de comisiones con plenitud legislativa, según lo previsto en el artículo 75,1

"las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley..."

puesto que subsiste la posibilidad para el Pleno de

"recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto de ley que haya sido objeto de esta delegación".

y se exceptúan explícitamente las leyes orgánicas, entre las

que el artículo 81 de la Constitución incluye las que aprueben los estatutos de autonomía (6).

Finalmente, las comisiones legislativas se rigen en nuestro derecho parlamentario por el principio de especialización. Su ámbito de competencia, aunque no se halle definido en texto alguno, se entiende limitado por el paralelismo existente entre las comisiones permanentes y los Departamentos ministeriales (7), siendo la Mesa del Congreso quien atribuye la facultad de conocer a las comisiones, según el artículo 31,2 del Reglamento provisional.

"La Mesa del Congreso, oídos los portavoces de los grupos parlamentarios, declarará en cada caso, por acuerdo unánime, cuál es la Comisión competente".

Como se observa, la adscripción de los proyectos de estatuto se halla sustraída por la Constitución a las decisiones de la Mesa del Congreso. Pero este argumento no tiene en sí gran trascendencia; es más importante destacar que según el mismo artículo en su párrafo 3º

"Cuando una cuestión, proyecto o proposición de ley no sea de la específica o única competencia de una determinada Comisión, o revista particulares características que así lo aconsejen, la Mesa o el Pleno del Congreso... podrán constituir una Comisión especial, formar una Comisión

conjunta, encomendar el conocimiento del asunto a la Comisión que tenga la competencia principal o atribuir a cada una de las Comisiones competentes el conocimiento de la parte del asunto que les corresponda."

Uno y otro artículo se dirigen a señalar que, en nuestro derecho parlamentario, la caracterización como comisiones legislativas se halla íntimamente conectada con la especialización de las mismas, hasta tal punto que las situaciones complejas exigen una solución "ad hoc" que respete esta complejidad. Y, en este aspecto, la Constitución se aparta excesivamente del esquema general para entender que se esté pensando en una comisión legislativa, dado que los estatutos comprenden temas constitucionales, pero también competencias relacionadas con todos los ministerios y, por tanto, con todas las comisiones, etc.

Por todo ello, la Comisión Constitucional del Congreso ejerce una función atípica. Así se deduce de la Constitución y del Reglamento provisional y queda confirmado, especialmente, por las "normas reglamentarias sobre elaboración de los Estatutos de Autonomía", aprobadas por el Pleno del Congreso el 30 de mayo de 1979 (8). En efecto, en sus artículos 5, 7 y 8 se especifica claramente que todas las votaciones deben realizarse por separado, tanto en el trámite de ponencia como en el de comisión, en el interior de cada uno de los órganos participantes, la delegación de la Asamblea

de Parlamentarios y la Comisión Constitucional (9).

De esta forma, la Comisión Constitucional no puede legislar -o, en un sentido más estricto, establecer un texto determinado- sin el simultáneo consentimiento de la delegación de la Asamblea proponente. Ello comporta, considerándolo desde un punto de vista negativo, que una y otra ostentan un derecho de veto que, en su caso, exige la resolución del conflicto por las Cortes Generales. Desde un punto de vista positivo, el texto definitivo del Estatuto aparece como un acuerdo de voluntades sin que ninguna de ellas ostente primacía sobre la restante (10).

Queda con ello claro que la Comisión Constitucional no "tramita como ley", sino que debe buscar el acuerdo y que, por tanto, su función no es tanto legisladora como de control y de negociación. Actividad de control, por cuanto el propio texto constitucional, en el artículo 145,2,2, le concede una potestad primaria de "examen", lo cual implica la valoración en relación a una norma superior. Así, una primera función sería el ejercicio de un control de constitucionalidad.

En este sentido, conviene recordar que el derecho constitucional comparado aporta argumentos para delimitar el carácter de la actividad de las comisiones competentes en el estudio de los proyectos de estatuto. Así, el artículo 123 de la Constitución italiana afirma:

"El Estatuto será debatido en Consejo Regional con la mayoría absoluta de sus componentes y será mediante ley de la República."

No nos compete señalar ahora las similitudes y diferencias entre el modelo regional italiano y las autonomías españolas; pero sí el precisar que la exigencia de aprobación por ley de los estatutos talianos dio lugar a que la Comisión Senatorial definiera su propia competencia al ámbito restringido de la legitimidad constitucional de los proyectos presentados y, en la práctica, los textos estatutarios resultantes difirieron en poco a los presentados al Parlamento (11).

Pero, junto a esta actividad de control, y dada la peculiar distribución de competencias que establece la Constitución, corresponde también a la Comisión Constitucional una función negociadora. En efecto, puesto que no existen unas materias previamente reservadas a las Comunidades Autónomas ni tampoco otras de competencia exclusiva del Estado, ya que el artículo 150,1 y 2, amplía notablemente las posibilidades autonómicas, podría producirse que en los estatutos, como ley orgánica, se regularán estas transferencias o delegaciones. Es evidente que, en este caso, el proyecto presentado por la Asamblea de Parlamentarios exige el consentimiento de las otras partes implicadas.

Así, la Comisión Constitucional ejerce una función de control y de negociación; su ámbito se halla limitado al

estudio de la constitucionalidad del proyecto y de las competencias libremente cedibles por el Estado y no resultaría congruente con la Constitución el análisis del sistema institucional previsto en los Estatutos, las competencias mínimas del artículo 148, etc.

De esta forma puede comprenderse a qué se debe el atípico funcionamiento de la Comisión Constitucional que no tiene plenitud legislativa. El proceso de aprobación de los estatutos exige una doble voluntad, la de la Comunidad Autónoma y la del conjunto del Estado, que se va manifestando en diversos momentos procedimentales. La intervención de la Comisión Constitucional y de la delegación de la Asamblea de Parlamentarios busca "determinar, de común acuerdo, la formulación definitiva", con lo que encuentra su máxima expresión esta confluencia de las dos partes. Se respeta así la propia Constitución pues ésta, en cuanto reconoce y garantiza el derecho a la autonomía, comporta la correspondiente autonomía estatutaria o sea, el derecho de las Comunidades a autodotarse de su estatuto dentro de los límites de la Constitución y sin más límites que la misma (12). Pero, en cuanto algunas competencias por las Comunidades Autónomas rebasan el mínimo garantizado por la Constitución y su delegación o transferencia requiere el consentimiento del Estado, no es suficiente la primera voluntad autoestatuyente y se precisa, a estos efectos, la intervención de la Comisión Constitucional. Por su parte, los Plenos de las Cámaras,

con su voto de ratificación, aportan como representantes de toda la Nación española la integración de los estatutos al ordenamiento constitucional.

Con todo, este esquema que pretende, a la vez, dar cuenta del derecho a la autonomía que comporta una facultad autoestatuyente y de los intereses del Estado, se ha visto desmentido por la realidad. Ello no se ha producido para privilegiar a una de las partes del proceso, delegación de la Asamblea, Comisión Constitucional, Cortes Generales, sino para trasladar el centro de las decisiones al ejecutivo y a los partidos políticos, siendo el debate parlamentario meramente formal. Sin embargo, éste no debe ser argumento para olvidar el análisis de nuestra Constitución, para recordar a quién corresponda su artículo 9,1,

"Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico."

NOTAS

- (1) Artículo 66,2 Const.
- (2) Las normas sobre elaboración de los Estatutos de Autonomía no aclaran este supuesto, puesto que el examen de la Mesa del Congreso afecta sólo al procedimiento (art. 1), mientras que la toma en consideración puede incluir criterios de oportunidad política. Sin embargo, la hipótesis parece exclusivamente teórica y se cita con la finalidad de señalar cierta vaguedad del texto constitucional.
- (3) Artículos 138, 139, etc. Const.
- (4) Artículo 90, en el supuesto de leyes orgánicas.
- (5) Boletín Oficial de las Cortes, nº 21. 22 de octubre de 1977.
- (6) Artículo 81: "Son leyes orgánicas... las que aprueben los Estatutos de Autonomía... la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto."
- (7) Gil-Robles, J.M. y Pérez-Serrano, J. Diccionario de términos electorales y parlamentarios . Madrid, 1977.
- (8) Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. I Legislatura. Serie H, nº 5-II. 8 de junio de 1979.

- (9) Art. 5,2: "La Ponencia conjunta intentará alcanzar un acuerdo en el plazo de tres semanas, proponiendo la redacción de un texto definitivo. Este texto se someterá a la votación separada de cada una de las Ponencias. Se entenderá que existe acuerdo cuando la mayoría de cada una de ellas, expresada en voto ponderado en función al número de parlamentarios de cada Grupo o formación política, respectivamente, sea favorable al texto propuesto".
- Art. 7,2: Concluidas todas las intervenciones se someterá a votación separadamente de la Comisión y de la Delegación de la Asamblea, cada uno de los textos y se verificará la existencia o inexistencia de acuerdo".
- Art. 8,1: Una vez concluida la deliberación y votación del articulado se abrirá debate sobre la totalidad. Concluido éste mediante la adopción, en su caso, de una moción de cierre, se procederá a una votación de totalidad en la que se pronunciarán de nuevo separadamente la Comisión y la Delegación..."
- (10) Ello contradice la frase de Emilio Attard a La Vanguardia del 2 de agosto de 1979: "... en toda negociación de Estatuto hay tres elementos trascendentes que son: la Asamblea proponente, que es la que defiende su textualida la Comisión Constitucional que es en la que radica la plenitud del poder legislativo y a la que se incorpora una delegación de la Asamblea proponente y, en último término, el ejecutivo..." Visión política que no concuerda con los textos legales en cuanto que éstos no otorgan ninguna intervención al ejecutivo, no conceden plenitud legislativa a la Comisión y mantienen una personalida diferenciada entre ésta y la Delegación de la Asamblea proponente.

- (11) Bassanini, F. Le Regioni fra Stato e comunità locali , Bologna 1976, págs. 56 y ss.
- (12) Para el concepto de autonomía estatutaria, véase Gerpe Landín M. "Las Comunidades autónomas en la Constitución Española de 1978", en Revista Jurídica de Cataluña, abril-junio, nº 2, 1979, especialmente págs. 310-313.

I N D I C E

CAPITULO I.

ALIANZAS DE PARTIDOS Y MODELOS PARLAMENTA- RIOS PARA LA FORMACION DE UNAS CORTES	
-Las raíces teóricas del debate	
NOTAS AL CAPITULO I	

CAPITULO II.

ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DEL PARLAMENTO Y STATUS DE SUS MIEMBROS	
-La denominación del Parlamento español.	
-La naturaleza del bicameralismo.....	
El sentido de la fórmula adoptada ...	
-La elección del Congreso de los Diputa- dos	
La concepción ideológica de la Cámara Baja	
-La elección del Senado	
-El principio representativo	
-El control del proceso electoral	
-Inelegibilidades e incompatibilidades ...	
-Inviolabilidad e inmunidad parlamentaria.	
La inviolabilidad parlamentaria	
La inmunidad parlamentaria	
-La autonomía reglamentaria	
Naturaleza y límites	
La tutela de las minorías	
-La presidencia de las Cámaras	
La desaparición de la Presidencia de las Cortes	
Composición y elección de la Mesa y de la Presidencia	
Competencias de la Presidencia	

- Los Grupos Parlamentarios
 - La constitucionalización de los grupos parlamentarios
 - La formación de los grupos parlamentarios
 - La naturaleza de los grupos parlamentarios
- La Junta de Portavoces
 - El debate
 - Competencias reconocidas y asumidas. Significado
- Las Comisiones
 - Las Comisiones permanentes
 - Las comisiones con plenitud legislativa
 - Ambito de competencia
 - Las comisiones de encuesta
 - Las diputaciones permanentes
- Los recursos económicos
- NOTAS AL CAPITULO II

CAPITULO III.

- EL PARLAMENTO EN SUS RELACIONES NO LEGISLATIVAS CON EL GOBIERNO
- La moción de investidura
 - Las Cámaras en la investidura
 - La designación de candidato
 - Objeto de la votación
 - Las mayorías requeridas
 - Consideraciones generales
- La responsabilidad política
 - La propuesta socialista
 - La responsabilidad por la vía del hecho

El proyecto gubernativo	
La moción de censura en el proceso cons <u>tituyente</u>	
La cuestión de confianza en el proceso constituyente	
Consideraciones generales	
-La disolución de las Cámaras	
La titularidad del derecho	
Ambito de aplicación	
La disolución y la denegación de la con <u>fianza</u>	
Los límites del derecho de disolución .	
-Los instrumentos para la información y el control	
NOTAS AL CAPITULO III	

CAPITULO IV.

LAS CORTES EN SU FUNCION LEGISLATIVA	
-Las limitaciones a la potestad legislativa de las Cortes	
La legislación del Gobierno	
La legislación autonómica	
La reserva reglamentaria	
La intervención popular mediante refe <u>réndum</u>	
El Tribunal Constitucional	
-Las expresiones de la potestad legislativa.	
-El procedimiento legislativo	
La iniciativa legislativa	
La elaboración de la ley	
La elaboración de la Ley Orgánica	

El procedimiento en comisión
 El procedimiento de urgencia
 Los procedimientos especiales

NOTAS AL CAPITULO IV.

CONCLUSIONES

FUENTES DOCUMENTALES

BIBLIOGRAFIA CITADA

ANEXOS:

- Estrategias para un sistema de p partidos
- Relación de las alianzas partidistas de mayoría absoluta
- Distribución de escaños por provincia, según las enmiendas al primer anteproyecto constitucional, presentadas por los grupos socialistas, comunista y Minoría Catalana
- La función de la Comisión Constitucional del Congreso en la elaboración de los Estatutos de Autonomía.