8.23

Jordi Solé Tura

EL CONTROL PARLAMENTARIO

EN EL PERIODO CONSTITUYENTE Y EN LA CONSTITUCION DE 1978

Ponencia para el Simposium
"Parlamento y sociedad civil"
Facultad de Derecho. Universidad de Barcelona.
8-10 marzo 1979.

I. EL CONTROL PARLAMENTARIO EN EL PERIODO CONSTITUYENTE.

La cuestión del control parlamentario en la Constitución de 1978 no se puede ver desgajada del carácter que ha revestido el período constituyente. Por esto me detendré en la consideración de cuáles han sido y cómo han funcionado los mecanismos de control en el período constituyente y, más allá de estos, cuáles han sido los condicionantes políticos últimos de las soluciones constitucionales finalmente adoptadas .

I. La Ley para la Reforma Política y el carácter de las nuevas Cortes.

La peculiaridad de la transición del sistema basado en las Leyes fundamentales del período franquista a la nueva democracia radica en que se inició sin una previa ruptura política. No constituyó, pues, un proceso de substitución radical de un orden jurídico por otro, como había ocurrido en los períodos constituyentes de signo democrático de nuestra historia constitucional (1812, 1869, 1931).

Por ello las nuevas Cortes,pese a estar fundadas en un principio de legitimidad radicalmente contrario a las del período franquista, empezaron a funcionar con una mezcla de elementos de ruptura y de continuidad respecto a las anteriores.

Así, por ejemplo, la disposición transitoria tercera de la Ley para la Reforma Política (L.P.R.) de 4.1.77 establecía: "Desde la constitución de las nuevas Cortes y hasta que cada Cámara establezca su propio reglamento, se regirán por el de las actuales Cortes en lo que no esté en contradicción con la presente Ley, sin perjuicio de la facultad de acordar, de un modo inmediato, las modificaciones parciales que resulten necesarias o se estimen convenientes".

En función de esta última cláusula, la Presidencia de las Cortes (designada en funciones de las Cortes anteriores y no delas nuevas) estableció unas normas provisionales de funcionamiento que fueron comunicadas a los portavoces de los partidos con representación parlamentaria antes dela constitución formal de las nuevas Cortes, es decir, que no fueron ni aprobadas ni refrendadas por éstas.

Estas normas provisionales, publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes (B.O.C.) de 30 de junio y de 11 de julio de 1977, presidieron la constitución de las Cortes y su puesta en funcionamiento hasta la aprobación de los reglamentos previstos por la citada disposición transitoria 3ª de la L.R.P.

A la vez, el Reglamento de las Cortes franquistas, de 15 de noviembre de 1971 seguía vigente como derecho supletorio.

Otra consecuencia de la peculiaridad de esta transición fue que las propias Cortes tuvieron de entrada un doble carácter: fueron a la vez Cortes ordinarias y Cortes constituyentes. La propia L.R.P. fundamentaba jurídicamente este doble carácter, al precisar en su art. 2 la composición de las Cortes co-

mo Cortes ordinarias y al prever en su art. 3 la posibilidad de una reforma constitucional. Teniendo en cuenta el carácter de las Leyes fundamentales que se sometían a esta posibilidad de reforma era indudable que la reforma misma iba a adquirir un carácter constituyente, pues los principios en que se basaba la legislación anterior habían sido proclamados permanentes e inalterables por su propia naturaleza (art. 1 Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17.5.58 y art. 3 ley Orgánica del Estado de 10.1.67).

Esta posiblidad jurídica se precisó con el resultado de las elecciones del 15 de junio de 1977, las cuales significaron un claro rechazo de toda posible continuidad con el sistema anterior.

Ahora bien, las nuevas Cortes no fueron elegidas especificamente cono constituyentes. Esa fue la consecuencia política de las propias elecciones. Por ello las Cortes tuvieron de entrada el doble carácter de ordinarias y constituyentes. Este doble carácter, visible incluso en su composición bicameral totalmente atípica desde la perspectiva constituyente, condicionó sensiblemente el propio funcionamiento de las Cortes y repercutió de manera directa en la problemática del control del ejecutivo. En tanto que Cortes ordinarias necesitaban articular enseguida mecanismos efectivos de control. En tanto que Cortes constituyentes toda regulación del control sobre el legislativo debía subordinarse al resultado final del proceso constituyente.

Ahora bien, esta disyuntiva amenazaba con privar de toda efectividad la noción misma de control. Si la creación de los mecanismo de control se supeditaba a la terminación de la labor constituyente y ésta se alargaba -como de hecho sucedió- el ejecutivo podía encontrarse totalmente libre de control paralamentario, durante un largo período.

Dado que, a la vez, seguían vigentes algunos de los instrumentos de acción legislativa del régimen anterior y muy particularmente la posibilidad indiscriminada de la legislación de urgencia (1), la propia labor de las Cortes como Cortes ordinarias podía quedar profundamente mediatizada.

De aquí que, a lo largo del proceso constituyente, la cuestión del control revistiese una importancia particular y diese lugar a momentos de grave tensión parlamentaria.

II. La transición a las nuevas Cortes y los problemas del control en el plano reglamentario.

Como se ha dicho en los números 1581 y 1583 del B.O.C. (30.6. y 11.7 de 1977) se publicaron sendas disposiciones de la Presidencia de las Cortes sobre las Juntas preparatorias y la Constitución interina de las Cámaras, los Grupos Parlamentarios, las elecciones para los órganos mixtos, el nombramiento de Comisiones y la constitución definitiva de las Cámaras.

Estas disposiciones de la Presidencia de las COrtes, suma y compendio de la transición en el plano reglamentario, actuaron de hecho como reglamento provisional de las Cortes hasta la aprobación de los respectivos reglamentos de las Cámaras, a finales de 1977.

Su carácter mismo de normas para la transición excluía la regulación de ningún mecanismo de control. Pero la urgencia misma de los problemas políticos planteados y la contradicción provocada por el doble carácter de las mismas Cortes (constituyentes y ordinarias) obligaron a forzar el contenido de las previas normas de transición desde el punto de vista del control.

Así, por ejemplo, el artículo 27 de las mismas establecía que hasta la constitución definitiva de las Cámaras y la aprobación de sus normas reglamentarias, el Congreso y el Senado sólo podía efectuar las elecciones y tomar los acuerdos normativos contemplados en las propias disposiciones dela Presidencia. Quedaban excluídas,por tanto, la capacidad legislativa delas Cortes y la capacidad de control.

Sin embargo, el último párrafo de dicho art. 27 abría una puerta a una posible actividad de control pues establecía que ambas Cámaras "...podrán deliberar y pronunciarse, sin embargo, sobre las comunicaciones del Gobierno o las proposiciones que no fueran de ley presentadas por los grupos parlamentarios".

Con este párrafo, las Cortes, además de poder proceder a su propia regulación interna podían pronunciarse sobre comunicaciones del gobierno, sin efecto jurídico ulterior, y aprobar mociones sin carácter legislativo, es decir, puramente orientador de la función de gobierno.

Estas mociones no tenían otro efecto jurídico que el de constituir recomendaciones al gobierno.

Ni una ni otra facultad eran, pues, auténticos mecanismos de control de la acción del ejecutivo.

El planteamiento del llamado "caso Blanco", en el que se puso en juego el principio mismo de la inmunidad parlamentaria se transformó, por razones de estricta coyuntura política, en una exigencia de responsabilidad gubernamental. Para ello se intentó forzar la interpretación del art. 27 de la Disposición II de la Presidencia más allá dolo que establecía la letra de la misma.

Lo que se demostró era que las disposiciones de la Presidencia no daban lugar al ejercicio de una auténtica función de control parlamentario y por ello el tema se trasladó a otro nivel: el del Reglamento en proceso de elaboración.

En efecto, por iniciativa del Grupo Parlamentario "Socialistas del Congreso" se intentó introducir en el Reglamento del Congreso la regulación de la moción de censura y de la cuestión de confianza. Es indudable que el tema tenía trascendencia política, dado el vacío en que la L.R.P. había dejado a las Cortes como órgano de control. Pero lo que resultaba jurídicamente improcedente es que la cuestión se resolviese a nivel reglamentario, dado que el Reglamento no contempla ni puede contemplar más que la regulación y el funcionamiento internos del propio órgano legislativo, pero no sus relaciones con otros órganos ni, en general, con terceros.

Por eso, tras un arduo debate, la Comisión de Reglamento y el pleno del Congreso decidieron no regular el tema del control en el propio Reglamento, pero sí hacer mención expresa del mismo y remitir su regulación a una ley específica que se calificó de "provisional", para dejar patente su supeditación al resultado final del proceso constituyente. Este es el contenido de los artículos 136 y 137 del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados.

Una vez aprobado el Reglamento se emprendió, en efecto, la discusión del proyecto de ley presentado al respecto por el Gobierno. Este proyecto, larga y duramente discutido en el Congreso, fue aprobado sin modificaciones por el Senado y se promulgó como ley 11/1977 de 4 de noviembre (B.O.E. 16 de noviembre). Se trata de una ley provisional -es decir, supeditada al resultado definitivo de la regulación constitucional, entonces en curso- cuyo objeto es regular las relaciones entre el gobierno y las Cortes "... a efectos de la moción de censura y de la cuestión de confianza".

III. La ley de relaciones entre el gobierno y las Cortes.

En cumplimiento de lo acordado al discutir y aprobar el proyecto de Reglamento del Congreso de los Diputados, el Gobierno presentó un proyecto de ley por el que se regulaban con carácter provisional "las relaciones entre el Congreso y el Senado en el ejercicio del control parlamentario del Gobierno". Este proyecto se publicó en el B.O.C. de 27 de septiembre de 1977, acompañado de unas normas de tramitación del mismo. Lo más destacado de estas normas ("acordadas previa deliberación de la Junta de Portavoces de los Grupos Parlamentarios") era que se suprimía el trámite de Comisión, puesto que el examen y la discusión del proyecto se transferían directamente al pleno del Congreso. También es de señalar que según el p. 1º del art. 5, la explicación de voto de cada grupo parlamentario se hacía antes de la votación. De esta suerte la explicación de voto se transformaba prácticamente en una prolongación de los turnos a favor y en contra. Finalmente, cabe señalar que el proyecto no se presentaba formalmente como un proyecto de ley de control del legislativo sobre el ejecutivo sino como una regulación provisional de las relaciones entre el Congreso y el Senado en el ejercicio de dicho control parlamentario. Desde el punto de vista formal, pues, no establecía ex novo un control parlamentario sino que lo daba por supuesto, en los términos de los artículos 136 y 137 del Reglamento del Congreso.

El proyecto de ley del gobierno planteaba varios problemas y tenía, en general, un tono claramente restrictivo en relación con las facultades controladoras de las Cortes.

Entre sus notas distintivas cabe señalar las siguientes:

1. La moción de censura carecía de todo efecto jurídico, al no preverse las consecuencias inmediatas de la misma. Correlativamente, el proyecto tampoco se refería para nada a la facultad gubernamental de disolver las Cortes.

2. La moción de censura podía ser presentada indistinta - mente en cualquiera de las dos Cámaras, pero se discutía en se- sión conjunta de ambas (art. 4);

3. No se preveía que la moción pudiese ser presentada por un grupo parlamentario y sí únicamente por 10 diputados o 35 se- nadores (art. 3).

4. Para reforzar la protección del gobierno, no sólo se - exigía que la moción fuese aprobada por "...la mayoría de los - miembros que componen las Cortes" sino que sólo se computaban - los votos favorables a la moción, con lo cual la abstención se asimilaba al voto contrario (art. 5,1).

5. El gobierno podía plantear la cuestión de confianza en cualquier momento y en cualquiera de las dos cámaras sobre la - aprobación de un proyecto de ley. Dicho proyecto quedaba automá ticamente aprobado en su globalidad si no se presentaba una mo- ción de censura en un término de 24 horas o si presentada ésta - era derrotada (art. 6,1).

Como se puede comprobar fácilmente, el proyecto de ley da ba una gran protección al gobierno frente al control de las Cor tes y abría un peligroso boquete que podía reducir aun más -y hasta invalidar- la potestad legislativa de éstas. De haber pros pasado sin modificaciones el p. 1 del art. 6 el gobierno podía haber llegado a disponer de una gran autonomía legislativa que se añadiría a la que ya tenía en sus manos con la ausencia efec tiva de control sobre su legislación de urgencia.

En el pleno del Congreso de los Diputados, el debate se centró en estos puntos, aunque todo él estuvo condicionado por la evidencia de que el proyecto de ley no constituía una auténtica forma de control parlamentario, por la ya citada carencia de efectos jurídicos de la moción de censura. El fruto del deba te puede centrarse en los siguientes puntos:

1. La capacidad de presentar una moción de censura se - extendió también a "un grupo parlamentario" (art. 3,1).

2. Se eliminó la extraña figura jurídica de la sesión - conjunta, dejándola subsistente tan sólo en caso de desacuerdo entre las dos cámaras (art. 4,4).

3. En consecuencia, la moción de censura se empezaba a - discutir en la Cámara en que se hubiese presentado y sólo pasa- ba a la otra en caso de ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros componentes de la Cámara donde se hubiese presenta do. A la vez, desaparecía la mención de que sólo se computarían los votos favorables (art. 5,1,2 y 3).

4. Se modificaron también algunos plazos importantes. Así, por ejemplo, se especificó que la moción de censura sólo podía empezar a debatirse hasta que hubiesen transcurrido cinco días desde el siguiente a su presentación (como ya establecía el art. 3,2 del proyecto), pero añadiendo "...ni después de los diez si guientes a esta fecha". A la vez se precisaba que la moción se distribuiría a todos los diputados o senadores "... con tres - días de antelación", pues en el proyecto inicial no se decía na

da en cuanto al tiempo de esta distribución (art. 3,2).

5. La modificación más importante fue, seguramente, la relativa a la cuestión de confianza. Aunque se mantuvo, con muchas resistencias, la posibilidad de que el gobierno comprometiese su confianza sobre la aprobación de un proyecto de ley, se especificó que esta facultad no se podía ejercer en relación con toda la legislación ordinaria sino únicamente en relación con un proyecto de ley ".. que incorpore las bases de su actuación programática en supuestos de especial transcendencia para el país" (art. 6,1). El plazo para la presentación de la contramoción de censura pasaba de veinticuatro horas a cinco días (lo cual daba obviamente mucho más margen de maniobra para el éxito de la moción y, en consecuencia, aumentaba las posibilidades de control eficaz (art. 6,1). Además, se limitaba la capacidad del gobierno de utilizar esta facultad extraordinaria, puesto que sólo podía presentar la cuestión de confianza una sola vez en el plazo de tres meses y nunca más de tres veces dentro de un mismo período de sesiones (art. 6,3). Con esto se colocaba un serio obstáculo a la posible invasión sistemática del ámbito legislativo por el gobierno.

Hay que decir, sin embargo, que la ley en cuestión no constituía un mecanismo suficiente para poder hablar de un auténtico control parlamentario del gobierno. La carencia de efectos jurídicos inmediatos de la moción de censura aprobada, la exigencia de mayoría absoluta de los componentes de ambas Cámaras, la complejidad del proceso mismo, que podía producir un considerable alargamiento de la discusión de la moción y la posibilidad misma de que el gobierno invalidase una parte de la potestad legislativa de las Cortes a través de la cuestión de confianza (pese a su gran limitación final), convertían el mecanismo en un encasillaje pesado, difícil y carente de fuerza. No es de extrañar, pues, que a lo largo de la primera legislatura esta ley no se llegase a utilizar en ningún momento y que en su lugar prevaleciese el control político-general a través de las proposiciones no de ley, las interpelaciones y las preguntas.

IV. Otras formas de control: interpelaciones, preguntas y mociones.

Los reglamentos del Congreso y del Senado contemplan otras formas de acción de una y otra Cámara en el ámbito específico del control propiamente dicho, es decir, de decisiones de las Cámaras que produzcan efectos jurídicos sobre el ejecutivo, sino de decisiones parlamentarias de carácter orientador (caso de las proposiciones no de ley) o de carácter fiscalizador de la acción de un Ministerio concreto (interpelaciones y preguntas).

Pese a su falta de vinculabilidad jurídica, constituyen mecanismos de gran importancia política potencial. Y subrayo el adjetivo potencial porque es evidente que sólo revestirán importancia política ventajosa si se correlacionan con unos mecanismos de control eficaces (censura y confianza). En este caso, la interpelación, la pregunta o la moción, jurídicamente ineficaces en sí mismas, pueden transformarse en formas superiores de control (censura o confianza), jurídicamente eficaces. Si éstas no existen o se hallan recortadas, la eficacia de las preguntas, las

interpelaciones y las mociones que la fuertemente reducida.

Dicho esto, es innegable que la ambigüedad misma con - que está redactada la regulación de las interpelaciones, las - preguntas y las mociones en los Reglamentos del Congreso y del Senado se presta a una interpretación y una utilización elásticas de las mismas, hasta el punto de convertirlas en auténticas mociones de censura en algunos casos. Su valor como tales es jurídicamente nulo pero políticamente importante.

Ahora bien, la práctica de la primera legislatura ha - mostrado que el principal inconveniente de estas formas secundarias de control radica en su propia concepción reglamentaria. Las interpelaciones y preguntas, por ejemplo, carecen de la virtualidad operativa que les da, por ejemplo, la institución del "question time" en la Cámara de los Comunes británica, por la extrema lentitud de su proceso.

En principio, el Reglamento establece unos plazos razonables, que parecen dar gran agilidad al sistema. Así, vg. el art. 120 establece que ".. transcurridas dos semanas desde su presentación las interpelaciones se pondrán sin más en el orden del día de la primera sesión siguiente..". Idéntico sistema rige para las preguntas, según el art. 128,3.

Esto se completa con la disposición del art. 129: "Un día a la semana, siempre que el Pleno esté reunido, será dedicado al desarrollo de preguntas, a menos que el orden del día no esté enteramente reservado a otros temas. Transcurrido dicho - tiempo, el Presidente remite las interpelaciones y preguntas no desarrolladas a la sesión siguiente".

Pues bien, la práctica parlamentaria de la primera legislatura ha modificado sustancialmente el espíritu de estas - disposiciones y lo que ha sido el último inciso del - citado artículo 129: la remisión sistemática a "la sesión siguiente".

Las causas de esta deformación han sido las siguientes:

1. El tiempo propiamente dedicado a las sesiones parlamentarias. En principio las Cortes trabajaron de martes a viernes, aunque en la práctica se tendió a reducir la labor del - viernes únicamente a la mañana, cuando no a prescindir totalmente de la jornada. Los martes y los jueves se dedicaban al trabajo de las Comisiones, los miércoles por la tarde a los Plenos y los miércoles por la mañana a las reuniones de los grupos parlamentarios. A finales de la legislatura, ante la necesidad de dar salida a la tarea acumulada, se amplió la celebración de los plenos a los jueves por la tarde -e incluso por la mañana-. Dado el carácter doble que tuvieron las Cortes -constituyentes y ordinarias a la vez- los Plenos recibieron muy cargada la tarea propiamente legislativa, con lo cual se hizo literalmente inviable el cumplimiento del primer inciso del artículo 129 (dedicar un día al desarrollo de preguntas (y de interpelaciones).).

2. La ausencia de un auténtico control parlamentario. Las insuficiencias de la Ley de relaciones entre las Cortes y el Gobierno obligaron a intensificar la presentación de interpelaciones y preguntas para intentar someter a fiscalización la labor del Ejecutivo. Esto provocó una inflación de interpelaciones y preguntas, con el consiguiente atasco en su discusión. Además, se estableció una jerarquía entre las interpelaciones y las preguntas. Dado que las interpelaciones podían dar lugar a la presentación de una moción, la mayoría de las cuestiones se presentaban bajo la forma de interpelaciones. Estas se colocaban siempre antes que las preguntas en el orden del día y su discusión en el pleno se convertía a menudo en un largo y complejo debate, que se volvía a reproducir con ocasión de la presentación de la correspondiente moción. Por ello las preguntas quedaban relegadas y se posponían constantemente de sesión en sesión.

3. El protagonismo individual de los parlamentarios. Dada la estructuración de los grupos parlamentarios, las interpelaciones y preguntas podían ser una vía de escape para el protagonismo personal de algunos diputados y senadores, especialmente en relación con problemas específicos de su circunscripción o de una localidad de la misma.

Por todas estas razones, las interpelaciones y preguntas se acumulaban en la Mesa del Congreso y en la del Senado. En numerosas ocasiones el plazo transcurrido entre la presentación de una interpelación o una pregunta y su discusión en el Pleno fue de seis, siete y hasta ocho meses. Con ello las interpelaciones y preguntas perdían su eficacia controladora y se convertían en meros ejercicios formales sin trascendencia política ni jurídica.

Es indudable que si se quiere dar alguna virtualidad a este mecanismo parlamentario hay que proceder a un cambio total de su regulación. A mi entender los criterios en que debería inspirarse esta reforma son los siguientes:

1. Desplazar la discusión de las interpelaciones y las preguntas a las Comisiones permanentes. Sólo en caso de que las interpelaciones culminasen en la presentación de una moción debería llevarse ésta al Pleno.

2. Utilizar más a fondo la opción que da el actual art.131,1 del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados y el art. 129,2 del Reglamento Provisional del Senado, de modo que la respuesta sea normalmente por escrito, a menos que se solicite expresamente que sea verbal.

3. Incrementar el tiempo semanal dedicado a los plenarios de las Cortes y del Senado y reservar una o dos horas de cada sesión para el planteamiento y discusión de interpelaciones y preguntas.

4. Prever un mecanismo que permita presentar preguntas sólo con unas horas de antelación, con tiempo de exposición y tiempo de respuesta limitados (por ejemplo, cinco minutos cada uno).

Naturalmente, estos criterios sólo podrán desarrollar si los mecanismos de control previstos en la Constitución llegan a funcionar. Y ahí radica, seguramente, el obstáculo principal: los mecanismos de control previstos en la Constitución son tan rígidos que todo hace suponer que las próximas legislaturas seguirán dedicando una parte muy importante de su labor al planteamiento y discusión de proposiciones no de ley, interpelaciones y preguntas como formas principales (y no subsidiarias) de control político del Ejecutivo.

II. EL CONTROL PARLAMENTARIO EN LA CONSTITUCION DE 1978.

Tras la experiencia de la primera legislatura, resumida en las páginas anteriores, procede contemplar cuáles son los mecanismos principales de control previstos en la nueva Constitución.

Estos mecanismos son fundamentalmente los siguientes:

1. La moción de censura prevista en ela art. 113 y en el art. 114,2.
2. La cuestión de confianza, prevista en el art. 112 y en el art. 114,1.
3. Las interpelaciones y preguntas, previstas en el art. 111.
4. La facultad atribuída a las cámaras y sus Comisiones de reclamar la presencia delos miembros del Gobierno (art. 110).

Estos mecanismos clásicos se inspiran en el principio general definido en el art. 108: "El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados".

Pero las posibilidades del control parlamentario no se deben ver limitadas a las que acabo de reseñar. Es indispensable ponerlas en relación con otras disposiciones del propio texto constitucional, que completan la arquitectura del control.Entre éstas cabe señalar las siguientes:

1. El mecanismo de nombramiento del Presidente del Gobierno (art. 99).
2. El procedimiento de impeachment previsto en el art. 102.
3. La institución de las leyes orgánicas dentro de una nueva instrumentación de la jerarquía normativa, todo ello en relación con la sección 1ª del cap. 2 del Título I.
4. La regulación de la legislación delegada y de la legislación de urgencia en los artículos 82 a 86.

Creo que también hay que incluir en las formas de control lo dispuesto en el p1 del art. 155 por cuanto la facultad que allí se otorga al Gobierno de adoptar las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de determinadas obligaciones queda condicionada a la aprobación previa, por mayoría absoluta, de una de las Cámaras, el Senado. De todos modos, éste es un problema específico que exige un tratamiento igualmente específico.

No me propongo aquí, por razones de espacio, hacer un tratamiento circunstanciado de todas y cada una de las formas de control que he reseñado. Intento, más bien, trazar una panorámica general que permita captar la interrelación entre todas ellas y formarse una idea clara de la virtualidad real (o de la falta de virtualidad) del control del Ejecutivo por parte de las Cortes en la Constitución.

I. La moción de censura "constructiva" y la posibilidad de un gobierno de minoría.

Este problema, que es sin duda el más importante, debe enfocarse relacionando los artículos 113, 114, 99 y 61 de la constitución.

En efecto, según el artículo 99 el candidato a la Presidencia por el Gobierno propuesto por el Rey a través del Presidente del Congreso tras consultar a los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria deberá someterse a la aprobación del Congreso de Diputados.

Para obtener la confianza de éste requerirá en una primera votación la mayoría absoluta de sus miembros. Pero en caso de no conseguir dicha mayoría, el mismo candidato, sin necesidad de recomenzar el proceso, se someterá a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior y se entenderá que obtiene la confianza del Congreso si la mayoría simple lo es favorable (art. 99,3).

Este sistema se adoptó en la última fase del proceso constituyente, concretamente en la Comisión de Constitución y en el Pleno del Senado. En la redacción del primer anteproyecto por parte de la ponencia (B.O.C. 5 enero 1978) se preveía que la designación debería hacerse por mayoría absoluta, que si ésta no se obtenía debería recomenzarse el proceso y que si transcurridos diez días ninguno de los candidatos hubiere recibido la confianza del congreso por mayoría absoluta éste podía otorgar su confianza por mayoría simple (art. 97).

Este mecanismo se relacionaba no sólo con la moción de censura "constructiva" directamente inspirada en el sistema de la Ley Fundamental de Bonn sino también con la reserva negativa de ley prevista en el art. 72 del anteproyecto e inspirada en el art. 34 de la Constitución de la República Francesa de 1958.

En la reelaboración del anteproyecto llevada a cabo por la ponencia, a partir de las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios y los diputados a título individual, el sistema se modificó (B.O.C. 17 abril 1978).

En el art. 99 se precisaba que podía obtenerse la confianza por mayoría relativa a partir de la segunda votación (p.4), pero que la propuesta de candidato debía hacerse en nova recomenzando el proceso en caso de que el candidato propuesto en primer lugar no hubiese obtenido la mayoría absoluta. Al mismo tiempo, desaparecería la noción de la reserva negativa de la ley.

Este sistema fue confirmado por el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas (B.O.C. 1 julio 1978 art. 99) y por el Pleno del Congreso de los Diputados (B.O.C. 24 julio 1978, art. 13).

La modificación introducida por la Comisión de Constitución y por el Pleno del Senado se debió al acuerdo político de los dos grupos mayoritarios en el Senado (U.C.D. y P.S.O.E.) y tenía por finalidad facilitar la formación de un gobierno de minoría con el mismo candidato a la Presidencia del Congreso inicialmente propuesto, es decir, sin necesidad de proceder a nuevas con-

sultas y a una nueva propuesta formal con el mismo candidato u otro distinto.

Los problemas que todo este mecanismo plantea son los siguientes:

1. El art. 99 permite la formación de un gobierno de minoría con cierta facilidad. Este gobierno de minoría queda fuertemente protegido por el mecanismo de la moción de censura "constructiva" del art. 113,2, pues para obligarlo a dimitir no basta con la existencia de una mayoría adversa sino que ésta mayoría tiene que articularse en torno a un candidato alternativo y, por tanto, en torno a un programa alternativo.

2. El gobierno de minoría queda también fuertemente protegido por la forma en que se ha regulado la cuestión de confianza (art. 112). También la cuestión de confianza sufrió importantes modificaciones en el curso del proceso constituyente. En el anteproyecto elaborado por la ponencia (B.O.C. 5.1.78) se exigía la mayoría absoluta favorable para que la confianza se entendiese otorgada (art. 90). Así se mantuvo en el anteproyecto publicado en el B,O.C. de 17.4.78 (art. 104), en el dictamen de la Comisión de As. Const. y Lib. Pub. del Congreso (B.O.C. 1.7.78,art. 105) y en el proyecto aprobado por el Pleno del Congreso (B.O.C. 24.7.78, Art. 105). Pero la Comisión de Constitución del Senado modificó la redacción, cambiando mayoría absoluta por mayoría simple (B.O.C. 6.10.78, art. 111), es decir, dando un giro totalmente contrario al mecanismo inicialmente previsto. Así lo ratificó el pleno del Senado, así lo mantuvo también la Comisión Mixta - Congreso-Senado,pese al parecer contrario del representante del grupo Comunista, y así se aprobó finalmente (art. 112, Constitución).

3. El juego de la moción de censura "constructiva" y - de la cuestión de confianza permite, pues, la subsistencia de un gobierno de minoría incluso en el caso de una votación o uan serie de votaciones contrarias en el Congreso de los Diputados. - Cierto que esto plantearía un problema político importante que obligaría al gobierno a contemplar seriamente la posibilidad de una dimisión o de una disolución anticipada de las Cámaras, pero éste sería un problema exclusivamente político: desde un punto - de vista jurídico un gobierno de minoría puede subsistir, aun en caso de votaciones adversas, si estas votaciones no se traducen en la formación de una mayoría programátic y en la presentación consiguiente de un candidato alternativo a la presidencia del Gobierno.

II. Contrapesos constitucionales frente a un gobierno de minoría

Esta doble protección queda, sin embargo, matizada por el juego de otros factores que actúan a modo de contrapeso. Entre ellos cabe señalar los siguientes:

1. La institucionalización de la categoría de la "ley orgánica" (art. 81). En efecto, la ley orgánica como categoría - dentro de la jerarquía normativa debe ser aprobada, modificada o derogada por la mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto (art. 81,2). Esto significa -

que en materias de gran transcendencia para todo el sistema jurídico-constitucional, como son las contenidas en la sección 1ª del cap. 2 del Título I, la regulación del sistema electoral, la aprobación de los Estatutos de Autonomía y otras contempladas específicamente en la propia Constitución el gobierno de minoría no podrá legislar sino cuenta con la mayoría absoluta.

Cierto que aquí cabe plantearse el problema de si la exigencia de ".. la mayoría absoluta del Congreso", como dice el p. 2 del art. 81 se refiere a los miembros del Congreso o a los miembros presentes en la votación. Mi interpretación es que se refiere a los miembros del Congreso, pues de otro modo se llegaría al absurdo de que una ley orgánica, situada en el escalón superior de la jerarquía normativa, se podría aprobar, modificar o derogar con menos votos que una ley ordinaria, según como se hiciesen jugar las ausencias en el momento de la votación.

2. Un segundo contrapeso es la desaparición, a partir de la segunda redacción del anteproyecto de Constitución (B.O.C. 17.4.78) de la reserva negativa de ley y de su correlativo, la reserva reglamentaria. De haberse mantenido esta institución, un gobierno de minoría hubiese podído contar con facultades legislativas importantes, dada la elasticidad a que se podía prestar la interpretación de la reserva de ley en su primer y único enunciado (B.O.C. 5.1.78, arts. 72 y 79).

3. Un tercer contrapeso es la regulación de la legislación delegada y de la legislación de urgencia. Los artículos 82 a 86 regulan estrictamente ambas instituciones, privando al gobierno de la facultad de recurrir con frecuencia y de manera unilateral a una y otra forma de legislación. El p. 1 del art. 86 delimita, además, con precisión las materias sobre las que en ningún caso podrá recurrirse a la legislación de urgencia. Y aunque ya se ha intentado una interpretación extensiva de dicho párrafo, entendiendo que la frase ".. no podrán afectar.." se refiere a que "no podrán disminuir o perjudicar" es del todo evidente que el verbo "afectar" es aquí sinónimo de "regular" o "concernir".

Existe, sin embargo, alguna ambigüedad, como es la que plantea el p. 3 del art. 86. ¿Cómo debe entenderse la capacidad de las Cortes de tramitar un decreto-ley del gobierno como proyecto de ley, por el procedimiento de urgencia dentro del plazo de treinta días siguientes a su promulgación?

Evidentemente, esta facultad reservada a las Cortes tiene como finalidad dar a éstas la posibilidad de enmendar un decreto-ley, puesto que el párrafo 2 de dicho artículo solo contempla dos posibilidades: la convalidación o la derogación. Pero la redacción de este tercer párrafo presenta varios problemas:

A) La referencia a las Cortes y no al Congreso permite suponer que la iniciativa de la enmienda puede provenir del Senado, siguiendo el trámite de los arts. 87,1 y 89,2, además de la facultad general de enmienda que el art. 90 otorga al Senado.

B) En caso de que las Cortes estén reunidas o en caso de simple intervalo entre dos sesiones no parece existir mayor

problema. Si se trata de un intervalo el procedimiento puede iniciarse en la Diputación Permanente y sustanciarse en la siguiente sesión. Pero en caso de disolución de las Cortes, ¿puede la Diputación Permanente iniciar y culminar el proceso legislativo? (teniendo en cuenta, claro está, el juego de las dos Diputaciones Permanentes, la del Congreso y la del Senado) ¿O puede la Diputación Permanente iniciar simplemente el proceso legislativo y transferir su culminación a la nueva legislatura?

Como es sabido este es el problema que se ha planteado en el seno de la Diputación Permanente del Congreso tras la primera disolución de las Cortes, con motivo de la discusión del Decreto-Ley denominado de "Protección de la seguridad ciudadana". La interpretación defendida por los diputados socialistas y comunistas es que en el intervalo entre dos legislaturas, la Diputación Permanente debe tener la plenitud de las facultades para hacer viable el p. 3 del art. 86 y, en consecuencia, debe poder iniciar y culminar el procedimiento legislativo previsto en dicho párrafo. Pero ésta es, sin duda, una cuestión compleja que deberá ser objeto de ulterior discusión y precisión.

C) ¿Cómo debe entenderse la facultad reconocida en el párrafo 3 del art. 86? Si el Congreso (o la Diputación Permanente en su caso) deroga el decreto-ley ¿debe entenderse que el p.3 es ya inaplicable? ¿O cabe la posibilidad de que una vez derogado el decreto-ley las propias Cortes lo retomen como un proyecto de ley para someterlo a enmiendas, si la derogación se debe al rechazo de aspectos parciales y no a la totalidad del decreto-ley?

Y en caso de convalidadión, ¿debe entenderse que esta misma convalidación no impide la posterior toma en consideración como proyecto de ley para someterlo a enmiendas parciales?

A mi entender, la facultad otorgada a las Cortes por el p. 3 del art. 86 es genérica y, por lo tanto, aplicable en cualquier caso, tanto si ha habido previamente convalidación como si ha habido derogación. Dicha facultad se refiere, como decía, a la capacidad de enmienda de las Cortes, es decir a la capacidad de poder modificar aspectos parciales de un decreto-ley que puede haber sido rechazado a causa de estos aspectos parciales o puede haber sido convalidado a pesar de aspectos parciales del mismo no compartidos por la mayoría.

x x

x

Estos son, en síntesis, los principales provlemas político-jurídicos que plantea la regulación del control parlamentario en la Constitución de 1978.

III. ALGUNAS CONCLUSIONES.

Creo que el análisis anterior conlleva sus propias conclusiones. Pero quizá convenga, a modo de resumen, sintetizar los principales problemas planteados:

1. Parece de todo punto indiscutible que durante el período constituyente el sistema español no fue un auténtico sistema parlamentario. Los mecanismos puestos en marcha por la Ley para la Reforma Política no fueron más que una forma de abrir paso a una reforma político-constitucional que podía tener diversos contenidos. El resultado de las elecciones del 15 de junio de 1977 forzó la apertura de un auténtico período constituyente y las Cortes intentaron establecer, sobre la marcha, algunos mecanismos de control sobre el Poder Ejecutivo para hacer frente a los problemas que planteaba la doble condición de constituyentes y ordinarias que revestían las propias Cortes.

Como hemos visto, estos mecanismos de control fueron totalmente insuficientes y constituyeron uno de los factores que perimitieron la subsistencia de un gobierno de minoría a lo largo de toda la legislatura.

Particular atención hay que prestar al juego de las proposiciones no de ley, las interpelaciones y las preguntas, puesto que la Constitución las recoge en su art. 111 con un enunciado general que se inspira en la regulación de los REglamentos provisionales del Congreso de los Diputados y del Senado. La experiencia de esta forma de control parlamentario ha sido, como se ha señalado, poco satisfactoria y resulta imprescindible proceder a una reforma en profundidad del sistema para que el enunciado general del art. 111 de la Constitución no se convierta en una mera prescripción formal, carente de contenido.

2. Las formas de control parlamentario previstas en la Constitución deben verse con serias reservas. El juego de todas ellas permite la formación de un gobierno de minoría fuertemente protegido frente a una hipotética mayoría parlamentaria adversa.

Cierto que el sistema de designación del Presidente del Gobierno y la regulación de la cuestión de confianza, junto con los contrapesos que pueden significar la institucionalización de las leyes orgánicas y el estricto control de la legislación delegada y de la legislación de urgencia (no exenta esta última de ambigüedades), pueden dar un cierto juego para la formación de gobiernos de mayoría "negativa", es decir, de mayoría formada por la combinación de votos positivos y de abstenciones en torno a un acuerdo programático general.

Este es, sin duda, el aspecto más importante de la regulación constitucional del control. De todas maneras, la introducción del voto de censura "constructivo" puede desfigurar seriamente este mecanismo. Un gobierno minoritario que se haya constituido con el apoyo "negativo" de uno o varios grupos parlamentarios por vía de abstención, puede romper el acuerdo programático y subsistir como gobierno de minoría bajo la protec -

ción de una moción de censura impracticable. Cierto que esto generaría serias dificultades a su obra legislativa, dada la existencia de las leyes orgánicas y la limitación de la legislación delegada y de la legislación de urgencia. Pero la posibilidad constitucional de subsistencia de un gobierno de minoría es innegable.

3. Esto repercute en la arquitectura general del sistema constitucional y matiza la noción de soberanía nacional expresada en el artículo 1,2 de la Constitución.

La posibilidad de un gobierno de minoría protegido por el sistema de la censura "constructiva" puede provocar un enfrentamiento sistemático entre el ejecutivo y el legislativo. Dada la continuidad de la administración y el control que sobre ésta ejerce el Gobierno (art. 97 Constitución) este enfrentamiento puede traducirse en un desplazamiento del centro de gravedad del sistema constitucional hacia el poder ejecutivo y la administración, reduciendo el protagonismo de las Cortes como representantes del pueblo español, es decir, del titular inmediato de la soberanía.

Cierto que los contrapesos ya citados pueden ejercer una influencia decisiva, pero el peligro de un desplazamiento del centro de gravedad es serio. Esto constituye, en todo caso uno de los aspectos del sistema constitucional que se prestan a mayores críticas.

NOTAS

(1) La propia L.R.P. adaptó, en su disposición transitoria 2ª, las funciones de las Comisiones de Competencia y de Urgencia Legislativa a la nueva situación. Tal adaptación resultó, sin embargo, puramente formal. SU composición limitada (cuatro diputados, cuatro senadores, más los presidentes de las COrtes, del Congreso y del Senado) hizo que en la Comisión de Urgencia no estuviesen representados todos los grupos parlamentarios. La composición específica del Senado fue otro factor de descompensación. Por ello en dicha Comisión se registró un total predominio numérico del partido en el gobierno -la U.C.D.- y su capacidad como órgano de control de la legislación de urgencia fue totalmente nula. Todos los decretos-leyes que el gobierno sometió a su consideración fueron convalidados. Por ello, la capacidad del gobierno de recurrir a la legislación de urgencia fue tan considerable como la de los gobiernos del período franquista. Sólo la continuidad de la labor de las Cortes actuó como contrapeso de la tendencia del gobierno a recurrir a la legislación de urgencia.