



UNIVERSITAT^{DE}
BARCELONA

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

Jordi Capó 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

CAPITULO I

ALIANZAS DE PARTIDOS Y MODELOS PARLAMENTARIOS
PARA LA FORMACION DE UNAS CORTES

El análisis de la institución parlamentaria es un lugar central para el Derecho Constitucional y la Ciencia Política. Por ello, no es extraña la abundancia de estudios que se refieren a este tema, ni la pluralidad de ámbitos desde los que se aborda (1). Sin embargo, la elección de un Parlamento democrático en España, después de largos años de Cortes orgánicas (2), no ha despertado una gran curiosidad científica. La razón es lógica; además de que en la situación política de 1977 muchos eran los temas que podían interesar al investigador, la legislatura que nacía en aquel momento tenía un carácter propio tan excepcional que se podía temer que su análisis revelara ciertas pautas de la actividad parlamentaria que no fuera posible elevar a definitivas. La Ley para la Reforma Política había creado un Parlamento; pero no un régimen parlamentario (3); en estas condiciones, no resultaba erróneo esperar a que, por el transcurso de los años, se diseñaran con mayor precisión las características básicas de las Cortes.

Mientras, los estudios de la primera legislatura democrática han resultado muy limitados y sólo podemos recensar algunos trabajos acerca de la sociología de los parlamentarios (4) y alguna recopilación de comentarios periodísticos que recoge los primeros pasos de las Cortes (5) y es, por otro lado, demasiado pronto para que los diputados y senadores hayan reflejado sus experiencias parlamentarias y

publicado sus memorias (6). Naturalmente, merecen una mención aparte los trabajos de Derecho Constitucional, de los que haremos referencia a lo largo de estas páginas y cuya aproximación al objeto que nos ocupa es indirecta.

A nuestro entender, ésta es una laguna que hay que empezar a rellenar con nuestra tesis. Pero son muchos los aspectos que podrían tocarse en nuestro trabajo porque, como se dice en una reciente obra sobre el Parlamento italiano, "el estudio de un órgano colegial puede proponerse, separada o conjuntamente, tres finalidades: a) el estudio de la estructura del órgano, por sí mismo o en relación a otros órganos; b) el estudio de las personas que componen los órganos, y c) el estudio de la actividad del órgano" (7). Nuestra investigación se sitúa esencialmente en el primer punto; pero considerándolo como el resultado de la misma actividad de las Cámaras. Seleccionamos de esta forma, de entre todo el trabajo que las Cortes han cumplido, aquel que se refiere a la institucionalización del propio Parlamento; puesto que tenemos el propósito de observar las Cortes, no como una de las figuras recogidas formalmente en la Constitución de 1978, sino como una institución que, a lo largo de la legislatura de 1977-1979 (8), ha de definirse gracias a la confrontación de las diversas concepciones de los partidos acerca del Parlamento.

La elección de este período se debe, pues, a que más allá del mero conocimiento del Parlamento español -que,

como decíamos anteriormente, exigiría el cumplimiento de algunas legislaturas- lo que nos anima es desvelar el proceso de cristalización del Parlamento por sus miembros; es decir, el camino que lleva de las Cortes del 15 de junio -borrosas en la medida en que no les resultaba aplicable la vieja normativa franquista y la Ley para la Reforma Política era insuficiente para su regulación (9)- hasta la concreción constitucional de las Cortes Generales. Por eso, frente al inconveniente de la falta de tradición parlamentaria, como nuestro estudio aborda un aspecto muy específico del proceso constituyente, gozamos de la ventaja de realizar un análisis de un Parlamento no determinado previamente; lo cual sin duda no ocurrirá en las restantes legislaturas. Las posteriores legislaturas están, por consiguiente, influidas por ésta primera que les impone una estructura general, especialmente a través de la Constitución; pero también por los reglamentos y las costumbres parlamentarias en la medida en que sientan precedentes importantes (10).

Por ello, si por la posición que ocupan los parlamentos en todos los ordenamientos democráticos, su estudio es un momento obligado en la investigación científica, mucho más lo resultan las Cortes de 1977 debido a las peculiaridades políticas del período de transición. Estas se pueden resumir, en el plano jurídico, en el paso de un sistema autocrático mediante el respeto de las Leyes Fundamentales que se pretendía superar; respeto y superación manifestados en

la misma Ley para la Reforma Política (11) y, en el plano institucional, en la ambigüedad de la aparición de unas Cortes a las que, formalmente, no se les atribuyó carácter constituyente (12); aunque en la práctica, realizaron una nueva Constitución.

A partir de estas contradicciones, la Constitución de 1978 será el resultado de negociaciones y de acuerdos entre las fuerzas políticas cuyo origen se sitúa en el franquismo y las que entonces emergieron a la escena política. Sin embargo, en un proceso constituyente que resultaba peculiar, la posición de las Cortes (como objeto) no era equiparable a la de otros temas afectados por la reforma. En efecto, no puede decirse que las Cortes (como sujeto) tuvieran con plenitud un poder constituyente; al menos, si se toma como tal plenitud, la que anunciaba Sieyès, para quien "no solamente la nación no está sometida a una constitución, sino que no puede estarlo, sino que no debe estarlo, lo que equivale a decir que no lo está" y, en consecuencia, "una nación es independiente de toda forma; y de cualquier manera que quiera, basta que su voluntad aparezca para que todo derecho positivo cese ante ella como ante la fuente y el dueño supremo de todo derecho positivo" (13).

Si traemos aquí estas citas, no es con la finalidad de estudiar el pensamiento de este teórico y revolucionario francés. La razón es más simple: queremos confrontar brevemente sus ideas con el proceso constituyente español. Para

Sieyès, los ciudadanos, constituidos como nación, investidos, mediante su identificación con ella, del poder constituyente no encuentran ningún límite en su potestad fundante y ordenadora del Estado. La redacción de la Constitución es entonces un mero acto racional de voluntad de la nación. Este pensamiento está muy esquemáticamente expuesto; sin embargo, entendemos que resulta suficiente para, a su luz, considerar el planteamiento español.

No se trata ya de que, inicialmente, se planteara la duda acerca de si las Cortes tenían poder constituyente o, por el contrario, su función se limitaba a una mera reforma de las Leyes Fundamentales (14). Este dilema resulta ahora formal puesto que, por la vía material, las Cortes demostraron que lo poseían. Nosotros nos referimos a una cuestión más de fondo. La quiebra de los aparatos del Estado, que había posibilitado la aparición de este poder, no se había producido por igual en todos ellos (15) y, en consecuencia, el legislador encontraba obstáculos en las situaciones de hecho para expresar con plenitud su poder constituyente que se situaba en los límites propios del pacto previo que había posibilitado la transición política.

Así las cosas, las Cortes podían actuar con plenitud desigual en unos u otros temas. La Corona, el ejército, la unidad de España -por poner unos ejemplos-, no podían trtarse de igual forma, pongamos por caso, que los derechos y libertades individuales. De esta manera, en algunos aspectos,

las fuerzas políticas se veían obligadas a un difícil equilibrio entre los programas reformadores y las posibilidades reales de los mismos. Por el contrario, la institucionalización del Parlamento no forma parte de este género de problemas, puesto que se trata de un debate más libre en la medida en que se cierra autónomamente en el interior del propio Parlamento e interesa directamente a la esfera de lo político y a sus sujetos actuales, los partidos.

Debate autónomo y debate político; se verá, por tanto, hacia donde nos dirigimos: si las Cortes son uno de los elementos esenciales del sistema político español y si, por otra parte, su configuración depende exclusivamente de la voluntad de los parlamentarios, su estudio nos situará en óptimas condiciones para comprender, o ayudar a hacerlo, una política -la consensual- que, en algunas cuestiones resultaba forzada por la naturaleza de los límites del proceso constituyente español. Sin embargo, una objeción podría levantarse: ¿la inexistencia de presiones no indicaría la irrelevancia de la cuestión parlamentaria?

La respuesta, claro, depende de qué se entienda por irrelevancia; pero no cabe negar que la cristalización de un parlamento prefigura todo el funcionamiento de un sistema político. Y ello es así, sea cual sea el enfoque escogido para comprobarlo. Si se parte de un análisis constitucional, habrá que acudir a la posición de los parlamentos en el conjunto de órganos del Estado para distinguir

entre los diversos tipos de regímenes y entre los subtipos de los mismos (16). Si se rehuye este planteamiento por considerarlo formal y se acude al estudio de los partidos políticos, habrá que acudir al Parlamento como lugar donde se forma la mayoría y la oposición (17). Si se entiende que más allá de los fenómenos políticos y las formas institucionales, lo que importa es la cohesión y el conflicto social, habrá que acudir a las funciones de legitimación, integración, etc. (18), que los Parlamentos cumplen en las democracias modernas.

Así pues, si las Cortes son importantes en el sistema político español y su institucionalización no determinada, resulta obligado el estudio minucioso de la política de los partidos que han intervenido en su formación porque, como ha dicho el profesor González Casanova, "un análisis científico de un texto normativo constitucional... es impensable sin un conocimiento lo más completo y depurado posible de los acuerdos políticos que expresa dicho texto" (19). Pero admitir esta conveniencia comporta un auténtico problema: ¿qué se esconde detrás de la palabra "consenso" que recubre el proceso constituyente? ¿Cómo aprehender un debate que se refugió en las sombras nocturnas? Las citas no faltan para argumentar estas dificultades.

Tomás Villaroya, por ejemplo, dice: "El debate se ha mantenido sólo en muy pequeña parte en el Parlamento, y los historiadores que el día de mañana busquen sus fuentes

en el Diario de Sesiones sufrirán una decepción o un engaño. Las verdaderas fuentes habrá que buscarlas en la prensa, en los coloquios científicos, en las memorias que refieran los diálogos y compromisos de los políticos fuera del salón de sesiones" (20) y Gil-Rogles se ha referido, más matizadamente, "... al secreto y sigilo a que se vieron sometidas sus deliberaciones, consecuencia a buen seguro del acuerdo o consenso entre los partidos implicados y gracias al cual se ha hurtado al conocimiento público datos de inestimable valor para el estudio científico de la Constitución" (21).

Opiniones que se transcriben sólo como botón de muestra y que representan un estado de ánimo muy extendido entre los estudiosos. Con todo, conviene contradecirlas, aún cuando coincidamos con Gil-Robles cuando continúa: "Puede entenderse, e incluso tal vez sea necesario, que se guarde reserva en el trabajo preliminar de redacción del anteproyecto constitucional; pero es de todo punto inadmisibile y criticable que terminado éste no se publiquen íntegramente en el Diario de Sesiones las actas de sus reuniones" (22). Ningún constitucionalista negará la necesidad de esta publicidad y desde estas páginas nos sumaríamos a esta petición. Sin embargo, no nos parece que estas dificultades sean insuperables y, precisamente, por la naturaleza misma de los parlamentos modernos.

Porque la petición de Tomás Villaroya, más arriba

reproducida, se efectúa desde la óptica de un Parlamento que no existe ya en la realidad. Su deseo de un debate reflejado en el Diario de Sesiones es la imagen de unas Cortes en las que predominara el discurso de los diputados y senadores; en su formulación, publicidad del debate equivale a oralidad del mismo. Sin embargo, en las Cámaras actuales, al margen de otras transformaciones orgánicas o funcionales, el discurso ha dejado lugar a una intervención más técnica que se expresa mediante las enmiendas (23). Y si ello es así, cabe suavizar también la crítica de Gil-Robles. Resulta cierto que, en algunas pocas ocasiones, es imposible recoger las razones de un texto; sin embargo, existen grandes posibilidades de entender quién o quiénes se hallan detrás de una determinada formulación y cómo se conjuga con las restantes.

Para ello, resulta imprescindible partir del hecho de que hoy el debate parlamentario se efectúa no mediante la fluidez del verbo de los parlamentarios (24), sino en la presentación de textos jurídicos, en las enmiendas y en las votaciones. Por consiguiente, para comprender el proceso de formación de las Cortes hemos tenido que recurrir a elementos muy diversos que suplieran los pronunciamientos explícitos de los partidos. En realidad, el período constituyente español, la legislatura que nos ocupa, es muy rico en disposiciones legales -disposiciones de la Presidencia, proyectos reglamentarios, proyectos constitucionales, enmiendas, etc. (25)- que han ido, progresivamente, dándonos distintas imá-

genes de las Cortes. Con ello, no queremos decir que los trabajos parlamentarios fueran lo suficientemente diáfanos para la población española; éste es otro problema. (26), que hace referencia a los medios de comunicación social y a las actividades de los partidos. Nos estamos situando exclusivamente en la posición del investigador para quien existen suficientes elementos para afirmar que la existencia del "consenso" constitucional no impide el estudio de la institucionalización de los principales órganos del Estado.

A nuestro juicio, el proceso de formación de la ley -y, en este caso, de las Cortes- constituye el momento privilegiado para superar el dualismo que se plantea en nuestra disciplina y que, tan brillantemente, ha descrito Landowski: "... la existencia de dos materias principales -ciencia jurídica y sociología jurídica, que se reparten el campo de los estudios parlamentarios- conduce a dos puntos de vista netamente diferentes acerca de la identidad del Parlamento y, en consecuencia, a dos maneras distintas de plantear su discurso. Según la primera perspectiva... se considerará al Parlamento como una totalidad indivisible cuyo discurso -la ley- constituye una unidad en el interior de la jerarquía de textos de derecho público. Según la otra perspectiva, que tiende preferentemente a yuxtaponer horizontalmente grupos de enunciadores identificados por sus posiciones políticas, son esencialmente las partes constitutivas de la totalidad parlamentaria, y no ya el todo por sí mismo, que deberán to-

marse en consideración: se considerará entonces el discurso de la institución en su pluralidad, manifestando la polarización del campo de las fuerzas políticas..." (27).

No podemos seguir ahora a este autor en su trabajo puesto que continuará por caminos semióticos; pero recomendamos su idea: el Derecho Constitucional considera la ley como expresión de una unidad, el Parlamento; la Ciencia Política, nos muestra cómo esta unidad se produce a partir de la pluralidad de los sujetos que intervienen en el proceso legislativo. Sería erróneo, sin embargo, pensar que esta contraposición se soluciona, en el caso que nos ocupa, con la mera referencia a que las Cortes han sido institucionalizadas a través de mecanismos consensuales. En sí, el término "consenso" no indica la manera concreta de creación de una ley, sino el espíritu con que ésta se ha formado. Nos explicaremos; la expresión "consenso" hace hincapié en la forma de desarrollarse las relaciones partidistas en un proceso político, mientras que la aprobación de un determinado texto legal -aunque con todas sus implicaciones políticas- consiste en un procedimiento jurídico. El paso que media entre la política y el derecho, entre la pluralidad social y la unidad normativa, se salva en los parlamentos mediante una regla: la formación de mayorías (28). Por consiguiente, únicamente si indicamos qué partidos han formado las mayorías que han dado lugar a la institucionalización de las Cortes, sabremos la manera concreta de formación del Parlamento español.

De esta forma, la expresión "consenso" estalla en nuestras manos. Sin ningún significado jurídico -a no ser que con ella se quiera indicar la unanimidad, que no es el caso- esconde mucho más de lo que explica; puesto que amaga la multiplicidad de fórmulas que permiten la aparición de las mayorías necesarias que dan origen a la ley. En efecto, en las Cortes del 15 de junio, los siete grupos parlamentarios en presencia (29), podían aliarse en 127 formas distintas, según la fórmula $2^{np}-1$ (indicando np el número de partidos o fuerzas políticas parlamentarias) (30) y de estas 127 alianzas, 63 conseguían la mayoría absoluta de los votos del Congreso (31). Por consiguiente, cualquier texto legal que hiciera referencia al Parlamento español -como a cualquier otro tema- podía ser aprobado por cualesquiera de estas 63 alternativas, numéricamente posibles. Téngase presente, de todas formas, que esta cifra es sólo un dato indicativo porque la vida parlamentaria ofrece una flexibilidad mayor que el mero pronunciamiento a favor o en contra.

En principio, los partidos pueden votar, formando la mayoría o la minoría; pero pueden también matizar su posición mediante la abstención o la ausencia. Claro está que abstenciones y ausencias comportan la correlativa disminución de la mayoría absoluta a mayoría simple; se puede decir, pues, que los grupos abstencionistas o ausentes han permitido aquella aprobación y que, por consiguiente, forman parte de la alianza mayoritaria, con lo que quedarían recogidos

dos en estas 63 alianzas citadas. Por si matemáticamente esta equiparación es cierta, no lo es menos que supone una reducción de los pronunciamientos partidistas.

Otra forma de complejidad que se suma a la anterior es la existencia de distintos momentos para el voto de los partidos. Así, un partido puede manifestarse contrario a una propuesta en la fase de comisión y aceptar en el Pleno lo que antes había rechazado o también, votar primero una enmienda propia, opuesta a una determinada regulación y, al ser rechazada, sumarse al voto mayoritario del redactado de la ponencia. Por último, los partidos pueden flexibilizar sus posiciones, mediante la presentación de enmiendas, retiradas antes de ponerlas a votación o sugerir enmiendas "in voce".

Todas estas actividades no niegan la validez de la afirmación de que en el Congreso podían establecerse 63 alianzas distintas para la obtención de la mayoría (absoluta o simple según la votación o abstención de los grupos); pero indican la dificultad de convertir en operativo un estudio que se intentara basar en los criterios formales de la teoría de las alianzas. De hecho, la redacción de una Constitución, la institucionalización de un Parlamento, no son equiparables a la formación de un gobierno en la que, con todas las matizaciones pertinentes (32), pueden aplicarse las concepciones del "poder a suma cero" y pensar que mayoría y oposición se excluyen mutuamente en el reparto de las Carteras ministeriales, permitiendo de esta forma el surgimiento

de las alianzas definidas como "minimum winning coalition" (33).

Nuestro problema se sitúa precisamente al contrario: la lógica del período constituyente es la formación de las coaliciones más amplias posibles. Sin embargo, para que éstas se puedan formar, es preciso que los grupos parlamentarios mantengan determinados puntos de contacto en su visión del Parlamento; puesto que, en caso contrario, el acuerdo resultaría imposible. Por ello, para que el análisis no resulte formal, es insuficiente el estudio de las votaciones finales y hay que acudir a todos aquellos elementos que han servido para mostrar las posiciones partidistas. Así pues, el análisis de contenido se revela tan importante como el de las alianzas establecidas.

Pero enunciados estos dos elementos -contenido de las propuestas partidistas y alianzas de los grupos parlamentarios- tenemos que dejar el primero para los capítulos posteriores y dedicar algunas palabras más al segundo. La afirmación anterior de que eran posibles 63 alianzas para definir el Parlamento, ¿no resulta falsa en la medida en que no tiene en cuenta la existencia de un sistema de partidos políticos que excluiría a muchas de ellas? Efectivamente, éste es un número abstracto; pero plantearse de esta manera el problema indica una cuestión importante acerca del sistema de partidos en España. Nosotros entendemos que los resultados electorales del 15 de junio, su respectiva traslación a escaños

parlamentarios, no son por ellos solos suficientes para hablar de un sistema de partidos definitivamente consolidado. Ello es así, porque "llamamos sistema de partidos a la red de relaciones de competencia entre los partidos políticos" (34), y esta competencia no se expresa exclusivamente a nivel electoral, sino también en las estrategias políticas de las asociaciones. Por eso Rae, que estudia el sistema de partidos especialmente a partir de criterios numéricos, tiene buen cuidado en recordar que para entender un sistema no basta con aplicar exclusivamente los índices matemáticos que él propone 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" (35) y Sartori muestra que el sistema de partidos 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... de lo avisados y capaces que sean sus dirigentes". (36).

Los resultados electorales, por consiguiente, sólo sirven de base, de diseño previo, de un sistema de partidos y las múltiples fórmulas de relación que hemos cuantificado eran teóricamente posibles (37), hasta que las élites políticas definieran su comportamiento. Conviene, pues, saber qué consecuencia pueden deducirse de que en el Congreso fuera factible realizar 63 alianzas distintas para dar lugar a una mayoría.

La constatación más importante resalta por su carácter paradójico. Como se sabe, el número de alianzas mayoritarias posibles en un Parlamento no depende del reparto de los escaños entre los grupos -"por ejemplo, si obtienen representación tres partidos, tendrán que quedar exactamente $2^{3-1}=4$ gobiernos posibles, independientemente de cómo estén divididos los escaños entre estos partidos" (38) y, lógicamente, parecería que la cifra que venimos repitiendo no aporta nada para el conocimiento de la dinámica interna de la Cámara. Sin embargo, nada hay de ello y el repaso de las alianzas teóricas resulta altamente revelador: de las 63 alianzas mayoritarias, en 61 era necesaria la presencia de la UCD.

Aquí ya no estamos en un terreno formal. A partir de la aplicación de una fórmula abstracta e intemporal, dejando voluntariamente al margen el complejo juego de factores políticos que llevaron a la UCD a dirigir el proceso de transformación del Estado franquista en otro democrático, nos encontramos con que la fuerza parlamentaria del partido centrista es tan sólida que su presencia es indispensable para cualquier solución legislativa que se pretenda. Dicho en otras palabras, no existen mayorías alternativas. El partido del gobierno podía optar entre sesenta y una estrategias distintas y cabe afirmar que sin peligro de ser marginado. En efecto, las dos mayorías restantes -(PSOE, PCE, AP, MC, Mx), y (PSOE, PCE, AP, MC, Mx, PNV)- tienen un carácter envolvente que rompe el principio básico de la conexión o adyacencia que debe existir entre los participantes en una alianza (39) y, por tanto, sólo

se podría producir muy excepcionalmente y en temas de poca importancia.

Antes de empezar cualquier análisis de contenido sabemos, pues, unas de las exigencias de la formación de mayorías en España: el asentimiento obligado de la UCD en la regulación que se pretendiera, puesto que su disconformidad serviría para vetar toda decisión posible. Cabe concluir, por tanto, que el Parlamento resultante del período constituyente es aquel que el partido centrista ha querido o permitido. La posición de los restantes grupos -a partir de criterios de eficacia, otra cuestión sería la adopción de actitudes resistenciales-, no podía dirigirse a substituir o marginar la posición del primer partido. La capacidad del veto de la UCD comportaba que la actuación de las otras fuerzas parlamentarias fuera eficaz en la medida en que pudiera resultar integrativa del modelo de Cortes pretendido por este partido (40), e irrelevante a efectos jurídicos en tanto en cuanto se planteara como proyecto alternativo, dada la incapacidad de sumar las fuerzas necesarias para imponerlo.

De esta manera, la dinámica de formación de las Cortes y, en general, todo el proceso constituyente no se desarrolla como un enfrentamiento bipolar en el que dos focos -aunque fueran de desigual tamaño- pretendían conseguir la hegemonía. Este punto conviene remarcarlo, porque es posible imaginarse otras composiciones de la Cámara, con los mismos grupos políticos, en la que, por una igualdad mayor

entre los dos grandes partidos, no se diera el hecho de que uno de ellos sea prácticamente insustituible en todas las combinaciones. Las alianzas posibles en 1977 eran de ampliación de la UCD; en otras condiciones podrían ser también coaliciones que la excluyeran. Esta capacidad de coalición del partido centrista es un dato importante porque matiza cualquier imagen de la legislatura analizada que se base en una hipotética afirmación de bipartidismo. La explicación del período no se halla, pues, ni podía hallarse en la contraposición entre dos partes, sino en la estructuración de la dinámica política por la UCD, en función de los compromisos interpartidistas que quisiera alcanzar.

Esto no implica, sin embargo, una situación hegemónica del partido del gobierno; puesto que, al no disponer de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, estaba obligada a buscar alianzas; con la relativa libertad, eso sí, de orientarlas en la dirección que deseara. En una Cámara de 350 miembros, sus 166 diputados, hubieren sido normalmente suficientes para dar origen a un gobierno homogéneo (41) si, en aquel momento, el ejecutivo hubiere sido responsable ante el Parlamento. Pero como poníamos de manifiesto, la institucionalización del sistema político comportaba otras exigencias y la UCD no podía llevar a cabo en solitario la tarea de determinar las reglas de organización y funcionamiento de las Cortes. Conviene, por consiguiente, volver a la lista de las sesenta y cuatro alianzas para ver qué opciones se abrían ante la UCD.

Naturalmente, es imposible un comentario sobre cada una de estas coaliciones, aunque fuera muy breve y hay que limitarse a aquellas que parecen tener "a priori" un significado político más relevante en las circunstancias del momento. La reducción que proponemos -que imaginamos también como real para el partido centrista- no impide que, en un momento dado, no aparezca alguna de las alianzas excuidadas. Pero aquí se trata de poner de manifiesto los grandes ejes que podían estructurar la dinámica interpartidista (ya se verá en los próximos capítulos hasta qué punto estas coaliciones fueron o no existentes).

En este sentido, eliminemos de entrada aquellos acuerdos que no están suficientemente conectados por partidos intermedios; así, por ejemplo, la unión PCE-UCD y todas aquellas que tengan un esquema similar. Consideremos también que Minoría Catalana y Partido Nacionalista Vasco son identificables y equiparables en su voluntad de regulación de las Cortes, a partir de su común posición minoritaria y nacionalista; habrá que excluir, por lo tanto, aquellas alianzas en las que participe uno solo de estos partidos; es decir, las que reproduzcan UCD-Minoría Catalana o UCD-PNV. Eliminemos asimismo todas aquellas en las que esté presente el grupo mixto, por cuanto no es su inclusión la que indica el sentido político que buscamos. De esta forma, la complejidad inicial queda limitada, aunque subsisten las siguientes alternativas básicas:

UCD-AP
 UCD-Socialistas
 UCD-MC-PNV
 UCD-AP-Socialistas
 UCD-GPC-Socialistas
 UCD-PNV-MC-AP
 UCD-PNV-MC-Socialistas
 UCD-AP-GPC-Socialistas
 UCD-PNV-MC-AP-Socialistas
 UCD-PNV-MC-GPC-Socialistas
 UCD-PNV-MC-AP-GPC-Socialistas

La primera de estas alternativas, el acuerdo entre la Unión de Centro Democrático y Alianza Popular, cuenta con 182 diputados; lo cual la convierte en la más reducida de estas coaliciones citadas. Sin embargo, podría pensarse en la misma a partir de que entre el personal parlamentario de ambos grupos se producían algunas coincidencias de tipo socio-político (42). En efecto, únicamente en estos dos grupos habían encontrado representación aquellos diputados que pertenecían a la élite política del franquismo, con lo que hubieran podido empujar hacia una recomposición de viejas alianzas.

Esta pertenencia a la élite franquista se observa en dos aspectos distintos; aunque estén conectados en buena parte en razón de las peculiaridades políticas del sistema orgánico. En primer lugar, estos dos grupos se reparten los

38 diputados que habían sido anteriormente procuradores en Cortes. La cifra es importante si tenemos en cuenta que alcanza el 10,8% de la Cámara (43), mientras que el tercer partido del Congreso sólo tiene el 5,7% de los escaños. En segundo lugar, en estos dos grupos se hallan los 30 diputados (el 8,5% del Congreso) que habían ostentado un cargo de designación directa del Jefe del Estado (44). A estos dos factores de índole política cabría añadir que la mayoría de diputados que forman parte de Consejos de Administración, son también miembros de UCD y Alianza Popular (45).

Sin embargo, estas consideraciones no deben tomarse como si se tratara de una base sociológica que obligara mecánicamente a la aproximación entre AP y UCD; puesto que, aparte de que ello compete a una decisión política en la que intervienen razonamientos de otro tipo, las mismas variables de proximidad sociológica indican que los dos grupos están diferenciados internamente. Hasta ahora lo que hemos citado son las franjas próximas; pero lo que para un grupo es esencial para el otro, numéricamente, representa una pequeña parte. Así, los procuradores diputados representan el 81% de Alianza Popular y únicamente el 15% de la UCD y los diputados que habían ostentado cargos de designación directa del Dictador equivalen al 62,5% de AP y tan sólo al 12% del partido centrista (46). Por consiguiente, el análisis sociopolítico no nos obliga a encerrarnos exclusivamente en esta coalición y hay que considerar las restantes.

Un segundo tipo de alianzas, se situarían -y ha**blamos** de una manera general por lo que inmediatamente se dirá- en la derecha del espectro político, ampliando el acuerdo AP-UCD (que lo caracterizábamos no tanto como de derechas, sino como recomposición del franquismo) al Partido Nacionalista Vasco y a la Minoría Catalana o bien, recogiendo estos dos grupos y excluyendo a AP, con lo que tomaría un carácter de mayor centrismo. Pero, con todo, y tras apuntar estas posibilidades no debemos seguir adelante; los términos derecha y centro son ambiguos y faltan los estudios precisos sobre las fuerzas políticas españolas.

¿Qué sentido tiene calificar de derechistas partidos que pueden estar divididos acerca de su valoración del franquismo? ¿Había de denominarse de derechas, en aquel momento, al electorado del PNV y de la Minoría Catalana? La política española, seguramente, no se determina exclusivamente por el eje derecha-izquierda y hay que considerar la influencia que sobre éste puede tener el eje centro-periferia. En todo caso, cabe calificar a los partidos por sus posiciones políticas e ideológicas y nuestra tesis contribuirá a ello, al permitirnos conocer la actuación de estos grupos en un tema de tanta trascendencia como la institucionalización del Parlamento (47). Sin embargo, como un dato previo, apreciamos inmediatamente la dificultad de la unión de los grupos nacionalistas con la UCD (y más si se incluye Alianza Popular) en un país en donde se planteaba con virulencia el tema de la estructuración del Estado (48).

Esta contraposición entre partidos estatales y partidos regionales abre otra gama de coaliciones posibles, en las que estén presentes las cuatro formaciones nacionales, o algunas de ellas y se excluya a los partidos nacionalistas. En su formulación más amplia, este acuerdo incluirá AP-UCD-Soc-GPC y, en versiones más restringidas, podría proceder a desgajar uno de los dos extremos o ambos. Esta gran alianza tiene un sentido desde la óptica de la contraposición centro-periferia citada; basta pensar en la similitud de intereses que podrían producirse en cuestiones como la composición del senado o las facultades legislativas de las Comunidades Autónomas.

En este tipo de alianza, que abarca de la derecha a la izquierda y margina los partidos regionales, destaca con luz propia el acuerdo UCD-Socialistas. Se trataría de una alianza del bipartidismo, en función de una comunidad de intereses derivada de la magnitud de estos dos grandes grupos. El hecho de que conjuntamente superan el 81% de los escaños y que, de alguna forma, ambos sean los únicos partidos con posibilidad de formar gobierno permite que se aminoren discrepancias que, sin duda, existen en otras cuestiones. El compromiso entre la UCD y los socialistas puede basarse en una idéntica forma de concebir la estructuración de las Cámaras, la formación de los grupos parlamentarios o las relaciones entre el gobierno y el Parlamento. Esta será, pues, una coalición a la que habrá que presentar especial atención.

Si olvidamos la dimensión nacionalista de MC y PNV, estos grupos pueden integrarse en las coaliciones anteriormente citadas; en especial cumpliendo una función de puente entre la derecha y la izquierda; así, por ejemplo, en la formación UCD-MC-PNV-Soc. Naturalmente, si vamos considerando todas las combinaciones antes citadas, porque mitigamos la confrontación derecha-izquierda y la polémica nacionalista, en virtud de las necesidades constituyentes, llegamos a la gran coalición de todos los grupos: AP-UCD-MC-PNV-Soc-GPC. Cabe decir que no es esta hipótesis la que ha inducido el presente trabajo y que, a lo largo de las páginas posteriores, esperamos encontrar suficientes elementos de diversificación en las propuestas de los partidos y en su comportamiento en el momento de las votaciones como para poder afirmar que eran varios los modelos de Parlamento que se proponían.

Hasta ahora hemos señalado los tipos de alianzas con mayor significación política que podían establecer los partidos para institucionalizar las Cortes; con lo que, en cierta manera, parece que nos alejamos del ámbito parlamentario para recalar en el sistema de fuerzas políticas (49). Pero decíamos también que los acuerdos o desacuerdos eran posibles en función de las proximidades o diferencias en la concepción que de las Cortes tuviera cada uno de los grupos. Volvemos, con ello, al tema específicamente parlamentario porque la imagen que cada partido se hace de este órgano se

expresa en un contenido jurídico que si, por una parte, intenta facilitar la estrategia política del partido, por otra parte, se ha generado a lo largo de la historia del parlamentarismo, de las batallas políticas y de las concepciones que al mismo se han referido.

Las raíces teóricas del debate

En esta búsqueda de modelos históricos en los cuales inspirar la propia visión del Parlamento, existe un hito obligado: la teoría que condujo a la afirmación de la soberanía parlamentaria; puesto que sus resultados sirven tanto de foco de atracción como de rechazo para los distintos partidos. De hecho, en su lucha contra el Antiguo Régimen, los Parlamentos fueron soberanos muy poco tiempo; para quedar desbordados inmediatamente por la misma realidad política que ellos habían propiciado; pero la impronta que dejaron la Constitución francesa de 1875, el "congressional government" americano (50), el poderío de la Cámara de los Comunes con la Parliament Act continúa perdurando en los debates contemporáneos, bien sea para recuperar esta mítica edad de oro de las Asambleas legislativas, bien sea para rechazar su retorno.

Aquella plenitud parlamentaria fue preparada por una construcción ideológica y jurídica perfectamente trabada, cuyo origen hay que buscar en los pensadores franceses de la época revolucionaria que otorgaron al Parlamento una

doble legitimidad: de una parte, la que se deriva del carácter representativo que se atribuía a las Asambleas y de otra parte, la que surgía del carácter racional de su actividad, la ley. La consecuencia de estos dos elementos era la subordinación de los demás órganos del Estado ante las Cámaras que representaban, simultáneamente, la burguesía triunfante, la nación y la razón. Pero la coherencia de esta doctrina, basada en sus hipótesis abstractas, posibilitaría una crisis radical cuando, como haría Duguit, se argumentó que era "... un modelo de construcción jurídica. Si se admite el punto de partida, el rigor de las deducciones se impone y complace al espíritu. Pero el punto de partida es falso y todas las deducciones caen por ellas mismas" (51). Por esto, en la ideología parlamentaria del liberalismo, se encuentran tanto las razones que condujeron a la supremacía del Parlamento en el sistema político como las que impidieron que ésta se mantuviera.

En efecto, la justificación de la supremacía del Parlamento se había basado en argumentos formales, que facilitarían su crítica. En primer término, la teoría liberal de la representación combina las ideas roussonianas acerca de la voluntad general con las manifestaciones de Sieyès acerca de la Nación. En esencia, el Parlamento se erige en el depositario de la soberanía nacional y todos sus miembros derivan sus poderes de ésta en cuanto por formar parte de la Asamblea contribuyen a la creación de la voluntad general. De

esta forma, Parlamento, nación y voluntad general quedan identificados y el concepto de representación, que había encontrado su origen en el derecho privado adquiere un sentido muy distinto al pasar al derecho público; desaparece la relación subjetiva e inmediata entre representante y representado, puesto que, en rigor, este último no existe: los diputados crean la nación y a la vez la representan (52).

En consecuencia, el mandato representativo toma unas notas específicas al no existir un derecho subjetivo entre el elector y el elegido. El mandato es general, porque como afirmaba el art. 7 de la Constitución francesa de 1791 "los representantes nombrados en los departamentos no son los representantes de un departamento particular, sino los representantes de la Nación entera" y es irrevocable por cuanto se prohíbe el mandato imperativo (53). Aparece, de esta forma, una importante abstracción. Como que el representante se identifica con la Nación, con el interés general y no con determinados intereses sectoriales, territoriales, corporativos, etc., el Parlamento no es la expresión de una sociedad, sino de una idea, la Nación, cuya realidad es jurídica y política pero que no tiene contenido sociológico alguno.

Al romperse el vínculo representante-representado, la nación no es el resultado de la confrontación de los distintos sectores que, en cada momento dado, forman parte de la comunidad política sino una mera creación teórica que pre

tende eliminar la complejidad social y situar al Parlamento por encima de todas las contradicciones que presenta cualquier sociedad. Esta *negación* no significa, sin embargo, que, en la práctica, este Parlamento no tenga un contenido sociológico específico; puesto que la noción del mandato representativo se combina con el sufragio censatario y, como ha dicho Masclet, "... responde a finalidades bien concretas: la mutación que se opera a partir de 1789 en el derecho público francés interviene para asegurar la substitución de la soberanía real por la soberanía nacional y para transferir su ejercicio efectivo no al pueblo, sino a una oligarquía burguesa, aquella precisamente que ha hecho la Revolución y que la ha hecho a su provecho" (54).

Con estas notas, se advierte, pues, de donde procede la fuerza del Parlamento, la idea sobre la cual pibotará cualquier concepción que pretenda potenciar las Cámaras electivas: su carácter representativo (55).

Ocurre, pero, que en este caso asumen dicho carácter con unas cotas difícilmente superables. El Parlamento representa a todos, sin vincularse a nadie porque habla por la Nación que se identifica con el mismo Parlamento. A partir de estos elementos, la supremacía del órgano legislativo podrá desarrollarse en todas las direcciones; porque, como criticaba Carré de Malberg, "El Parlamento concentra en sí mismo la soberanía nacional: primero, es soberano en tanto en que, como representante de la voluntad general, está dotado

de una potencia que domina, de una manera trascendente, las competencias de todas las autoridades estatales diferentes a él; es soberano, paralelamente, en frente del pueblo representado por él, porque los ciudadanos están excluidos de la facultad de enunciar por ellos mismos, sobre los objetos concernientes a decisiones de sus diputados elegidos, otra voluntad que aquella contenida en estas decisiones" (56).

Además, esta primacía conferida al Parlamento por medio de la teoría de la representación, se reforzaba por el contenido de la actividad parlamentaria. La función esencial de los Parlamentos residía en el decir la ley, como correspondía a su poder legislativo; pero el órgano no tendría poder si no lo tuviera la propia ley: el Estado de Derecho supone en todos sus aspectos una concepción de la ley que la sitúa en la base de todo el edificio jurídico y político. Como ha puesto de manifiesto el profesor Jiménez de Parga, "frente al gobierno de los hombres, el gobierno de la ley" (57).

En la relación con los restantes poderes del Estado, el Parlamento domina gracias al principio de legalidad que subordina las intervenciones del gobierno y de los jueces al previo enunciado de voluntad parlamentaria. Por otra parte, la ley, este enunciado de voluntad, ocupa su privilegiada posición jerárquica por sus valores intrínsecos, gratos a la ideología liberal. La ley es general, abstracta, universal; en definitiva, es racional porque no se

promulga en función de intereses inmediatos ni de personas concretas, sino que busca una validez absoluta que se logra, precisamente, por medio de la fórmula parlamentaria; es decir, por el debate que sólo las Cámaras están en condiciones de efectuar (58).

Las consecuencias que se derivan de esta imagen de la ley son varias y se desarrollan en distintas direcciones. La ley y, en consecuencia, el Parlamento inician y cierran todo el ordenamiento jurídico puesto que, siguiendo a Weber, "1) toda decisión jurídica representa la aplicación de un precepto abstracto a un hecho concreto; 2) (es) posible encontrar en relación a cada caso concreto, gracias al empleo de la lógica jurídica, una solución que se apoye en los preceptos abstractos en vigor; 3) el derecho objetivo vigente es un sistema sin lagunas de preceptos jurídicos o encierra tal sistema en estado latente o, por lo menos, tiene que ser tratado como tal para los fines de aplicación del mismo a casos singulares..." (59). De ahí, la subordinación del poder judicial a la ley y la reducción de la capacidad de intervención política de los jueces.

En segundo lugar, la ley es la fuente privilegiada del impulso político. Como ha dicho Garrorena "el sistema se construye con la vista puesta en la esencialidad del Parlamento como fuente "monista" de legitimidad y, a su través, en la entidad de la ley como "norma primaria universal" o "rationi praessuposti"... La ley está, pues, en el origen

de todo, tanto de determinadas decisiones agotadas en sí mismas como de todo el sistema posterior de decisiones públicas, respecto de las cuales, habilitando a quienes deban después prolongar su tratamiento, la misma opera como premisa constitucionalmente exigida" (60). Ello es especialmente relevante por lo que se refiere al gobierno y no se trata simplemente de que su actividad esté permitida por una norma parlamentaria previa; el principio de legalidad define la naturaleza misma de la actividad de cada uno de los órganos.

Como "sólo el legislador quiere y puede querer libremente y mandar arbitrariamente" (61) sólo el Parlamento ejerce una función política; para el gobierno se reservará la ejecución, es decir, la simple administración de los intereses definidos en otra instancia (62). Llegamos así a la culminación de todo el complejo sistema de referencias teóricas que potencian al Parlamento. La idea básica que expresa el principio de legalidad no es, simplemente, la de una técnica para el mejor funcionamiento del Estado; no es tampoco el mero desarrollo de una separación de poderes en la que todos se limitan y se controlan mutuamente. Por el contrario, constituye la especificación de la sede de las decisiones trascendentes; es decir, de la soberanía. Así pues, tanto la teoría de la representación como la concepción de la ley conducen a un mismo objetivo, la afirmación de la supremacía del Parlamento ante cualquier poder y órgano del Estado.

Sin embargo, el predominio parlamentario no fue tan sólo el resultado de unas teorías armónicamente construidas; sino, especialmente, el fruto de una evolución histórica (63), en la que progresivamente lograría afianzarse. Primero, las Cámaras electivas consiguieron convertirse en órganos regulares del Estado (64), eliminando la arbitrariedad real respecto a su convocatoria, a la par que imponían su potestad tributaria y legislativa; mientras que su imposición sobre la esfera gubernamental se produciría más lentamente. El poder de la realeza y del Antiguo Régimen no desaparecieron repentinamente y se inició un largo proceso, diferenciado en cada país, para hacer realidad la supremacía parlamentaria.

Todo el siglo XIX está marcado por este intento. No es preciso, por ejemplo, referirse a la pervivencia de las Segundas Cámaras que representaban tanto las resistencias de los sectores aristocráticos a desaparecer del terreno político y la formación de nuevas oligarquías, como la misma quiebra de la teoría representativa. En efecto, la voluntad general, tal como había sido explicada por Rousseau, es extraña a una doble manifestación y tiene razón Burdeau cuando escribe que "la adopción del bicameralismo es un símbolo... significa que se niega a una Asamblea única, que emana directamente de la voluntad popular, la autoridad suficiente para hacer sola la ley" (65). Por ello, no es extraño que en Constant, en quien se encuentra un lúcido y crítico análisis de la tesis roussonianas (66), sitúe entre sus cinco poderes

a una Asamblea hereditaria que, imitando el modelo inglés, moderase los impulsos de la Asamblea electiva representativa de la opinión (67).

Por esta vía, los Parlamentos presentan unos rasgos bastante distintos de aquellos que hemos planteado inicialmente. El poder legislativo no ostenta una posición de primacía, derivada de su representación de la razón universal que encarna en la voluntad general, sino que son, únicamente, portadoras del aspecto contingente de la vida de los pueblos, que encuentra su contrapeso en las experiencias de la historia. Y la historia tiene un nombre, el Monarca. El mítico modelo de la soberanía parlamentaria que dispone, como hemos visto, de los elementos ideológicos y teóricos que pueden permitir su afianzamiento no se ha acabado de completar todavía porque el Soberano conserva aún restos de su antiguo poder.

El rey puede nombrar a los ministros y revocarlos, pero cada día menos contra la voluntad de las Cámaras. El rey puede disolver el Parlamento si existe un conflicto entre el gobierno de su confianza y el legislativo; pero la misma disolución lleva al reforzamiento de la legitimidad de las nuevas Cámaras. Esta situación de equilibrio, de pesos y contrapesos de la época orleanista, en la que los gobiernos nacen del seno del Parlamento; pero no dependen exclusivamente de éste, es un período fluido en la vida de las Cámaras y el límite de sus poderes lo define mucho más la práctica que la teoría (68).

Sin embargo, convenía apuntar la existencia de este "parlamentarismo dualista" (69) primero, porque muestra las dificultades para hacer realidad la lógica del Parlamento soberano; pero también porque esta práctica marcará una visión acerca de cuál había de ser el lugar de las Cámaras en el régimen parlamentario que se levantará en contraposición a la influencia de las Asambleas en los años del cambio de siglo.

Efectivamente, entre 1875, en que se inicia la III República francesa y el período de entreguerras, los Parlamentos europeos llegarán a vivir su etapa de mayor esplendor, porque, junto a su monopolio de la representación política y al imperio de la ley, añadirán un estricto control del gobierno. El Monarca pierde sus poderes o es substituido por un jefe del Estado, nombrado por las Asambleas. El gobierno depende, tan sólo, de la voluntad parlamentaria para su nombramiento y su subsistencia y el régimen parlamentario ha de definirse mucho más por la existencia de la responsabilidad política del gobierno ante el legislativo que no, por un equilibrio entre los diversos poderes del Estado (70).

Ahora, el Parlamento es la única fuente monista de la legitimidad y Bagehot podrá decir que el Gabinete es "un comité del cuerpo legislativo escogido para ser el cuerpo ejecutivo" (71) y Carré de Malberg afirma que "el Gobierno ha de ser considerado como una comisión gubernamental de las Asambleas" (72). En estos años, la influencia de las Cámaras

parece imparable; véase como muestra de ello, la opinión de R. Capitant: "La Monarquía absoluta se ha degradado en Monarquía limitada o separación de poderes; la separación de poderes, por su parte, ha cedido su lugar al régimen parlamentario; el régimen parlamentario ha dado nacimiento a diversas variedades de regímenes políticos, cuya sucesión acompaña la decadencia, después la desaparición del Jefe del Estado; finalmente, el gobierno de Asamblea parece ser la conclusión lógica, sino histórica, de esta evolución, realizando, después de la eliminación del Jefe del Estado, la monarquía de asamblea" (73).

Tenemos dibujados de esta forma, en sus rasgos básicos, los elementos que han definido el máximo esplendor parlamentario y que podían servir de modelo a algunos de los partidos que estaban presentes en el proceso constituyente español. Naturalmente, adaptando a las circunstancias políticas actuales, las tres características más relevantes de la soberanía parlamentaria: unas Cámaras representativas, unas Cámaras legisladoras y unas Cámaras que dirijan políticamente los demás poderes del Estado. Pero esta situación ha tenido, históricamente, una vigencia muy corta; como ha dicho Tierno Galván "es nota muy singular y definida del parlamentarismo europeo que, apenas nacer, me refiero al parlamentarismo contemporáneo, provocara su propia crisis y también la permanente caducidad y duda para cuantos reflexionan sobre la materia..." (74). Pronto, pues, empezaría a diseñarse un nuevo modelo para los Parlamentos.

Ocurre, sin embargo, que si para el primero, el que cubre, como proyecto, todo el siglo XIX y, como realidad de algunos países, el fin de siglo y un período inicial del XX, tenemos un nombre -la soberanía parlamentaria- es más difícil proporcionárselo al que cubrirá los años de crisis de esta institución. Se ha hablado a veces, del "parlamentarismo racionalizado" pero entendemos que ésta es sólo una de las corrientes teóricas que han contribuido a definir la nueva situación de los parlamentos dentro de los sistemas políticos y aún en una forma que quizás no se adapta estrictamente a la idea inicial de quienes popularizaron esta expresión.

En efecto, desde varias posiciones doctrinales se combatió la soberanía parlamentaria, proponiendo por consiguiente una distinta realización del parlamentarismo; todas ellas tienen un punto en común, a nuestros efectos: debilitar el predominio parlamentario para conferir tanto unos mayores poderes al ejecutivo, como una menor legitimidad al Parlamento. Consideraciones de índole práctica y consideraciones teóricas avalan, por tanto, este nuevo proyecto.

La primera crítica de la soberanía parlamentaria procede de aquellos autores para quienes el parlamentarismo dualista se había convertido en el ideal del funcionamiento de un régimen. Por ejemplo, Redslob distinguirá entre "el régimen parlamentario en su forma verdadera" que constituye un "... sistema de equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo" (75), y el "régimen parlamentario en su forma

inauténtica", donde estudia la Constitución de 1875 a la que acusa de no producir un equilibrio de poderes y manifestar una aplastante supremacía del cuerpo legislativo (76); más aún, "... el análisis de la III República es un medio negativo de verificar la esencia del régimen parlamentario, es una contraprueba" (77). También, en la misma línea, Burdeau, quien analizando el parlamentarismo monista afirma que "... sería inútil rehusarle todo valor puesto que corresponde bastante exactamente al estado de cosas que existe en numerosos Estados. Esto no impide que sea contrario al espíritu del parlamentarismo auténtico..." (78), porque "el régimen parlamentario constituye una forma de gobierno compuesta de tres órganos diferentes entre los cuales la articulación política ha de consistir en permitir un equilibrio constante" (79).

No es preciso ir más lejos. Hay un modelo de parlamentarismo auténtico o verdadero que se caracteriza por posiciones pretendidamente igualitarias entre los dos poderes del Estado, quedando el Monarca como reserva última para garantizar esta paridad. Nos parece evidente que esta posición presenta un ataque frontal a la soberanía parlamentaria y pone las bases para la pérdida de influencia de las Cámaras; pero ello, no por la vía de un retorno al sistema orleanista sino como la indicación de que existen unos límites para el legislativo y que el gobierno dispone, a su lado, de unas potestades propias y que, por consiguiente, no ha de

considerársele como un mero comisionado del Parlamento, como hacía Bagehot. Este último daba cuenta de un hecho; Redslob, Burdeau, Hauriou, Barthélemy, etc., lo valorarían negativamente; por eso decimos que su influencia, que no es ahora cuestión de medir, sería una primera piedra en la crisis teórica de los Parlamentos.

Y las consecuencias de esta posición no están muy lejanas a las de una teoría que había nacido en un medio político distinto, las teorías del órgano. Esta doctrina merece una matización cuidadosa porque, por su origen alemán, en sus formas más liberales, pudo servir para democratizar el Estado basado en el principio monárquico y, de esta manera, otorgar mayores poderes a su Parlamento (80); pero, en el contexto general de la historia de las ideas, su progresiva incorporación al mundo constitucional dominado por la doctrina francesa de la soberanía parlamentaria, serviría para relegar, conceptualmente, el papel de los Parlamentos.

Una muestra de este primer carácter democratizador nos la ofrece la siguiente cita de Jellinek: "El órgano no tiene derecho alguno y sí sólo competencia política... Mediante un conocimiento exacto, desaparece igualmente la doctrina del derecho, propio del Monarca, al poder del Estado. Tal poder pertenece a éste, y el Monarca, como tal, sólo es en el orden estatalista moderno, el órgano supremo de aquél" (81). De todas formas, para comprender exactamente

en qué sentido recogemos aquí la teoría del órgano, conviene observar que si hablamos de pérdida del poder de las Cámaras o, según la referencia anterior, del Monarca no estamos diciendo nada acerca del "quantum" concreto de sus competencias; la cuestión se desarrolla en el marco de los principios básicas sustentadoras de las mismas. En las breves palabras de Jellinek ninguna de las prerrogativas reales ha sido modificada; sin embargo, el principio monárquico ha recibido un duro golpe porque la potestad del Monarca pasa de ser inherente a su persona, a ser concedida por la Constitución que ordena la distribución de atribuciones de los órganos del Estado.

Igualmente sucede con los poderes del Parlamento, a los que sería extensible la cita anterior. Concebir el Parlamento como órgano del Estado no significa que se piense en una reducción de las funciones que éstos ejercen. Teóricamente, incluso, es imaginable todo lo contrario. La diferencia entre la teoría del órgano y aquella del Parlamento soberano no radica, al menos en lo que nos interesa en este momento, en el funcionamiento previsto para las Cámaras, sino en la legitimación de sus intervenciones. Como ha dicho Carré de Malberg, "la teoría del órgano tiene por objeto, en primer lugar, señalar que, si bien de hecho la voluntad estatal reside y tiene su origen en los hombres encargados por la Constitución de querer por el Estado o por la nación, el poder que ejercen estos individuos no es en

ellos una potestad originaria, un derecho propio, sino una simple competencia estatal, es decir, una potestad que se ejerce por cuenta exclusiva del Estado" (82).

Puede parecer, pues, que nos encontramos cerca de la distinción efectuada por Sieyès entre el poder constituyente y al poder constuido (83) y, efectivamente, en ésta existen las bases de la dirección tomada por la teoría del órgano. Sin embargo, la insistencia en que los Parlamentos -como el Jefe del Estado, el ejecutivo, el judicial, etc.-, son poderes constituidos, es decir, órganos cuya potestad es derivada y nace fuera de ellos mismos, equivale a romper con el predominio parlamentario que se basaba en la confusión de ambos poderes. Confusión quizás no tanto teórica como práctica al potenciar la ampliación de sus competencias a partir de su carácter de órganos representativos en los cuales residía la voluntad soberana, constituyente, de la nación; de esta manera, resultaba difícil diferenciar entre el ejercicio de una actividad limitada ordinaria y otra actividad ilimitada extraordinaria. Los dos momentos podían ser confundidos en beneficio del legislativo.

Con la teoría del órgano, por el contrario, las Cámaras no tienen, por derecho propio, unas facultades que deriven de su misma naturaleza. El equilibrio nación-voluntad general-Parlamento se rompe y aparece una subordinación entre el Estado-nación (según la terminología alemana o francesa) y el órgano. Y al desaparecer esta equivalencia se

anula también la posibilidad de que el Parlamento sea soberano.

Citemos, de nuevo a Jellinek: "La exigencia política de que la unidad del Estado se manifieste también en la unidad de un órgano supremo, porque de este modo los conflictos interiores son más fáciles de prever, conduce a menudo al principio falso de que se necesita concentrar en un órgano todo el poder jurídico del Estado. Sólo aquellas teorías inexactas del Estado que identifican a éste con uno de sus elementos, el soberano o el pueblo, son las que se ven conducidas a estas consecuencias a causa de las premisas falsas que les sirven de punto de partida... Es exacto sí, que el Estado necesita una voluntad única, pero no lo es que esta voluntad haya de ser la de un solo órgano" (84).

La negación del predominio parlamentario es frontal y no sirve la objeción de que lo que Jellinek esté negando sea la soberanía popular, como se deduciría de la interpretación literal de sus palabras porque, si bien es cierto que el esplendor de los Parlamentos se produce gracias a la ampliación del sufragio, jurídicamente no se modifican las bases de la teoría del mandato no imperativo con lo que el poder del electorado sirve solamente de base sociológica y extrajurídica del poder del Parlamento. El mismo autor lo advierte: "La literatura inglesa, americana y francesa, ve en el acto de la elección, a pesar de la afirmación de la

idea de la representación, una trasmisión del poder del elector al elegido" (85). La representación liberal comporta precisamente esta paradoja, la soberanía del pueblo se transmite al mismo Parlamento que no es otra cosa que la sociedad organizada políticamente. Por consiguiente, para la teoría del órgano, al negar la soberanía popular se niega también la soberanía del Parlamento.

La reducción del Parlamento a órgano del Estado, negando su identificación con el poder más alto del mismo, comporta entonces dos géneros de consecuencias. Por una parte, sus competencias se hallan limitadas constitucionalmente y éstas no son expansivas; la dinámica de unas Cámaras que, a partir de su identificación con la nación o el electorado, acrecienta sus atribuciones progresivamente es injustificable a partir de esta teoría. Por otra parte, no existe una legitimidad primaria de las Cámaras que se trasmite hacia otros órganos. El ejecutivo, como muestra más relevante, no posee sus poderes de una delegación efectuada por el legislativo. Cada una de las instituciones estatales recibe su potestad de una misma procedencia, la Constitución. Para Carré de Malberg, "el representante y el funcionario tienen en común hablar y actuar ambos en nombre de la nación y haber recibido de ella su poder por mediación de la Constitución. Desde el punto de vista del origen de sus poderes se encuentran, pues, en idéntica posición. Pero difieren esencialmente por el carácter y la extensión de sus respectivos poderes" (86).

No son iguales en derechos el Parlamento y el gobierno; pero los de este último no dependen del primero. Se establece de esta forma una legitimación autónoma para los órganos no parlamentarios y el ejecutivo cobra una nueva relevancia; relevancia que, ya lo habíamos puesto de manifiesto, otorgaba también al gobierno, a partir de presupuestos distintos, la teoría del parlamentarismo dualista. De hecho, la concepción de un modelo parlamentario desvinculado de la soberanía no se encuentra en una sola doctrina jurídica, sino en varias aportaciones que tienen distintas finalidades pero que participan en unas ideas comunes de la época (87).

Véase, por ejemplo, la afirmación de Duguit para quien "... el problema del titular del derecho de soberanía no ha sido resuelto en absoluto y no puede ser resuelto. La única actitud que se puede tomar es ésta: es necesario decir que hasta que se pruebe lo contrario no existe el derecho de soberanía y que, si existiera alguno, no habría de ninguna manera un sujeto que pudiera ser su titular" (88). Esta idea no es, en absoluto, admitida por la teoría del órgano (89) y, sin embargo, produce, al igual que ésta, un debilitamiento de la plenitud que los Parlamentos alcanzaban en la clásica doctrina francesa. Se trata, pues, de todo un mundo teórico que, más allá de sus manifestaciones específicas, aporta una problemática coincidente que tiene por consecuencia el cuestionar la primacía del Parlamento.

Y ello puede producirse en dos direcciones, según se potencien los distintos órganos del Estado o el electorado porque ambos caminos son posibles. Por lo que se refiere a la organización específicamente estatal, la atribución de una legitimidad comparable a la de los Parlamentos no es, simplemente, un enunciado ideológicamente importante pero vacío de contenido. Por el contrario, comporta consecuencias inmediatas en el ámbito de las facultades de los órganos.

Estamos obligados a recurrir, otra vez, a las palabras de Jellinek cuando, tras poner de manifiesto que en todas las funciones del Estado existe una actividad libre y otra reglada (90), aclara que "esta actividad libre se encuentra en todas las funciones materiales del Estado que han aparecido separadamente en la historia. Ninguna es posible sin ella; su más amplio campo de acción aparece en la actividad legislativa, la cual, conforme a su naturaleza, debe gozar de la más amplia libertad. No menor es su importancia en la administración, donde este elemento recibe el nombre de Gobierno (Regiegerung). Un Estado con un gobierno que obra sólo según leyes, no sería posible políticamente. Sobre la dirección de la actividad que da al Estado el Gobierno jamás puede decidir una regla de Derecho" (91).

De esta forma, el gobierno, entendido como órgano, no es un mero ejecutor de las decisiones tomadas en el Parlamento; él mismo cumple libremente una función política. En la

concepción francesa, la ley era un acto inicial a la actividad gubernativa; el impulso político correspondía al Parlamento. Para la doctrina alemana, la actividad del gobierno halla su límite en la ley, pero no su fundamento. Aparece así teóricamente -otra cuestión es que en la realidad la actividad del gobierno ha tenido siempre aspectos no predeterminados- un ámbito reservado al gobierno; precisamente, el que corresponde a la iniciativa, el impulso y la dirección política del Estado.

Se abre, de esta manera, la posibilidad de situar el Parlamento en una posición subordinada al ejecutivo; pero la doctrina del órgano comporta también la pérdida de poderes del Parlamento para que los asuman directamente los electores. La razón es lógica: si las Cámaras son un órgano secundario de otro órgano primario, el pueblo (92); éste puede reclamar el ejercicio de funciones que, simplemente, ha delegado al cuerpo representativo. Es en este contexto que se enmarca el tema del referéndum como forma de devolución de la soberanía a sus legítimos propietarios.

La clásica teoría representativa producía una inversión, según Carré de Malberg, al derivar de la voluntad general, la soberanía parlamentaria. Por ello, el problema de la combinación del referéndum con el régimen parlamentario no podía ser ni objeto de polémica, "la cuestión del referéndum se encuentra juzgada a priori... los poderes del representante están necesariamente limitados por los derechos del re-

presentado" (93). No hace falta que argumentemos que, con la introducción de la institución refrendataria, quedan desplazados y ya no son la única voz por la que habla la nación. Más importante es poner de manifiesto la trabazón de este alegato en favor de formas de democracia semidirecta con el resto de cuestiones planteadas anteriormente. En efecto, "combinado el referéndum con el parlamentarismo, el Parlamento se convierte en simple autoridad y soberanía y voluntad general se reencuentran" (94).

Una vez más, se conjugan armónicamente los diversos elementos que definen un nuevo modelo para el Parlamento: éste no es soberano, porque sus competencias no le pertenecen por derecho propio, sino en la medida en que se los otorga la Constitución; no lo es, tampoco porque los restantes poderes del Estado no derivan su legitimidad de una concesión parlamentaria; no lo es, finalmente, porque actúan simplemente por delegación del cuerpo electoral a quien, en determinados supuestos, corresponde la última decisión.

Y, como en otros temas, tampoco en estas cuestiones la teoría del órgano se encuentra sola. La construcción kelseniana revela algunos puntos de semejanza a partir de su concepción de la construcción del derecho por grados; pues to que permite someter el Parlamento a una norma superior, la Constitución. Como "cada grado del orden jurídico constituye un conjunto y una producción del derecho en frente del grado inferior y una reproducción del derecho en frente del gra-

do superior" (95), es posible imaginarse un control de la regularidad de la actuación del órgano legislativo en la medida en que éste se ve obligado a aplicar la norma a la que está sometido. El límite establecido al Parlamento con la creación de un tribunal constitucional, la nueva relación entre legislación y enjuiciamiento, es un elemento más a añadir a los distintos procedimientos por los cuales se dibuja un Parlamento no soberano.

De hecho, a pesar de que las bases teóricas sean distintas, la interrelación entre la concepción orgánica y la kelseniana, que tienen en común su positivismo, llevará a una misma reducción de la soberanía pretendida por los Parlamentos en virtud de su conexión con una base sociológica. Esta interrelación no escaparía al propio Carré de Malberg quien vería entre referéndum y jurisdicción constitucional un vínculo lógico al preguntarse, analizando la exposición kelseniana, si no sería "¿... girar en un círculo vicioso pretender limitar el Parlamento, imponiéndole el respeto de una Constitución que, como la de 1875, le ha dejado (al Parlamento) desde el punto de vista legislativo, una potencia ilimitada?" (96). La crítica, quizás, no sea absolutamente acertada porque, para Kelsen, el Parlamento no era soberano; pero, en ésta, se indica exactamente cuál es el presupuesto básico que permite tanto la idea jurisdiccional, como la refrendataria: la simultánea desaparición de la supremacía parlamentaria.

Pero, si esto se logra, en las teorías hasta ahora indicadas, mediante el potenciamiento del electorado o de órganos externos al Parlamento, a igual resultado lleva una intervención sobre el procedimiento mismo del trabajo y de la vida de la Cámara. Esta es la aportación esencial, en la construcción de este modelo que buscamos, de Mirkine-Guetzevitch y su concepción del parlamentarismo racionalizado. Advertamos, con todo, que el hablar de "parlamentarismo racionalizado" no significaba para este autor exactamente lo mismo que hoy se pone dentro de este concepto.

En efecto, parece que, en la actualidad, bajo estas palabras se quiere indicar una amplia libertad del gobierno en relación a las Cámaras. Así, por ejemplo, en Hauriou encontramos la siguiente descripción de la situación francesa: "El funcionamiento del Parlamento ha sido "racionalizado", es decir, se le han impuesto determinados métodos de trabajo... Estos métodos de trabajo tienen por objeto evitar que el Parlamento pretenda que su acción sustituya a la del gobierno y volver a constituirse en centro de imputación de la vida política" (97). Dejemos, por ahora, la mención a la "imposición" que hace una referencia estricta a la situación del Parlamento en la Va República francesa. En general, el sentido que toma la racionalización del Parlamento es que ésta ha de impedir que las Cámaras puedan obstaculizar la labor gubernativa. El parlamentarismo racionalizado debe asegurar que la dirección política se desarrolle desde y por el gobierno.

El parlamentarismo racionalizado, tal como se entiende en la actualidad, se convierte en el símbolo de todas aquellas reducciones que, del poder del parlamento, se encontraban en la teoría del órgano, en la construcción kelseniana, en las invocaciones de la democracia directa. Al conjuro de este nombre, se levantan las grandes apologías del poder del ejecutivo en quien rige la nueva racionalidad, buscada, esencialmente, en su capacidad para resolver cuestiones técnicas. Véase, como muestra de esta exaltación -a la vez notarial y propagandística- la opinión de Gaudemet para quien "... incumbe al ejecutivo fijar las grandes decisiones políticas que la administración tendrá que realizar posteriormente. De ello resulta que corresponde al ejecutivo orientar la actividad de los órganos legislativos a fin de que promulguen las reglas de derecho necesarias para la realización de la política escogida" (98).

Bajo esta idea se cierra un ciclo, el que va desde el dominio del Parlamento al sometimiento del mismo o, dicho en otras palabras, el que cumple el apogeo y la decadencia de la Cámara representativa. Claramente lo diría el que fuera director de la Revue du Droit Public, G. Berlia cuando se pronuncia por "extirpar de nuestras tradiciones (las francesas) esta soberanía parlamentaria, este régimen ultrarepresentativo que ha comenzado a aparecer desde 1791... obra tan saludable como difícil" (99). Racionalizar el Parlamento puede ser, incluso, elogiar "...la encarnación del poder de acción en la

persona de un hombre de Estado que, a la par que lo somete a sus caprichos, lo (al Parlamento) refuerza con su prestigio" (100). Pero no es preciso ir tan lejos, creando un doble circuito de legitimidad (101) como en los sistemas semipresidenciales, para advertir, como, bajo la rúbrica de la racionalización, se esconde, en numerosas ocasiones, la voluntad de impedir cualquier papel autónomo del órgano legislativo.

Así lo ha indicado el profesor González Casanova, cuando analizando el constitucionalismo de la postguerra, ha puesto de manifiesto que "... esas racionalizaciones... son verdaderos mecanismos nuevos que tienden, por lo general, a asegurar el predominio del Gobierno sobre el Parlamento, "racionalizando" su poder frente a una posible pérdida de mayoría o su capacidad de forzarla. En otros casos, la "racionalización" desdeña pura y simplemente la importancia política del Parlamento acudiendo directamente a la plebiscitación del responsable supremo del poder ejecutivo..." (102). Estas dos formas de desarrollo llevan, pues, a una única realidad, la autonomización del ejecutivo del control parlamentario.

Y, sin embargo, ésta no es exactamente la visión que daba Mirkine-Guetzevitch del parlamentarismo racionalizado; sino tan sólo la extrapolación de uno de los aspectos que él trataba, precisamente aquél que se adecuaba a las restantes ideologías parlamentarias del momento y al consiguien

te predominio del ejecutivo. En efecto, bajo el influjo de Kelsen, este autor entenderá por "racionalización del poder... la tendencia a someter al derecho todo el conjunto de la vida colectiva" (103). Hasta aquí nada hay que afecte directamente al Parlamento, a no ser las consideraciones generales, aplicables a todo el positivismo jurídico, de romper la vinculación entre la sociedad y la Asamblea electiva.

Más aún, frente a los partidarios de la teoría del equilibrio y el parlamentarismo dualista, cuyos efectos en la reducción del peso político de las Cámaras ya hemos citado, la voz de Mirkine-Guetzevitch sirve para afirmar la validez de las nuevas Constituciones, coincidentes precisamente con el esplendor parlamentario: "La elección del Gobierno por la Cámara... no es, de ninguna manera, una alteración del parlamentarismo como lo suponen algunas críticas; es, por el contrario, la culminación del proceso de racionalización del parlamentarismo" (104). El autor, consciente de que incluso el ejemplo clásico que proporcionaba Inglaterra, ha dejado paso a un parlamentarismo monista, exalta que, en los países por él analizados, "... se sustrajo la misma formación del Gabinete al poder ejecutivo; la elección de los Ministros o del Presidente del Consejo se reservó a las Cámaras; en los países donde el Consejo de Ministros no es escogido por la Cámara, sino por el Presidente, percibimos asimismo una tendencia a debili-

tar el ejecutivo y a subordinarlo al legislativo" (105).

Estamos, pues, ante una exaltación de los momentos cumbres de la soberanía parlamentaria; pero simultáneamente su obra es también un relato de los fenómenos políticos que se estaban produciendo: desde la disminución de la influencia de las Cámaras Altas hasta la aparición de los derechos sociales. Y, entre ellos, uno le preocupaba especialmente, siendo el que daría nacimiento a la idea que ha quedado del parlamentarismo racionalizado, la inestabilidad del gobierno.

La soberanía parlamentaria comportaba, en las condiciones de la época, la completa subordinación del ejecutivo frente a mayorías cambiantes y a las indisciplinas de voto (106); por ello, Mirkiné-Guetzevitch asume también "el intento de introducir en los textos constitucionales el procedimiento del parlamentarismo" (107). Encontramos así el vínculo de esta concepción con aquellas de la teoría del órgano, el parlamentarismo dualista, la negación de la soberanía o el positivismo kelseniano; mientras éstas resituaban el Parlamento potenciando los núcleos de poder político externos al mismo, el parlamentarismo racionalizado se dirigirá al interior de las Cámaras para lograr una mayor fortaleza del ejecutivo: "... para proteger los nuevos Estados contra un parlamentarismo demasiado tumultuoso y contra caídas demasiado rápidas de los gobiernos encontramos, en ciertos textos, nuevos procedimientos en los que se intenta regla-

mentar el voto de confianza y, sin atentar contra la libertad del Parlamento, dar al gobierno garantías contra un voto de censura apresurado o irreflexivo" (108).

El procedimiento parlamentario se convierte, con esta preocupación, en una cuestión clave (109), cuyos efectos escapan^a la mera vida interna de las Cámaras. La importancia de aquellas cuestiones que afectan al ejercicio de la responsabilidad política comporta^{que} cuestiones hasta aquel momento entendidas como reglamentarias sean constitucionalizadas. Ello, de por sí supone un límite al poder del Parlamento puesto que sus intervenciones son sometidas a una funa exterior al mismo y del más alto rango. Pero sí se tiene además en cuenta la finalidad que busca esta incorporación al texto fundamental, es todavía más evidente que las Cámaras pierden la libertad de que disponían para derribar a los gobiernos.

El parlamentarismo racionalizado debilita así el sometimiento del ejecutivo al legislativo. Era la última pieza que faltaba para completar un modelo opuesto al de la soberanía parlamentaria. La doctrina de Jellinek y de Carré de Malberg había negado esta potestad a las Cámaras para someterlas al imperio de la Constitución, había buscado una legitimidad propia para la intervención directa del electorado y para la actaucción legislativa del gobierno. Kelsen, a partir de presupuestos distintos, complementaría esta construcción sometiendo el Parlamento a un control de legalidad por un alto tribunal. Mirkine-Guetzevitch legitimaría, natural-

mente no de un modo absoluto, una existencia independiente del ejecutivo frente a las Cámaras.

El triunfo histórico de este segundo modelo no deja, sin embargo, de plantear un problema: ¿para qué sirve un Parlamento? Las Cámaras habían nacido para representar la nación, para expresar la soberanía del Estado mediante la ley, para controlar al ejecutivo. En todos estos aspectos, la concepción del Parlamento como uno más de los órganos del Estado, sometido a la Constitución, junto con el predominio alcanzado por el ejecutivo a partir de su apoyo en una mayoría parlamentaria, reforzada por procedimientos "racionalizados", han llevado a un vaciamiento de competencias. Los poderes del Parlamento recogidos en la Constitución son mucho más formales que reales, pues siempre aparece otro sujeto (gobierno, partidos, medios de comunicación social, etc.), que realizan materialmente el contenido de los mismos. La pregunta que nos hacíamos no resulta, pues, ociosa: ¿para qué sirve un Parlamento? (110).

Se diría, incluso, que este mismo despotenciamiento de las Asambleas inicia la posibilidad de otra concepción de los Parlamentos. Si éstos no son un órgano que gobierna -y tómese con las matizaciones pertinentes- hay que interrogarse, entonces, sobre la función que se les asigna en el sistema institucional. Y aquí no nos referimos a aquellas funciones-poderes (111), que la Constitución hace residir en el Parlamento, sino a aquellas otras que se ejercen de un modo latente, aun cuando no estén reconocidas jurídi-

camente. Esta dualidad ya podía advertirse en Bagehot quien citaba una función electiva y otra legislativa que son, en realidad, auténticos poderes constitucionales; pero, a su lado, señalaba cómo el Parlamento cumplía un función de expresión, otra educativa y otra informativa. (112)

Son, precisamente, estas tres últimas funciones las que nos permiten comprender, de una manera general, la posición del Parlamento en el sistema político. Obsérvese que éstas se realizan en una doble dirección. La primera, la expresiva, sirve para comunicar el "punto de vista del pueblo británico sobre todos los temas que le son sometidos" y la tercera, comunica los "agravios particulares a la Nación, actual soberano"; ambas, pues, se producen desde la sociedad hasta el Estado. Por el contrario, la función educativa la realizan "... hombres eminentes que enseñan a la Nación lo que ignora" (113); en este caso, el proceso es inverso y se produce desde el Estado hacia la sociedad.

A partir de ahí puede considerarse el Parlamento como un canal de información entre Estado y sociedad (114), que funciona en un doble sentido al expresar las demandas sociales y comunicar las decisiones estatales. Podríamos decir, por consiguiente, que las Cámaras son el anillo de conjunción entre la sociedad política y la sociedad civil. Esta actividad relacional sólo es posible cumplirla, gracias al carácter representativo de las Cámaras; ellas sitúan al ciudadano, por delegación, dentro del Estado; con lo cual el Estado no aparece como un ente ajeno a la sociedad, sino como la socie-

dad organizada políticamente. Simultáneamente, la obligatoriedad de las decisiones estatales queda legitimada por la participación de la sociedad en la deliberación, la aprobación y el control de las mismas. Decir que el Parlamento hace las leyes y controla el gobierno equivale a decir que la sociedad se otorga unas leyes y que el ejecutivo no se halla distanciado de la sociedad, sino a su servicio.

La información entre pueblo y organización estatal, la conjunción entre sociedad política y sociedad civil encuentra su mejor forma de expresión en un órgano que es Estado, sin dejar de ser comunidad social. La función representativa es, por consiguiente, también y sin poder dejar de serlo, función integrativa o de dominación (115). Gracias a la existencia de un Parlamento, las decisiones estatales son doblemente legítimas; por un lado, porque los ciudadanos participan en ellas en virtud de que se encuentran representados; por otro lado, porque el Parlamento se constituye en instancia pública de debate de las demandas sociales y de las actuaciones estatales (116). Representación e integración son, pues, realidades indisociables; como ha señalado Friedrich, "las funciones representativas y deliberativas quedan, a su vez, relacionadas con las integradoras y educacionales; pues lo cierto es que representar una multitud supone integrarla... y discutir y arguir una política pública supone educar al público con el que se relaciona" (117).

Aquí reside, por tanto, la cuestión clave para un Parlamento: ¿en qué medida contribuye a representar e integrar la sociedad en un marco estatal? La pregunta, formalmente, puede asemejarse a aquella otra que nos hacíamos anteriormente acerca de cuál era la utilidad de un Parlamento; pero, en realidad, son ya muy distintas. Ahora sabemos cuáles son sus funciones no explícitamente constitucionalizadas: aquellas que permiten una mayor identificación entre Estado y sociedad. Pero ésta identidad, dada la índole de las funciones, ha de producirse en dos momentos. El primero de ellos, es el electoral; pero no basta con éste. Las funciones que hemos citado se realizan también en las formas del propio trabajo parlamentario; tomemos, por ejemplo, aquellas tres que enunciaba Bagehot -las funciones expresiva, educativa e informativa- y veremos cómo se cumplen por la realización del debate parlamentario que conducirá luego a las consecuentes tomas de decisión.

Con estos elementos, podemos empezar a imaginar hacia dónde se dirigirá este tercer modelo de Parlamento que buscamos. Deberá contribuir a que, en la elección y en la deliberación, la sociedad se sienta vinculada a las decisiones estatales. El modelo es, pues, una llamada a unas Cámaras que recojan las expresiones políticas de la sociedad, que incorporen a la decisión política la mayor complejidad social posible para permitir el parlamentarismo más representativo y más integrador. Se trata, por consiguiente, de

la democratización de dos momentos y no cabe olvidar ninguno de ellos. Las Cámaras han de recoger, mediante el sufragio, la pluralidad social y han de permitir por la forma de trabajo parlamentario, por el proceso decisonal, la expresión e integración de la misma.

El procedimiento parlamentario es básico para cumplir esta función; porque la democratización del sufragio comporta la pérdida de homogeneidad interna de las Cámaras y con ello, la dificultad de que sus trabajos, aprobados por una mayoría, resulten satisfactorios para el conjunto de la población. En una sociedad atravesada por contradicciones sociales, con un Parlamento que las reproduce a través de articulaciones permanentes, como son los partidos, las decisiones del órgano legislativo pueden resultar insatisfactorias para una parte de la población y con ello, la inevitabilidad de que entre en crisis (118), la institución representativa. La idea es simple; si el Parlamento es eficaz para unos intereses y, por tanto, representativo y expresivo de éstos, sería simplemente un lugar para el descontento de los restantes.

El problema estriba, pues, en qué hacer con esta falta de cohesión, generada por el sufragio universal. El profesor Santamaría ha puesto de manifiesto, a partir de una tipología establecida por Dahrendorf, que la peculiaridad de la democracia consiste en reconocer la persistencia de una oposición en el seno de la sociedad, lo cual compor-

ta su regulación; por el contrario, el totalitarismo niega que la oposición esté justificada y la reprime políticamente y el marxismo niega su inevitabilidad e intenta extirpar sus causas (119). La pluralidad social significa, en un contexto democrático, la aparición de una oposición política y el lugar privilegiado de ésta es el Parlamento; hoy la relación entre ambos es tan fuerte que Parodi ha llegado a afirmar que "un sistema sin Parlamento es también un sistema sin oposición" (120).

Naturalmente, la oposición existe en todos los sistemas; pero aquí se quiere indicar otra cuestión. Los regímenes con parlamento democrático incorporan una oposición organizada en el seno mismo del Estado, otorgándole un estatuto jurídico -como el conferido en 1937 por la Ministers of the Crown Act- o reconociendo materialmente su existencia (121). El Parlamento, pues, al dar lugar a una minoría que no gobierna, desarrolla un momento de la función representativa; pero falta todavía producir la integración de la misma. La función representativa no sería completa sin este último término.

Por todo ello, hace falta pensar las formas de relación entre mayoría y oposición en el seno de un Parlamento, en vistas a conseguir la finalidad que éstos tienen de incorporar la sociedad en el seno del sistema político y hacer aceptar las decisiones del Estado dentro de la sociedad. El nuevo modelo de Parlamento que se diseña busca que

las Cámaras no queden exclusivamente al servicio del gobierno que dispone la mayoría de los escaños, porque esto supone su anulación, sino convertir el órgano legislativo en el terreno de encuentro y de negociación de posiciones confrontadas.

El primer tipo de Parlamento que hemos citado realizaba naturalmente una función deliberativa, pero el consenso que se lograba estaba facilitado por la cohesión social de los representantes. Rota esta relativa igualdad por la presencia de las masas populares en las Cámaras, se produce un vaciamiento de competencias de las Cámaras y el ejecutivo intenta legitimarse a sí mismo, especialmente por sus realizaciones (sin descartar, en ciertos casos, las llamadas cesaristas al pueblo, la elección directa o el reforzamiento de todo tipo de presidencialismo); en este contexto, el Parlamento deja de ser el marco de negociación de intereses divergentes o contrapuestos, para quedar a remolque de la iniciativa política del gobierno. El tercer tipo se diferencia, fundamentalmente, por intentar, de nuevo, que las Asambleas permitan lograr acuerdos y compromisos.

Este es el sentido que tiene la crítica de Weber a un Parlamento (y hacemos ahora abstracción a que se esté refiriendo al de la Alemania preweimeriana), que realice exclusivamente "política negativa", entendiendo por tal, la que consiste en "crítica, mociones, discusiones, enmiendas y aprobación de los proyectos gubernamentales" (122).

La relación puede causar sorpresa porque se trata de procedimientos típicos del trabajo parlamentario; pero hemos querido traerla aquí para poner en evidencia uno de los problemas que antes citábamos, la importancia acordada al procedimiento como forma de integración.

La línea esencial del desarrollo expositivo de este autor hace hincapié en la función de selección de líderes políticos (123), que se realiza gracias al Parlamento; pero entre sus páginas se advierte también una concepción del parlamentarismo como forma de superar esta política negativa. Se anuncia en pocas palabras al criticar el referéndum, porque "... no conoce el compromiso, en el que descansa inevitablemente en todo Estado de masas, con fuertes oposiciones regionales, sociales, confesionales y otras de la estructura interna, la mayoría de todas las leyes" (124). El Parlamento ha de servir para lograr acuerdos, por consiguiente, incorporando las posiciones minoritarias al proceso decisorio. Y así, por ejemplo, al estudiar la posibilidad de que la mayoría obstaculice la formación de comisiones de encuesta, considerará que ha de impedirse que esto ocurra, mediante una adecuada reglamentación porque "... el derecho ha de crearse absolutamente como derecho minoritario (digamos, por ejemplo, a petición de 100 diputados) y, por supuesto, con el derecho de la minoría a representación, interrogación e informe accesorio. Aunque sólo fuera para oponerse en el futuro a toda posible política mayoritaria parlamentaria y sus peligros conocidos..." (125).

Son dos, pues, las negaciones que ha realizado Weber. Primero, que el Parlamento sea el lugar de una exclusiva política de oposición; luego, que sea el ámbito reservado a una política mayoritaria. Y dos son las soluciones que ofrece; contra el segundo problema, el reconocimiento de derechos propios de la oposición; para el primero, la consideración del Parlamento como marco adecuado para las negociaciones y el compromiso político entre sectores contrapuestos. Así las minorías quedan incorporadas al sistema en tres formas -que no necesariamente se producen conjuntamente puesto que cada régimen puede pararse en un punto de esta escala de menos a más- y que consisten el derecho a su existencia (propia de un sistema democrático) (126), el reconocimiento de derechos autónomos en el desarrollo del proceso deliberativo y la incorporación integrativa en la misma toma de decisiones.

Este último punto es el que resalta de un modo especial Kelsen. Antes hemos considerado que este autor proporciona un elemento para la pérdida de la supremacía parlamentaria cuando legitima un Tribunal Constitucional; ahora encontramos, sin embargo, la otra cara de la moneda: la fuerza de los Parlamentos proviene de sus capacidades de integración. Según este autor, "... si tiene algún sentido profundo el proceso especial, dialéctico-contradictorio del Parlamento, sólo puede consistir en que llegue a resultar una síntesis de la contraposición entre la tesis y antítesis de los

intereses políticos" (127), y aún más claramente, "Aunque en un tiempo se entendía que el principio de la mayoría absoluta era el más adecuado relativamente para realizar la idea de la democracia, hoy, por lo contrario, se reconoce que en ciertos casos el principio de la mayoría cualificada puede constituir un camino más derecho para la idea de la libertad, porque puede significar cierta tendencia a la unanimidad en la formación de la voluntad colectiva" (128).

La finalidad de un Parlamento es conseguir la transacción, la línea media entre mayoría y minoría; de este modo ningún sector social puede sentirse marginado de las decisiones estatales; con lo que el Estado al acentuar al máximo la representatividad consigue una plena legitimidad y una total integración social. Pero, para que este cuadro sea completo, y lo advierte también Kelsen, el sistema electoral ha de conseguir una adecuada representación de todos los grupos sociales, mediante la proporcionalidad electoral. También el sistema proporcional es un factor de unidad en la concepción kelsesiana: "Apreciando el resultado total de la elección y comparando el organismo representativo emanado de la elección proporcional como unidad, con la totalidad del cuerpo electoral, puede admitirse en cierto sentido... que esta representación ha surgido con el voto de todos y sin el voto en contra de ningún elector, esto es, por unanimidad" (129).

Con esta concepción del Parlamento, la voluntad general dejaría de ser una mera construcción teórica en la

que los votos significan una forma de definición de ésta, pero no su creación real para convertirse en la culminación de un proceso de acumulación y síntesis de todas las demandas sociales. Pero, inmediatamente, esta visión del Parlamento revela algunos problemas que se sitúan tanto en el propio Parlamento como en el conjunto del sistema político que influencia su actividad. En primer lugar, el Parlamento no puede atender a todas las exigencias sociales, sino que tiene que proceder a una selección de éstas y, por consiguiente, es necesario proceder a una reducción de las alternativas en litigio (130). Esto sólo puede tener lugar si los temas han sido previamente jerarquizados y filtrados por los partidos políticos. La síntesis, los acuerdos, las negociaciones, las transacciones han de realizarse a través del canal de los partidos; de ahí, que Kelsen llegue a proponer un parlamentarismo sin diputados estables, pudiendo los partidos modificar los sujetos de la representación en función del objeto del debate (136).

Resulta quizás imposible hablar ahora de todas las implicaciones que comporta la presencia de los partidos en la vida política; pero sí que convendría aclarar que la importancia que, en este modelo, se concede a los partidos, no significa, a nuestro entender, la desvalorización del Parlamento. Los partidos forman su voluntad de una manera externa y ello podría hacer pensar que el órgano legislativo tiene sólo una función subordinada de ratificación de las

decisiones nacidas en los comités partidistas y posteriormente ratificadas por los diputados. Efectivamente, éste es un problema que no puede negarse y al que Finer se refería precisando que el Parlamento se había convertido de una organización basada en el pensamiento, como correspondía a la etapa individualista, liberal y racionalista, a una organización sustentada en la voluntad; es decir, en los acuerdos tomados previamente y expresados a través de la mayoría en la Cámara, sin importar el posible debate.

Esta es la realidad de los Parlamentos desde que se introducen los partidos políticos, con el agravante para el poder de las Cámaras de que la mayoría ha de apoyar al gobierno y, en buena medida, se desplazan a éste las decisiones. Sin embargo, el modelo transaccional, por su propio punto de partida, busca una situación diferente que rompa la rígida división entre partidos del gobierno y partidos de la oposición. En este sentido, la voluntad política impulsora del trabajo parlamentario se forma en el exterior, en los partidos para el caso que nos ocupa; pero el órgano continúa conservando una función, la de mediación entre estas voluntades. Parlamento y partidos son dos realidades complementarias, en el modelo que construimos, y el primero no es, tan sólo, un órgano de comunicación externa de las posiciones partidistas.

Tendría que quedar claro, sin embargo, que éste es un modelo parlamentario sometido a dos presiones con-

tradictorias. Su objetivo es conseguir la integración de las aportaciones de la oposición en un sistema en el que existe mayoría. Por tanto, por un lado, éste sólo puede existir en tanto en cuanto ambas estén dispuestas al diálogo; todas las formas de trabajo parlamentario, aunque prevean la máxima participación de los partidos en las formas de trabajo interno, vuelven a una concepción clásica de funcionamiento si la separación entre partidos de gobierno y oposición es notable. Por otro lado, si el acuerdo es tan absoluto que no existe oposición porque todos los partidos o una gran coalición se hallan representados en el gobierno, la síntesis entre éstos puede realizarse en otro lugar y convertir, de nuevo, el Parlamento en sede de ratificación de decisiones extraparlamentarias.

Esta última situación es la que ha descrito Vergottini: "el parlamentarismo conflictual ha quedado acompañado o substituido por el transaccional. Este último comporta, entre otras cosas, una reducción del Parlamento a sede de ratificación de las decisiones tomadas fuera de él por los partidos políticos mayoritarios coaligados, mientras que el control llevado a cabo por la oposición acaba siendo puramente nominal, teniendo escasas o nulas posibilidades de incidir sobre la orientación del gobierno y de colocarse como alternativa a éste último". En efecto, si los únicos partidos excluidos del gobierno son tan pequeños que prescindir de ellos puede ser irrelevante, el Parlamento no sir

ve como órgano de negociación ni como plataforma para la alternancia.

Sin embargo, el modelo que nosotros hemos desarrollado es otro. Vergottini habla de una política transaccional a nivel de gobierno y de cúspides de los partidos y denomina con este nombre a un Parlamento en el que no se produce ninguna transacción; nosotros, en cambio, nos referimos a aquel Parlamento que, por las condiciones políticas del país, conserva todavía una distinción entre partidos de gobierno y partidos de oposición; pero encuentra en sus formas de trabajo parlamentario la manera de llegar a compromisos y de atenuar la separación entre ambos. Estas son las condiciones teóricas, aunque se piense en referencias concretas, que permiten una recuperación de la concepción del Parlamento como institución básica del sistema político porque contribuye a la expresión de las demandas sociales y a la integración de las mismas.

Se cierra así el recorrido que hemos efectuado en búsqueda de algunos modelos que permitieran orientar el debate parlamentario que había de producirse en España para institucionalizar las Cortes. Y hemos visto también la importancia que, en estos modelos, adquieren los partidos políticos. No se trata, simplemente, de que, hoy, el diputado individual haya dejado paso al grupo parlamentario; éste es un dato de base del que ninguna Cámara puede prescindir;

pero hay mucho más, en un sistema parlamentario, estructurado por los partidos políticos, su mismo comportamiento puede dar lugar a distintas Cámaras, según se rijan por la división entre mayoría y oposición o por la colaboración entre éstas.

Volvemos así al punto de partida: las alianzas entre las fuerzas políticas presentes en las Cortes. Pero ahora ya no podemos continuar en un análisis de posibilidades abstractas, sino que estamos obligados a estudiar el proceso concreto y las motivaciones de los grupos constituyentes que han definido un Parlamento para España. A ello nos dedicaremos en los próximos capítulos.

NOTAS AL CAPITULO I

- (1) La UNION INTERPARLEMENTAIRE ha publicado Bibliographie des institutions parlementaires dans le monde, Centre Internacional de Documentation parlementaire, Geneve, 1978, que con sus anexos de 1980 y 1981 comprende más de cinco mil títulos posteriores a 1945.
- (2) Sobre las Cortes del período franquista, FRAGA IRIBARNE, M., El reglamento de las Cortes españolas. SIPS, Madrid 1959.
- (3) SOLE-TURA, J., "El control parlamentario en el período constituyente y en la Constitución de 1978", p. 46, en Parlamento y Sociedad Civil, Cátedra de Derecho Político, Barcelona, 1980. La Ley para la Reforma Política no instituyó un régimen parlamentario puesto que el gobierno no dependía de la confianza de las Cámaras.
- (4) Equipo de Documentación política. Radiografía de las nuevas Cortes, en especial, DIAZ NOSTY, B., "Elecciones para la democracia", p. 11-65. Debe verse también BAENA, M. y GARCIA MADARIA, J. "Elite franquista y burocracia en las Cortes actuales", p. 3-50. Sistema nº 28, Enero 1979. Para los parlamentarios catalanes, PITARCH, I. y OTROS, Partits i parlamentaris a la Catalunya d'avui (1977-1979), Eds. 62, Barcelona, 1980, pp. 115 y ss. Para aspectos específicos, la Actualidad Económica, "Así son las Cortes democráticas", p. 25 y ss., IGLESIAS, I. G., "De la empresa al Parlamento", p. 42 y ss. Nueva Empresa, 15 junio 78, nº 1; OLMO, S., "Los hombres del Opus en las Cortes", Las Provincias, 28 enero 1978.
- (5) Especialmente, MARQUEZ REVIRIEGO, V., Apuntes parlamen-

tarios. La tentación canovista y El pecado consensual. Saltés. Madrid 1978.

- (6) Una excepción es CANDEL, F., Un charnego en el Senado. Con una orientación distinta, CARRILLO, S., El año de la Constitución; FRAGA IRIBARNE, M., La Constitución y otras cuestiones; SILVA MUÑOZ, F., La transición inacabada.
- (7) CANTELLI, F., y OTROS, Come lavora il Parlamento, p. 1, A. Giuffrè ed., Milano 1974.
- (8) El decreto de disolución de las Cortes Generales es de fecha 29 diciembre 1978 y fue publicado en el BOE nº 1 de 1 de enero 1979. Las memorias del Congreso de los Diputados y del Senado se refieren a la legislatura 1977-1979.
- (9) Anteriormente, nos hemos referido a que la LRP no establecía un régimen parlamentario porque faltaba la relación de confianza Gobierno-Asamblea. Se trata ahora de poner de manifiesto que también internamente las Cortes quedaban indefinidas puesto que la organización de las Cámaras no se podía regir por la Disposición Transitoria 3ª de dicha ley, que remitía al Reglamento de las Cortes orgánicas (a las que se denominaba actuales, en un claro lapsus) al haberse modificado completamente los supuestos básicos de pertenencia individual al Parlamento.
- (10) Para la influencia de la costumbre, vide CAPITANT, R., "La coutume constitutionnelle", p. 961. RDPSP 1979, nº 4. Sobre la trascendencia de los reglamentos, PIERRE, E., dijo: "El reglamento sólo aparentemente es la ley interior de las Asambleas... En realidad, es un instrumento temible

en mano de los partidos y, a menudo, tiene mayor influencia que la misma Constitución sobre el curso de los asuntos públicos". Traité de droit politique, électoral et parlementaire. París. Librairies-Imprimeries Rénnies, 1893. pp. 490.

- (11) LUCAS VERDU, P. se ha referido a "... una transformación mediata de las leyes fundamentales, porque siguiendo los trámites establecidos por la reforma se altera su fórmula política inspiradora" en "La singularidad del proceso constituyente español", REP, 1978, nº 1, p. 13.
- (12) LUCAS VERDU, P., ha señalado "... las exigencias de lo que podemos denominar ortodoxia constitucional": "Todo proceso constituyente requiere un Gobierno provisional... Todo proceso constituyente pide una Asamblea Constituyente unicameral...". Ibid. p. 11.
- (13) SIEYES, ¿Qué es el Tercer Estado? Madrid. Aguilar 1973, p. 79 y p. 81.
- (14) TOMAS VILLAROYA, J., "Proceso constituyente y nueva Constitución. Un análisis crítico". REP nº 10. Julio-agosto 1979. p. 61 y 62.
- (15) SOLE-TURA, J., Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936). Siglo XXI. Madrid 1977, p. 2: "La crisis del franquismo ha afectado de manera desigual a los aparatos e instituciones del Estado. Mientras las instituciones más específicamente ligadas a la coyuntura histórica del franquismo se han hundido con él (Movimiento, sindicalismo vertical, etc.), otros aparatos han subsistido prácticamente intactos (el ejército, las fuerzas del orden público, una parte sustancial de la administración, etc.)".

Sobre estos problemas, vide también DE ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L., La crisis del Estado franquista. Labor. Barcelona, 1977.

- (16) No entramos aquí en los problemas que plantea la tipología de los regímenes políticos, sino simplemente en que, cualquiera que ésta sea, la observación del Parlamento resulta obligada, porque como ha dicho el profesor JIMENEZ DE PARGA, M., "Aunque existan varios criterios de catalogación, cabe afirmar que en un punto concreto se distinguen las democracias parlamentarias de las presidencialistas. En las primeras, el Gobierno responde políticamente ante la Asamblea (o las Asambleas); en las democracias presidencialistas no se establece esa responsabilidad", en Las Monarquías europeas en el horizonte español. Tecnos. Madrid 1966, pp. 99-100.
- (17) DE VERGOTTINI, G., "La forma de gobierno de oposición garantizada", REP nº 9, mayo-junio 1979, p. 8: "La oposición parlamentaria está presente en todas las formas de gobierno que se reconducen a la matriz del estado liberal, aún cuando habitualmente se la considera en conexión con la discutida forma de gobierno parlamentaria. Desde este punto de vista se difumina la importancia de la búsqueda de elementos de tipificación de la forma de gobierno parlamentaria (en sus diversas acepciones) presidencial, semipresidencial y directorial..."
- (18) GRAMSCI, A., "... el régimen parlamentario... realiza, en el período más rico en energías "privadas" en la sociedad, la hegemonía permanente de la clase urbana sobre toda la población, en la forma hegeliana del gobierno con consenso permanentemente organizado", en Quaderni del Carcere. t. IV. Ed. critica dell'Instituto Gramsci, a cura di V. Gerratana. Einaudi ed., Torino 1975, p. 1636.

- (19) GONZALEZ CASANOVA, J.A., Comunicación humana y comunidad política. Tecnos. Madrid 1968, p. 124.
- (20) TOMAS VILLAROYA, J., "art. cit". p. 67.
- (21) GIL ROBLES, A., El defensor del pueblo. Civitas. Madrid 1979. p. 31.
- (22) Ibid, pp. 31 y 32.
- (23) BROUILLET, A., Le droit d'amendement dans la Constitution de la V^e. République. PUF, París, 1973, p. 159.
- (24) Digamos como anécdota que el grupo parlamentario comunista pretendió en el debate acerca del reglamento provisional que se prohibiera la lectura de los discursos, a lo que se opusieron los restantes grupos.
- (25) Véase en las páginas finales, la relación de fuentes documentales que hemos utilizado.
- (26) Sobre la importancia de la comunicación como elemento integrante del poder político; pero sin confundirla con la legitimación, vide DEUTSCH, K.W., los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos. Paidós. Buenos Aires, 1971, pp. 176-179.
- (27) LANDOWSKI, E., "Le débat parlementaire et l'écriture de la loi", RFSP, vol XXVII nº 3, juin 1977, pp. 428-429.
- (28) Así lo expresa, por ejemplo, el art. 70,1 del Reglamento provisional del Congreso: "Salvo que por ley o por este reglamento se requiera quorum o mayoría especial,

los acuerdos se adoptarán por mayoría simple..." Podría decirse que el procedimiento parlamentario sirva para decidir mayorías y con ello queremos señalar la influencia que, en la presente tesis, ha tenido de manera indirecta FAVRE, P., La décision de majorité, París, Presses de la FNSP, 1976.

- (29) En rigor eran ocho los grupos parlamentarios, con las siguientes denominaciones: G.P. de la Unión de Centro Democrático, G.P. Socialistas del Congreso. G.P. Comunista, G.P. de la Minoría Catalana y G.P. Vasco del P.N.V. Sin embargo, reducimos a siete las opciones porque es de imaginar -y luego se comprobará- la identidad general de criterios entre los dos ^{grupos} socialistas. Por otra parte, la inclusión del Grupo Mixto puede presentar problemas; pero téngase en cuenta que tiene representación como tal grupo en las comisiones permanentes, además de que, en los inicios de la legislatura, estaba mayoritariamente formado por diputados del Partido Socialista Popular, que podían dar un sentido coherente a sus intervenciones.
- (30) Puede encontrarse esta fórmula en RAE. D.W., Leyes electorales y sistema de partidos políticos. Ed. citep. Madrid 1977. p. 180. Por su parte, ATTALI, J., en Les modèles politiques, Presses Universitaires de France París 1972, pp. 95, afirma, sin dar la fórmula, que siete partidos dan lugar a 128 coaliciones; lo cual constituye un desliz (que no se ha corregido en la edición castellana de la ed. Lábor), en la medida en que esta coalición de más equivale al "conjunto vacío", es decir, a la inexistencia de alianza, lo cual es imposible si se parte del hecho de que ningún grupo tiene la mayoría por sí solo.

- (31) Véase la relación de estas sesenta y tres alianzas mayoritarias en el anexo de esta tesis. La fórmula que propone RAE, D.W. op.cit., p. 101, es 2^{np-1} , lo cual da lugar a 64 coaliciones; pero hemos tenido que corregirla porque no matiza que, en el caso que el número de escaños sea par, puede producirse una igualdad entre dos bloques. Concretamente, esta fue la situación de la primera legislatura cuando constituidos los grupos parlamentarios, una alianza UCD-Grupo Vasco alcanzaba 175 diputados, al igual que el acuerdo entre los restantes grupos.
- (32) VON BEYME, K., "El problema de la estabilidad de los Gobiernos. Un estudio comparado", en RAMIREZ, M. (ed.) El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas, pp. 383 y ss. Vide también BIRNBAUM, P., La fin du politique, París, ed. Seuil 1975, pp. 155 y ss. sobre las teorías acerca del poder a suma cero.
- (33) RIKER, W.H., The theory of political coalitions. Yale University Press. New Haven 1962, p. 12.
- (34) RAE, D.W., op. cit., p. 47.
- (35) Ibid. p. 55.
- (36) SARTORI, G., Partidos y sistemas de partidos. Vol. 1. Alianza. Madrid, 1980. p. 210.
- (37) Sobre estos problemas, de una manera más general que no se limita al ámbito de la legislatura aquí estudiada, vide el anexo titulado "Estrategias para un sistema de partidos", que completa los enunciados que aquí efectuamos.

- (38) RAE. D.W., op. cit. p. 181, con la matización antes efectuada de que el número de escaños debe ser impar.
- (39) Aunque antes hayamos dicho que la teoría de las alianzas resulta demasiado formal para nuestro trabajo, sí que cabe remarcar este principio de proximidad espacial que han puesto de manifiesto AXELROD, R. Conflict of interest. A theory of divergent goals with applications to politics. Chicago. Markham 1970, pp. 168 y ss. y DE SWAAN, A., en Coalitions Theories and Cabinet formations. Amsterdam. Elsevier 1973. pp. 285 y ss.
- (40) Hablar de la existencia de un modelo de Parlamento de la UCD no significa necesariamente que ésta lo presentara de forma articulada desde los inicios del debate. Fraga Iribarne, M., ha advertido que "El trabajo se desarrolló, más o menos, del modo siguiente: Tres ponentes (los señores Peces-Barba, del Grupo Socialistas del Congreso; Solé Tura, J., del Grupo Comunista y Fraga Iribarne, M., de Alianza Popular)... presentaron textos completos... Un cuarto ponente, el Sr. Roca Junyent (Minoría Catalana) presentó bastantes textos también, a menudo buscando síntesis y compromisos entre los ajenos. Los tres ponentes de UCD (Sres. Pérez Llorca, Herrero y Cisneros) presentaron menos textos..." en "La Constitución de 1978, a vista de ponente", en Documentación Administrativa nº 180, oct.-dic. 1978, p. 11. Para el conocimiento de la fase de ponencia de la Constitución, pueden verse también los artículos de Peces-Barba, C., Solé Tura, J. y Roca Junyent en La Izquierda y la Constitución. Taula de Canvi. Barcelona 1978. pp. 5 y ss.
- (41) La UCD disponía del 47,5% de los diputados, lo cual, como para la legislatura posterior ha puesto de mani-

fiesto COLLIARD, J., representa un caso límite entre el gobierno cuasimayoritario y el gobierno mayoritario. Vide COLLIARD, J.C., Los regímenes parlamentarios contemporáneos, Barcelona. Blume 1981, p. 354 y especialmente, el cuadro nº 6 de la página 139.

- (42) Las referencias que efectuemos a estas coincidencias sociopolíticas no deben hacer caer en ningún tipo de determinismo sociológico. Son simplemente datos que hay que tomar en cuenta al lado o formando parte de la estructura política global. Vide al respecto las matizaciones que efectúa MEYNAUD, J., en "Introduction: présentation générale des parlementarismes", Revue Internationale des Sciences Sociales, vol. XIII nº 4, 1961, pp. 590 y 591. En otro sentido BURDEAU, G., "Note introductive à une sociologie des gouvernants", RFSP, 1951, I, p. 80.
- (43) BAENA, M. y GARCIA MADARIA, J.M. "Elite franquista y burocracia en las Cortes actuales". Sistema nº 28. Enero 1979. p. 18, nota 38. Este artículo presenta indudable interés para el conocimiento del personal parlamentario de la legislatura 1977-79; sin embargo, para un estudio más específico de este tema, requeriría una reelaboración de algunos de sus datos.
- (44) *Ibid*, pág. 21, nota 49.
- (45) DIAZ NOSTY, B., op. cit., p. 56 y ss. La Actualidad Económica e IGLESIAS I., "arts. cit.", p. 42 y ss.
- (46) BAENA, M., y GARCIA MADARIA, J.M., "art. cit.", p. 18, nota 38 y p. 21, nota 49.

- (47) Sobre la combinación entre los dos ejes, nos remitimos de nuevo al anexo titulado "Estrategias para un sistema de partidos".
- (48) Vide GONZALEZ CASANOVA, J.A., Federalisme i autonomia a Catalunya (1868-1938), Barcelona, Curial 1974, p. 27: "Creo que se podría demostrar, incluso cuantitativamente, que no ha existido nunca, no sólo un Estado peninsular permanente o un Estado catalán independiente (hechos que no necesitan demostración), sino incluso un Estado español completo y verdadero, desde el momento en que éste no alcanzó -al menos antes de 1939- el grado de dominación, integración y consenso que necesitaba".
- (49) La insistencia en el sistema de partidos políticos al estudiar un Parlamento no hay que justificarla en las condiciones actuales. Vide, por todos, DUVERGER, M. "Apogeo y decadencia del Parlamento", ECO (Revista de la cultura de Occidente), T. XII, 1966, pp. 665-694.
- (50) Es el título de la célebre obra de WILSON, W., El Gobierno congresional, Madrid. La España moderna. s/. año.
- (51) DUGUIT, L., Traité de Droit Constitutionnel. Vol. I. París. Ancienne Librairie Fontemoing, 1927, p. 603.
- (52) ESMEIN, A., Eléments de Droit Constitutionnel. Vol. I, París, Recueil Sirey, 1927, p. 329 y ss.
- (53) BURKE realiza en su "Carta a los electores de Bristol" la defensa clásica de esta prohibición: "Si gobernar fuese en todas sus partes una cuestión de voluntad, no

hay duda de que la vuestra debería ser superior. Pero gobernar y hacer leyes son cuestiones de razón y de juicio... y ¿qué clase de razón sería aquella en la cual la decisión precede la discusión, aquella en la cual un grupo de personas delibera y otro decide?", Citado por SARTORI, G., "La rappresentanza politica", Studio Politice 1957, no 4, pp. 537.

- (54) MASCLET, J.C., Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e. République. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. París 1979, p. 7.
- (55) CONDE, F.J., Representación política y régimen español. Ensayo político., ed. de la Subsecretaría de educación popular. Madrid 1945, p. 21.
- (56) CARRE DE MALBERG, R., "Considerations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme". RDPSP 1935, p. 226.
- (57) JIMENEZ DE PARGA, M., Los regímenes políticos contemporáneos. Tecnos. Madrid 1974, p. 129.
- (58) STUART MILL, J., De la libertad. Del Gobierno representativo. La esclavitud femenina. Tecnos. Madrid 1965, p. 203: "Lo que una Asamblea puede hacer mejor que un individuo es deliberar".
- (59) WEBER, M., Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. Vol. I, México, FCE. 1977, p. 511.
- (60) GARRORENA MORALES, A., El lugar de la ley en la Constitución española. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1980, p. 22.

- (61) CARRE DE MALBERG, A., La loi, expression de la volonté générale. p. 227. Abundado en ello, DICEY, A.V., Introduction to the study of the law of the Constitution. Londres, Macmillan and Co. 1941, p. 37. "El principio de soberanía del Parlamento significa ni más ni menos que esto, es decir, que el Parlamento así definido tiene, bajo la Constitución inglesa, el derecho de hacer o derogar cualquier ley, y aún más, que la ley de Inglaterra no reconoce a ninguna persona u organismo el derecho a sobrepasar o dejar de lado la legislatura del Parlamento".
- (62) ROEHRSEN, C., Governo, Legge, Política, Milano. Giuffrè. 1969, p. 97 y ss.
- (63) BURDEAU, G., Droit Constitutionnel et institutions politiques. Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence. París 1976, p. 178; DUVERGER, M., Instituciones políticas y Derecho Constitucional. Ariel. Barcelona 1980, p. 143; LOEWENSTEIN, K., Teoría de la Constitución. Ariel. Barcelona 1976, p. 103; LALUMIERE, P. et DEMICHEL, A., Les régimes parlementaires européens. PUF, París 1966, p. 29.
- (64) La prohibición del mandato imperativo significa convertir los antiguos Parlamentos de órganos externos al Estado a órganos internos del mismo. Vide SARTORI, G. "art. cit.", p. 538.
- (65) BURDEAU, G., Traité de Science Politique, vol. V, Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence. París, 1953, p. 618.
- (66) CONSTANT, Principios de Política, Aguilar, Madrid 1970.

p. 13. "El pueblo -dice Rousseau- es soberano en un sentido y súbdito en otro; más en la práctica esas dos relaciones se confunden. Le es fácil a la autoridad oprimir al pueblo como súbdito, para forzarlo a manifestar, como soberano, la voluntad que ella le prescribe". Vide, en general, todo el capítulo I, dedicado a la soberanía del pueblo.

- (67) Ibid. cap. IV, "De una Asamblea Hereditaria y de la necesidad de no limitar el número de sus miembros".
- (68) El poder del Parlamento es, en este momento, el negativo del poder del Monarca; por ello resultan aplicables las palabras de LALUMIERE y DEMICHEL: "Varias tesis se han sostenido en la época orleanista por la doctrina constitucional y los medios políticos. Las tesis extremas no correspondían a la función histórica del orleanismo... Las tesis intermedias son mucho más representativas de la situación política de hecho. Su formulación es bastante variable y, a menudo, imprecisa..." op. cit. p. 40.
- (69) La expresión "parlamentarismo dualista" se utiliza aquí y en las páginas posteriores -al igual que "parlamentarismo monista", "régimen de gabinete, etc.-, con el contenido que les da el profesor JIMENEZ DE PARGA, M., Vide de este autor, Los regímenes políticos contemporáneos, op. cit., p. 135 y de una manera más detallada, Las Monarquías europeas en el horizonte español, op. cit., p. 99 y ss.
- (70) LALUMIERE, P. y DEMICHEL, A. op. cit., p. 45 y ss.
- (71) BAGEHOT, W., The English Constitution. Fontana, Collins, 1977, p. 66.

- (72) Citado por CAPITANT, R., "Régimes parlementaires", en Mélanges. R. CARRE DE MALBERG. Sirey 1933, p. 50.
- (73) Ibidem, p. 34.
- (74) TIERNO GALVAN, E., "prólogo" a DE AZCARATE, G., El régimen parlamentario en la práctica. Tecnos, Madrid 1978, p. XVII.
- (75) REDSLOB, R., Le régime parlementarie, París. Marcel Giarol 1924, p. 1.
- (76) Ibid, p. 156 y 256.
- (77) Ibid, p. 268.
- (78) BURDEAU, G., Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre. París. Les éditions internationales, 1932, p. 87.
- (79) Ibid, p. 81.
- (80) Sería obligado, si nuestro propósito no fuera otro muy distinto, exponer las diferencias entre GIERKE, LABAND, JELLINEK para confirmar hasta qué punto sus exposiciones sirven a este objetivo. En todo caso, hemos utilizado preferentemente a este último autor porque, al considerar al pueblo como órgano primario del Estado, amplía estas posibilidades democratizadoras. Vide, en este sentido, el prólogo de FERNANDO DE LOS RIOS a JELLINEK, G., Teoría general del Estado. Buenos Aires, Ed. Albatros, 1978; GUELI, V., "Concezioni dello stato e del Diritto e tecnica giuridica nella teoria del procedimento legislativo", Rivista Trimestrale di Diritto Politico. 1956. p. 950 y ss; ROEHRSEN, C., op. cit., p. 135 y muy especialmente, la nota 73, p. 135-137 y SARTORI, G., "La rappresentanza...", "art. cit.", p. 560 y ss.

- (81) JELLINEK, G., op. cit., p. 425.
- (82) CARRE DE MALBERG, R., Teoría General del Estado, México. FCE. 1948, p. 1009.
- (83) SIEYES, op. cit., pp. 75 y ss.
- (84) JELLINEK, G., op. cit., pp. 416 y 417.
- (85) Ibid. p. 437.
- (86) CARRE DE MALBERG, R., op. cit. p. 970.
- (87) No entramos en las razones históricas de este cambio de perspectiva, porque nuestro propósito no es realizar una exposición de la evolución de los Parlamentos, sino presentar unos modelos inspiradores para los constituyentes y entendemos que ciertos datos, como el sufragio universal, los partidos políticos y el intervencionismo estatal, son hechos inmodificables que condicionan el funcionamiento y la posición del Parlamento en el sistema político, sobre los que no cabía ninguna discusión. En este sentido, no forman parte de ningún modelo sino que éstos han de adecuarse al marco de las transformaciones que acompañan el paso del Estado liberal al Estado democrático. Téngase presente, sin embargo, la pérdida de homogeneidad sociológica del Parlamento para explicar, no la forma jurídica, sino los motivos de este cambio de orientación. Pérdida de homogeneidad que se produce con el acceso de la clase obrera a las Cámaras, a través de los partidos de masas, lo que se traduce en una progresiva disfuncionalidad del Parlamento en orden a la toma de decisiones en un Estado intervencionista. Aquí, como en tantos otros temas, la bibliografía es

inmensa; vide, entre otros, DUVERGER, M., Los Partidos políticos. Fondo de Cultura Económica. México, 1974, p. 15^{y ss.}; SARTORI, G., op. cit., p. 19; DE OTTO, I., "Introducción", p. 5 y ss; LEIBHOLZ, G., "Representación e identidad", p. 205 y ss. y, en general, toda la obra donde estos dos artículos se incluyen: LENK, K. y NEUMANN, F., (ed.) Teoría y sociología críticas de los partidos políticos. Barcelona. Anagrama 1980; KHEITMI, M.R., Les partis politiques et le droit positif français. LGDJ. París 1964, pp. 213 y ss.; KARSCH, F. y SCHMIEDERER, U., "Evolución funcional del poder legislativo", en ABENDROTH, W. y LENK, K. (eds.), Introducción a la Ciencia Política. Anagrama. Barcelona 1971, y en la misma, "Origen y desarrollo de los partidos políticos", de NEUMANN, F., pp. 246 y ss.; ROEHRSENN, C., op. cit., pp. 141 y ss.; HAURIOU, A., Derecho Constitucional e instituciones políticas. Ariel, Barcelona 1980, pp. 741 y ss.; DUVERGER, M., Instituciones; pp. 58 y ss.; GARCIA PELAYO, M. Las transformaciones del Estado contemporáneo. Madrid. Alianza Universidad 1980, pp. 13 y ss.; y ESTEBAN, J. De, "La situación del Parlamento en las sociedades industriales, REP, mayo-agosto 1968, pp. 75 y ss.

- (88) La razón estriba en que: "o bien el Estado es soberano y entonces, al no determinarse por nada más que por su propia voluntad, no puede estar sometido a una regla imperativa que lo limite, o bien el Estado está sometido a una regla imperativa que lo limita y entonces no es soberano. DUGUIT, L. op. cit., p. 631.
- (89) Según Jellinek, "El poder soberano no es, pues, todo el poder del Estado, sino que es un poder jurídico y, por consiguiente, está obligado respecto del derecho. No tolera restricción jurídica alguna absoluta; puede el Estado sustraerse a toda limitación que se imponga

a sí mismo, pero sólo creando en forma de derecho nuevas limitaciones. Lo que hay, pues, de permanente no son las limitaciones consideradas aisladamente, sino la limitación en sí misma; y así como no existe el Estado absolutamente limitado, tampoco existe jurídicamente el Estado soberano y sin límites", op. cit., p. 362.

(90) Ibid., p. 467.

(91) Ibid., p. 467.

(92) Ibid., p. 443. CARRE DE MALBERG, R., op. cit., p. 1020.

(93) CARRE DE MALBERG, R., "art. cit.", p. 238.

(94) Ibid., p. 229.

(95) KELSEN, H., "La garantie jurisdictionnelle de la Constitution", RDPSP, 1928, T. XLV.

(96) CARRE DE MALBERG, R., "art. cit.", p. 228.

(97) HAURIUO, A., op. cit., p. 652.

(98) GAUDEMET, P.M., Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux., ed. Montchrestien, París, 1966, p. 14.

(99) BERLIA, G., "La Constitution et les débats sur les réglemets des Assemblées parlementaires", RDPSP, mai-juin 1959, n^o 3, p. 570.

(100) GAUDEMET, P.M., op. cit., p. 110.

(101) La expresión está tomada de PARODI, J.L., "Les Parlements

aujourd'hui: mythes et réalités", en Les Parlements, aujourd'hui. Cahiers français n° 174, janvier-février. París 1976, p. 4.

- (102) GONZALEZ CASANOVA, J.A., Teoría del Estado y Derecho Constitucional, Vicens Vives. Barcelona 1980, p. 357.
- (103) MIRKINE-GUETZEVITCH, B., Les Constitutions de l'Europe nouvelle. Imprimerie Delagrave, París, s/a, p. 13.
- (104) Ibid., p. 21.
- (105) Ibid., p. 12.
- (106) No puede verse esta debilidad del gobierno ante las Cámaras, como propia del parlamentarismo no racionalizado; como sugería GRAMSCI, A.: "El análisis no puede prescindir del examen: 1) del por qué se han multiplicado los partidos políticos, 2) del por qué se ha convertido en difícil el formar una mayoría permanente entre estos partidos parlamentarios, 3) del por qué los grandes partidos tradicionales han perdido el poder de guiar, el prestigio, etc... ¿Este hecho es puramente parlamentario o es el reflejo parlamentario de mutaciones radicales que se han producido en la misma sociedad, en el funcionamiento que los grupos sociales tienen en la vida productiva, etc.? GRAMSCI, A., op. cit., p. 1807.
- (107) MIRKINE-GUETZEVITCH, B., "art. cit.", p. 19.
- (108) Ibid., p. 22.
- (109) BARTHELEMY, J., La crise de la démocratie contemporaine. París. Recueil Sirey, 1931, p. 150 y ss.

- (110) WEBER, M., op. cit., p. 1095 y ss., lo plantea de una forma original: ¿Qué ocurriría si no existiera Parlamento?
- (111) Esta especificación ha sido realizada por HERMAN, V., "La fonction du parlementaire dans l'Europe actuelle" en Institut Universitaire Européen, Parlement et Gouvernement. Le partage du pouvoir, Firenze, 1979, p. 100. Vide, por otra parte, PITARCH, I., L'estructura del Parlament de Catalunya i les seves funcions polítiques (1932-1939), Curial, Barcelona, 1977, p. 416 y ss.
- (112) BAGEHOT, W., op. cit., p. 150 y ss.
- (113) Ibid., pp. 151 y 152.
- (114) DEUTSCH, K.W., Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino, FCE, México, 1976, p. 331.
- (115) WEBER, M., op. cit., p. 1095 y ss.: "Los parlamentos modernos son en primer término representaciones de los elementos dominados por los medios de la burocracia. Un cierto mínimo de aprobación interna -por lo menos de las capas socialmente importantes- de los dominados constituye un supuesto previo de la duración de todo dominio, aún del mejor organizado. Los Parlamentos son hoy el medio de manifestar externamente dicho mínimo de aprobación.
- (116) Sobre la importancia de la deliberación o función deliberativa como forma del trabajo parlamentario no hace falta insistir. Vide, en las notas anteriores, las referencias que hacen BURKE y SIEYES a la misma. También PARODI, que la sitúa como función propia al lado de las de creación del poder gubernamental, representación, le

gislación y selección de formación y selección de gobernantes, "art. cit.", pp. 3 y 4.

- (117) FRIEDRICH, C.J., Gobierno Constitucional y democracia, T. II. Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1975, p. 88.
- (118) El concepto de crisis es multívoco, como pone de relieve WHEARE, K.C., Legislatures. Oxford University Press. Londres 1963, pp. 220 y 221. En el contexto que aquí se utiliza hace referencia a la imposibilidad de ejercer una dirección política que se identifique con la voluntad general, cuando esta no existe en el seno de la sociedad.
- (119) SANTAMARIA OSSORIO, J., "La funcionalidad de la libre disidencia", en Boletín Informativo de Ciencia Política, nº 2, noviembre 1969, p. 138. Sobre oposición y sistema democrático, vide DE VEGA GARCIA, P., "Para una teoría política de la oposición", Boletín Informativo de Ciencia Política, nº 5. XII-70, pp. 91 y ss.; RAMIREZ JIMENEZ, M., "La oposición política" en Estudios de Ciencia Política y Sociología. Madrid 1972, pp. 699 y ss.; DAHL, R.A., "Tipos de régimen y oposición", Boletín de Ciencia Política, 1972-1973, nº 11-12, pp. 5 y ss. En general el análisis, como dice el profesor SANTAMARIA, "se convierte en el análisis del sistema de partidos políticos", "art. cit.", p. 139.
- (120) PARODI, J.L., "art. cit.", p. 3.
- (121) VERGOTTINI, G., "art. cit.", p. 8.
- (122) WEBER, M., op. cit., p. 1103.

- (123) Ibid., p. 1101.
- (124) Ibid., p. 1113.
- (125) Ibid., p. 1102.
- (126) FRIEDRICH, C.J. La democracia como forma política y como forma de vida. Tecnos, Madrid 1966, pp. 83 y ss.
- (127) KELSEN, H., Esencia y valor de la democracia, Prólogo de I. de Otto, ed. Guadarrama, Barcelona 1977, p. 86.
- (128) Ibid. p. 83.
- (129) Ibid. p. 88.
- (130) SARTORI, G., en Il Parlamento Italiano 1946-1963, ed. Scientifiche italiana, Nápoles, 1963. Se ha referido a que el Parlamento no es exactamente una correa de transmisión entre el electorado y el sistema político, sino que, por el contrario, realiza una función de diafragma. Efectivamente, como dice LUHAMANN, N., "un sistema, si quiere conservarse, tiene que establecer una relación de correspondencia entre su propia complejidad y la del mundo en torno -"requisite variety", como dice Ashby- a fin de compensar su reducida complejidad, a través de una fuerte selectividad" (LUHMANN, N., "Modernas Teorías de los sistemas como forma de análisis de la sociedad total", en Discusión, Teorías sobre los sistemas sociales, 1975, nº 1, p. 17) y el Parlamento cumple esta función reductora; téngase presente, sin embargo, que a la vez proporciona una posibilidad de adaptación a la complejidad social puesto que, como ha dicho DE OTTO, I., aplicando el método de análisis de LUHMANN, "La adminis-

tracción, la parte más estable del sistema, no puede dirigir éste, precisamente por serlo, y tiene que ser dirigida por la parte más inestable, esto es, por aquella que dispone de un mayor ámbito de acción precisamente porque puede tratar una mayor complejidad, un mayor número de alternativas (DE OTTO, I., "La función política de la legislación", en Parlamento y Sociedad civil, p. 55). Vide sobre la construcción teórica de LUHMANN: DE AGAPITO SERRANO, R., "Ciencia política y Sociología. La "Ilustración sociológica" de N. LUHMANN", REP, 1978, nº 2, pp. 107-140 y "N. LUHMANN: Macht", REP, pp. 192-198; GARCIA PELAYO, M. Las transformaciones del Estado contemporáneo, pp. 171 y ss. y VON BEYME, K. Teorías políticas contemporáneas, pp. 149-163, Instituto de Estudios políticos, Madrid 1977.

(131) KELSEN, H., op. cit., pp. 70-71.

CAPITULO II

ESTRUCTURA, ORGANIZACION DE LAS CAMARAS
Y STATUS DE SUS MIEMBROS.

LA DENOMINACION DEL PARLAMENTO

La Constitución española de 1978 -coincidiendo con el Estatuto Real de 1834- ha adoptado la denominación de Cortes Generales para referirse al órgano formado por las Asambleas electivas. Este nombre aparece en el enunciado del Título III, en el art. 66 que lo inicia y en otros numerosos artículos. Pero los nombres, a veces, son algo más que palabras y todo un complejo mundo de representaciones puede surgir tras una cuestión semántica.

Por eso, algunas voces intentaron conservar la denominación clásica o cambiar la forma de calificarlas. Así, la enmienda del Sr. De la Fuente (AP) que proponía el término "Cortes españolas", coincidente con el utilizado en un pasado no muy lejano o la del Sr. López Rodó (AP) que decía:

"Deberá sustituirse la expresión "Cortes Generales" por la de "Cortes del Reino". Justificación: la expresión Cortes Generales no parece muy afortunada. Tiene reminiscencias de los "Estados Generales" del antiguo régimen francés" (1).

La ponencia no aceptó estas enmiendas y en el debate en la Comisión Constitucional del Congreso tan sólo el Sr. López Rodó defendió la suya, aunque con una argumentación menos marcada ideológicamente. En su opinión, no se

comprendía la necesidad de romper con la denominación tradicional por cuanto ésta no implicaba dificultades terminológicas para los parlamentos de las Comunidades Autónomas. En la Comisión de Constitución del Senado, el profesor Ollero volvió a plantear el tema con estos últimos argumentos.

Estas enmiendas, derrotadas como se evidencia por el texto de la Constitución, no dieron lugar a que ningún grupo parlamentario interviniese para fijar sus criterios y, por consiguiente, es desconocida la motivación concreta que llevó a recoger una de las denominaciones presentes en nuestra historia y no otra. Por eso, el epíteto "generales" tanto podría estar fundamentado en el intento de evitar confusiones con los nombres de los Parlamentos autonómicos como en el afán de marcar un distanciamiento de las Cortes fenecidas el año 1977.

LA NATURALEZA DEL BICAMERALISMO

El proceso constituyente español reviste especiales características al abordarse desde la existencia de dos Cámaras (2). Este hecho ha influido, sin duda, en la pervivencia de la estructura bicameral de las Cortes, definida en el art. 66,1 Const.:

"Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado".

Así se resuelve el problema central de configuración de todo Parlamento, la determinación del número de sus Cámaras, que conllevará posteriormente específicas técnicas parlamentarias. Pero como toda cuestión clave, la solución adoptada no es el resultado de una consideración meramente racional-jurídica de las ventajas e inconvenientes propios del monocameralismo o del bicameralismo. Se trata, por el contrario, de un criterio político en torno al cual, y como demuestra la historia constitucional de numerosos países (3), entre ellos el nuestro (4), derechas e izquierdas se han enfrentado largamente.

No se trata, por descontado, de exponer ahora este proceso, en el que deberíamos diferenciar los Estados federales de aquellos unitarios, la desaparición de las Cámaras Altas de los países nórdicos y la pérdida de poder en otros (5). Tampoco entraremos en la filosofía que subya-

ce a una u otra propuesta ni en considerar qué tipo es el que predomina en los regímenes democráticos (6). Estas consideraciones nos alejarían del mismo debate constituyente. En efecto, parecería como si en España, las diferencias que citábamos se hubieran borrado puesto que, en el Pleno del Congreso, la estructura bicameral de las Cortes resultaba aprobada por la casi unanimidad: 264 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones. Se hacía así realidad la afirmación de Burdeau, según la cual "se ha efectuado un desplazamiento en la manera de considerar el problema: después de haberse vinculado a un principio de organización social (el lugar a dar a la aristocracia), la necesidad de las dos Cámaras se ha reconocido como un principio de organización constitucional" (7).

Pero la unanimidad española no significaba la inexistencia de un debate latente acerca de la estructura del Parlamento. La polémica entre los diputados Solé Tura (GPC) y Alzaga Villamil (UCD) en la sesión final de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso es una muestra de ello:

"Si no es así (refiriéndose a la representación de las Comunidades Autónomas), el Senado carece propiamente de sentido, porque una Segunda Cámara que sea una duplicación de las labores de la Cámara Baja, del Congreso de los Diputados, es pura y simplemente una pérdida de

tiempo en terreno legislativo y no sirven para nada las justificaciones doctrinales de que una Segunda Cámara sirva para moderar los ímpetus de la primera, porque esto son literamente falacias constitucionales que no tienen el más mínimo sentido..." (8).

A lo que se replicaba:

"Nosotros entendemos que el viejo argumento de los teóricos del revolucionarismo francés, de que solamente es posible en el Estado democrático una sola Cámara, porque la soberanía popular es una por definición y sólo admite una voz que la represente y si se establecen dos Cámaras -decían aquellos autores- una de dos: o las dos dicen lo mismo, o las dos Cámaras entran en contradicción, en cuyo supuesto hemos creado una colisión en el meollo mismo de la representación del Estado, que es un conflicto difícilmente soluble. Esta es una visión absolutamente trasnochada que está en los inicios del Estado democrático moderno y con la que no podemos comulgar... Es obvio que en la historia política y constitucional de los Estados más avanzados en su régimen de convivencia acreditan que, en importantes ocasiones, una segunda Cámara es un

contrapeso eficaz de la Cámara Baja y entendemos también que permite una reconsideración de las tareas legislativas..." (9).

Propiciando una nueva intervención:

"(Alzaga) ha utilizado -y lo siento, porque no hay aquí ninguna animosidad personal- todos los lugares comunes del léxico conservador en torno a la temática de la constitución del Senado..." (10).

Y, sin embargo, esta polémica no se producía para defender la opción unicameral o bicameral. Mientras UCD y AP abonaban sin reservas esta última, otros grupos parlamentarios no la ponían en cuestión siempre y cuando se conceptualizara una naturaleza distinta de la segunda cámara que afectaría a su composición y a sus funciones. Frente a la pervivencia de un Senado clásico, se oponía la voluntad de vincularlo a la nueva forma de estructuración del Estado en nacionalidades y regiones. Las palabras del senador Villar Arregui reflejan claramente esta postura:

"Nuestra concepción del Senado, como Cámara de representación territorial, como Cámara de las Comunidades Autónomas, como Cámara de las regiones y de la nacionalidad, nos habían conducido a una articulación de la Cámara en que el protagonismo correspondiere, fundamentalmente, a las Comunidades Autónomas" (11).

Por estas razones, la discusión acerca del Senado es doble: la legitimación de su existencia y la forma de reclutamiento de sus miembros. En el primer aspecto, los diputados de UCD argumentaban mediante la combinación de una cierta representación territorial con los méritos atribuidos "per se" a todo Senado. Por el contrario, las minorías nacionalistas, comunista y el Grupo de Senadores Progresistas y Socialistas Independientes pretendían que su fundamento se encontraba tan sólo en el reconocimiento por el art. 2 de las nacionalidades y regiones de España.

Consideremos, por el momento, la voluntad explícita de definir el tipo de representatividad de esta segunda Cámara. La frase recogida del Sr. Villar Arregui (GPSI) contiene tres expresiones -representación territorial, comunidades autónomas, regiones y nacionalidad-, cuyo contenido ideológico parece tener una graduación de mayor a menor similitud con el texto del art. 2 que le sirve de apoyo. Por el contrario, el proceso constituyente del precepto que definía al Senado recorre el camino inverso (12), así lo advertía el senador vasco Unzueta Uzcanga:

"Qué duda cabe que para futuras tesis o tesis de la Universidad una materia apasionante va a ser lo que yo llamaría la degradación del espíritu comunitario de los diversos proyectos de estructuración de esta Cámara del Senado"

(13).

En efecto, en el borrador que se filtró a la prensa se afirmaba: "El Senado se compone de los representantes de las nacionalidades y regiones que integran España". Esta formulación -a la que ya se anunciaba en el mismo borrador un voto particular de Alianza Popular, coherente con su rechazo del término "nacionalidades"- no se mantuvo en el primer anteproyecto de Constitución que decía: "art. 60.- El Senado se compone de los representantes de los distintos Territorios Autónomos que integran España" (14).

Pero este art. 60 fue objeto de numerosas enmiendas en su doble contenido de justificación teórica del Senado y de composición, por lo que la ponencia constitucional decidió remitir el tema a una ley orgánica. Sin embargo, si esta remisión "podía" resolver las enmiendas efectuadas a la composición del Senado, constituía tan sólo una forma de desviar el problema de las enmiendas específicas al primer apartado, por cuanto suponían una distinta naturaleza del Senado a la establecida en el anteproyecto, como puede verse en un análisis somero:

- "El Senado se compone de los senadores de los distintos territorios autónomos y, en su caso, de las provincias que integran España" (15).

- "Corresponde al Senado la representación de los territorios que integran España" (16).

Estas dos enmiendas plantean con claridad su rechazo al vínculo Senado-autonomías, bien por la integración de las provincias, bien por la supresión del término "autó-

nomos". A éstas deberían añadirse otras enmiendas coincidentes, aunque pudieran parecer de mayor alcance regionalista, pues éste se desvirtúa en la exposición justificativa:

- "El Senado se compone de los representantes de las distintas regiones que componen España" (17).

- "La Constitución no puede imponer a todas las regiones la obligación de constituirse en regiones autónomas y hay que prever, por consiguiente, el caso de las provincias que formen parte de regiones de régimen común no autonómico" (18).

Estas enmiendas, no aceptadas por la ponencia, no llegaron a debatirse en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso, que reservó su última sesión al conflictivo tema de la composición de las Cámaras. De todas formas, la naturaleza del Senado se discutió indirectamente por cuanto los diputados Solé Tura, Vizcaya Retana (GPV) y Gastón Sanz (GPM) defendían la recuperación del anteproyecto de 5 de enero, con lo que se definía al Senado como representante de los Territorios (Comunidades) Autónomos. En contra se manifestaron los representantes de UCD, Alzaga y Pérez-Llorca; los restantes grupos no tomaron la palabra ni en el debate ni en la explicación de voto.

Las enmiendas comunistas y vasca y la del Sr. Gastón Sanz obtuvieron cuatro votos a favor y dieciocho en

contra. Alianza Popular y la UCD, con el juego de las abstenciones, eliminaron, por tanto, del dictamen de la Comisión Constitucional, cualquier referencia al carácter del Senado, estableciendo exclusivamente su método de elección. Ello provocó que, en el debate en el Pleno del Congreso, se planteara de nuevo la cuestión, repitiéndose los argumentos, aunque cabe añadir las críticas de Solé Tura a ciertos sectores de la izquierda:

"Los famosos argumentos de que la Cámara sirva para refrenar ímpetus, para reflexionar, que fueron aducidos en Comisión por algunos de mis ilustres colegas de la Unión de Centro Democrático, son argumentos que yo calificué entonces de típicamente conservadores... dije entonces que quizás esto se podría entender viniendo de alguno de los sectores de los que viene, aunque tampoco es una acusación, pero no entendía que sus mismos argumentos pudieran ser aceptados, incluso defendidos, por sectores situados a la izquierda..." (19).

Para defenderse, replicaron UCD y AP con argumentaciones ideológicamente distintas. Para el Sr. Cisneros Laborda (UCD), el Senado era una institución vigente en numerosos países y, por tanto, su existencia, aunque vinculada a las provincias, no era negativa, y esta vinculación debía existir porque España no era todavía un conjunto de Comuni-

dades Autónomas. Fraga Iribarne (AP), por su parte, defendió la segunda Cámara en la teoría de los frenos y contrapesos y la necesidad de representación cruzada o complementaria. Perdida la votación por los grupos enmendantes comunistas y vasco, Alavedra Moner, de la Minoría Catalana, explicó su voto negativo al texto del dictamen por su coincidencia con los criterios de las enmiendas.

De esta forma, el Senado recibió un artículo en el que no se explicitaba la naturaleza de la Cámara y sí su forma de elección, con lo que el debate se centró en este punto de manera primordial. No obstante es evidente que cada una de las fórmulas de elección del Senado correspondía a una determinada idea de la Cámara que fue ampliamente expuesta con razonamientos similares a los desarrollados en el Congreso pero, finalmente, una enmienda "in voce" presentada por los senadores Satrústegui Fernández (GPSI) y Benet Morell (EC) recuperó, en alguna manera, el sentido del Senado en una nueva estructuración del Estado, proponiendo la fórmula que se convertiría en definitiva: "El Senado es la Cámara de representación territorial". Con esta ambigüedad se mejoraba el texto del Congreso y, a la vez, se posibilitaba el voto favorable de UCD, puesto que, como señaló Jiménez Blanco como portavoz de este grupo, permitía combinaciones muy diversas en su desarrollo. Así, el texto fue aprobado unánimemente en la Comisión Constitucional del Senado y ratificado en el Pleno y en la Comisión Mixta.

El sentido de la fórmula adoptada.

Aunque el Senado español irá perfilándose con mayores detalles en las páginas posteriores, conviene plantearse ahora si, debido precisamente a ser el resultado de un compromiso, esta fórmula (representación territorial) significa hoy en concreto alguna cosa (20). En efecto, el hecho de que el Senado haya de ser una Cámara de representación territorial debería significar algún contenido concreto en sus dos vertientes posibles, el reclutamiento de sus miembros y las funciones ejercidas. En cuanto al primero, el art. 69 Const. refleja un aspecto "provincialista" y otro "autonomista" en el que este último queda en notable desventaja y, por tanto, lo que diferencia a una y otra Cámara no es la posibilidad de representación de las Comunidades Autónomas, sino el sistema mayoritario y la igualdad de todas las provincias que rige para la elección de senadores. Como ha dicho el profesor González Casanova, "tampoco el Senado español puede considerarse así (como segunda Cámara regional), aunque la Constitución lo defina como "la Cámara de representación territorial" ya que sus funciones actuales, su modo de elección y el carácter actual del proceso autonomizador impiden -al menos, de momento- que el Senado sea algo más que una mera Cámara de "conservación" (21).

Y esta cita nos introduce ya al tema de las competencias ejercidas por la Cámara Alta. No existe una espe-

cialización marcada del Senado en los temas autonómicos o territoriales. Incluso cabría hablar de un cierto postergamiento, puesto que es preminente la función de la Comisión Constitucional del Congreso en la elaboración de los Estatutos de Autonomía (art. 151,2) (22), y no nos parece demasiado relevante la exclusión que se efectúa del Congreso de los Diputados en el art. 155,1 porque afecta sólo a situaciones excepcionales.

De todo ello resulta un Senado clásico y contradictorio. Clásico, en su acepción de "órgano de moderación" (23), por tres características: en primer lugar, porque sectores importantes de las Cortes como UCD y AP, aunque con distintos matices, han expresado en las tomas de posición que hemos recogido, la conveniencia de un Senado que sirviera de Cámara de reflexión aún al margen de toda forma de estructuración del Estado; en segundo lugar, porque la representación propiamente autonómica es una más de las que integran el Senado y no constituye el elemento más relevante y, finalmente, porque no se han atribuido al Senado competencias específicas acordes con su "representación territorial", sino con una representación genérica del pueblo español en la que el Congreso ostenta las funciones más importantes (investidura, proceso legislativo, etc.), en un claro bicameralismo imperfecto (24).

Pero, simultáneamente, resulta contradictorio porque su misma definición como Cámara de representación te-

rritorial puede empujar a una cierta especialización temática, como sería el deseo de diversos grupos parlamentarios. Este tema se escapa ya a un análisis exegético del texto constitucional y de la primera legislatura, puesto que se trataría en todo caso, de una dinámica política a desarrollar con la aprobación de los diversos Estatutos de Autonomía y la designación de los representantes de las Comunidades, así como de los planteamientos generales de los partidos políticos.

Esta hipotética dinámica no impide, sin embargo, remarcar, con el profesor Sánchez Agesta, "el carácter borroso que tiene el bicameralismo en la Constitución que exigirá en el futuro una posible reforma constitucional" (25). Y quizás esta sea una opinión más acorde con los debates y el texto constitucional que el intento de Manzella de encontrar en la Cámara Alta un "elemento de garantía" por su intervención en el procedimiento de reforma constitucional. Para este autor, "... la general faculté d'empêcher propia de esta Cámara, se debe interpretar siempre como la última garantía constitucional de las autonomías, en todas sus manifestaciones, contra eventuales tendencias centralistas del Congreso" (26). Pero, este comentario choca con dos objeciones a nuestro entender, importantes. Por una parte, no recoge el sentido que ha adquirido el Senado durante el debate, es decir, Cámara de reflexión, moderación,

etc.; por otra parte, el Senado no participa sólo en la reforma constitucional de los temas autonómicos sino en cualquier tipo de reforma y, por consiguiente, cualquier posición garantística no se deriva del hecho de ser cámara de representación territorial, sino, simplemente, de ser Segunda Cámara.

LA ELECCION DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Acabamos de ver en las páginas precedentes el sentido que cobró el bicameralismo en nuestra Constitución; trataremos ahora del procedimiento para la nominación de los diputados y, en un próximo epígrafe, de los senadores.

La Constitución española establece en su art. 68 los criterios básicos para la elección de los congresistas que, en resumen, son los siguientes: sistema proporcional, circunscripción provincial y un número mínimo y máximo de miembros de la Cámara. Nada se dice, por el contrario, de la fórmula electoral que deba utilizarse. El artículo tiene, pues, una cierta inconcreción que permite desarrollos diversos en su interior; sin embargo, los criterios constitucionalizados recuerdan inevitablemente la disposición transitoria primera de la Ley para la Reforma Política (27), que ofrecía el siguiente redactado:

"El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 Diputados... Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional... La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial para cada una de ellas".

Con razón el Sr. Alzaga Villamil (UCD) podía afirmar en el Pleno del Congreso:

"Yo diría que este artículo, bien leído, es pura y simplemente hijo legítimo y heredero universal del previsto en la Ley para la Reforma Política y del Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, sobre normas electorales y es que en materia de legislación electoral, la inercia pesa enormemente, como todo el mundo sabe.

"El mapa de las circunscripciones electorales, tan pronto como se traza, hecha raíces... la modificación de un mapa electoral es una de las situaciones más complejas con que tropieza cualquier legislador en cualquier país. Pero es más; los sistemas electorales, propiamente dichos, crean el fenómeno que los especialistas llaman la pasividad del legislador ante los mismos, y es que los legisladores son siempre hijos de un sistema electoral y, en cierta manera, sienten un respeto filial hacia el mismo" (28).

Aseveraciones autojustificativas que no podían causar sorpresa. Sin embargo, más discutible -y discutida- resultó la justificación que este diputado encontraba a su "respeto filial".

"Pero esto no significa en la práctica la inercia por la inercia; esto significa la consagración de un sistema electoral que está ya probado. Es decir, que prácticamente el artículo 63

apunta hacia un sistema electoral que, por supuesto, puede variar, porque no establece sino los criterios básicos del que rigió la última consulta electoral, y única genuinamente democrática que hemos conocido muchos de nosotros, y que fue eficaz en la búsqueda del difícil equilibrio entre una cierta y prudente prima de la mayoría en búsqueda de un Gobierno estable, y en dar la debida y legítima representación a las minorías, y garantizar la justa representación a las zonas deprimidas como con razón, subrayaba D. Manuel Fraga. Y la eficacia es la gran fuente de la legitimación moderna, como decía Max Weber" (29).

Con todo, ésta es sólo la visión de UCD que encontró fuerte oposición en los otros grupos. En efecto, el primer borrador de la ponencia de la Comisión del Congreso decía:

"El Congreso se integra por un Diputado por cada 75.000 habitantes o fracción superior a 40.000, a distribuir con arreglo a la población en los términos que establezca la Ley electoral".

En torno a este artículo se mantendría un duro enfrentamiento que llevó a su desaparición del anteproyecto de 5 de enero y su sustitución por otro más ambiguo en el que no se hacía ninguna referencia ni al sistema electoral ni a

la relación que debía existir entre diputados y habitantes, determinándose, de modo general, que

"Los Diputados del Congreso se eligen por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto".

Esta indefinición fue, sin duda, el resultado de un acuerdo entre los ponentes de UCD y AP (30), por cuanto los grupos Socialistas, Comunistas y la Minoría Catalana presentaron todos ellos un voto particular que coincidía en la exigencia de la representación proporcional y de un diputado por cada 75.000 habitantes. Tras el segundo anteproyecto, al volver a imponerse el criterio de UCD y AP de no constitucionalizar el sistema electoral, se añadieron a la minoría de la ponencia las enmiendas de los grupos Vasco, Mixto y del Sr. Letamendía. Así, sin acuerdo, se llegaría hasta la última sesión de la Comisión Constitucional del Congreso donde se abordaría el problema.

Pero, antes de pasar a analizar lo más esencial que contuvo este debate, permítasenos decir que, más allá de consideraciones teóricas y discursos explicativos, lo que estaba en juego era la mayoría que podría formar el sistema electoral; dicho de otra forma, ¿sería otro el partido gobernante con otro sistema electoral? Planteadas así las posiciones, resultaría obligado que nosotros realizáramos un cálculo sobre la base de los resultados electorales que se conocían en aquel momento para conocer qué implicaciones po-

dían tener unas u otras propuestas. Desgraciadamente, el artículo defendido por la minoría resulta de difícil análisis. En efecto, nada se dice en el mismo acerca de su fórmula electoral ni de posibles agrupaciones de provincias para que así pudiera tener un efecto verdaderamente proporcional, etc. (31).

Ante esta inconcreción, resultaría vano un estudio más pormenorizado que dependería, en definitiva, del modelo que propusiéramos nosotros mismos y, por consiguiente, debemos señalar simplemente que la enmienda buscaba la mayor proporcionalidad posible entre resultados electorales y escaños (32). Pero este elemento es el que precisamente no admitían ni AP ni UCD. Fraga Iribarne, en especial, argumentaba en favor de un sistema mayoritario, aunque se limitaba a solicitar que, en la Constitución, no se citara ni uno ni otro; de esta forma, la UCD se encontraba entre dos incitaciones que le hacían variar de posturas. Así lo revelan las frases pronunciadas por Fajardo Spínola (SC):

"Parece que el Presidente del Gobierno había sido mal informado sobre el alcance de la proporcionalidad. Al ser debidamente informado, el Presidente dio su conformidad a la modificación que hoy proponemos. Con posterioridad, los representantes de la Unión de Centro Democrático en esta Comisión, manifestaron su acuerdo con la corrección que por nuestra enmienda

tratamos de introducir pero al oponerse el representante de Alianza Popular, el Presidente de Alianza Popular, a la opinión que aquí se manifiesta, los representantes de Unión de Centro Democrático han cambiado de criterio" (33).

Los socialistas, por tanto, denunciaban el acuerdo de UCD con AP y anunciaban, simultáneamente, la posibilidad de otro UCD-socialistas. Mientras, UCD respondía con indignación:

"Ha habido en un persistente intento de constitucionalizar los intereses electorales de determinados partidos, la proposición de que consignáramos en esta Constitución un sistema de representación proporcional con correctores territoriales, un sistema como el vigente, que es evidente favorece a los dos grandes partidos. Nosotros hoy podríamos haber hecho este pacto, que hubiera hecho de esta Constitución una Constitución bipartidista... Nosotros, uniformemente, desde el principio de las deliberaciones de la ponencia, ofrecimos una fórmula que no constitucionaliza y que, por tanto, no se impone a ninguna minoría ni a ningún grupo el interés electoral de ningún grupo político" (34).

Por supuesto, no fueron éstas las únicas intervenciones. Entre otras, Solé Tura atacó el sistema mayoritario, Roca Junyent la sobrerrepresentación de ciertas zonas,

"Sr. Alzaga, con todos los respetos, he de decir que si los problemas de las diferencias entre regiones ricas y pobres pudieran resolverse mediante una mayor o menor asignación de Diputados, tendríamos muchos problemas resueltos..." (35).

(...) Letamendía, la marginación de los partidos minoritarios, etc. Pero el aplazamiento en la votación el Sr. Martín Toval (SCAT) permitió que se alcanzara el acuerdo, posible según las citas anteriores, que se manifestaría en la sesión final de la Comisión mediante una enmienda "in voce" del Grupo Socialista.

Esta enmienda contenía tres puntos fundamentales: el establecimiento de un abanico de trescientos a cuatrocientos diputados, la provincia como circunscripción electoral con una asignación inicial no sometida a criterios proporcionales y un sistema de representación proporcional. Con la oposición de Fraga Iribarne, esta enmienda logró el apoyo de los demás grupos parlamentarios, excepto en la cifra mínima de 300 diputados que el grupo Comunista solicitaba se mantuviera en 350, concordante con la vigente.

Por su parte, los senadores sólo replantearon débilmente la cuestión, reproduciendo la polémica ya cita-

da, sin que se modificara el acuerdo logrado en el Congreso.

La concepción ideológica de la Cámara Baja

Resultaría fácil señalar las posibilidades de distorsión de la voluntad popular que contiene el art. 68 Const. De hecho, contamos con una sólida base teórica en el estudio de Rae de carácter comparado (36) y sus observaciones son generalizables para España. Y ello, mucho más si tenemos en cuenta que, en esencia, lo dispuesto en la Constitución coincide con el sistema por el que se eligieron las Cortes de 1977. Así, Lucas Verdú -de pasada, porque no era el objeto de su trabajo- (37), criticó lo dispuesto en la transitoria primera de la LRP y, luego, más específicamente, diversos autores han coincidido en poner de relieve el sentido del Decreto-ley de 18 de marzo de 1977 sobre normas electorales. Así Carreras y Vallés constatan que "el resultado de la aplicación de tales criterios penaliza la representación de las provincias más densamente pobladas -de carácter urbano e industrial- y aventaja a las menos pobladas -ordinariamente de predominio rural y agrícola" (38), con lo que "es desigual el voto del elector según su distrito de residencia... y según el partido por el que se pronuncia" (43) y Martínez Sospedra ha puesto de manifiesto la subrepresentación de las provincias de mayor población y la sobrerrepresentación

sentación de las restantes, sin que, paradójicamente, subpoblación coincida con subdesarrollo y sí con orientación a derecha (39).

Y, sin duda, podríamos seguir con otros artículos con opiniones coincidentes. Pero no es éste el tema que nos interesa. Más importante resulta, a nuestro entender, la justificación ideológica que subyace a una distorsión electoral que no era desconocida por quienes la impusieron. En efecto, mucho antes de llegarse a un acuerdo definitivo, la UCD había ya expuesto un pensamiento teórico acerca de las finalidades de la representación:

"... la vieja idea de Stuart Mill sobre que corresponde al Parlamento ser un espejo o una reducción a escala, son ideas básicamente archivadas por la politología contemporánea. La representación política ha de atender también a una serie de condicionantes sociales y a la necesidad de lograr mayorías sólidas de gobierno, y, aún más, a la imperiosa necesidad de consolidar la democracia" (40).

A nosotros nos parece que esta afirmación es rica en contenidos implícitos que se desarrollan en dos direcciones principales. Por una parte, como ataque al multipartidismo puesto que produciría debilidad gubernamental e indirectamente, riesgos para la democracia. Por otra parte, y en íntima conexión, como separación entre pueblo y Parlamento para

configurar a éste exclusivamente como un órgano del Estado. Nos basta, por ahora, apuntar estos elementos que encontrarán otras implicaciones en páginas posteriores y, esencialmente, en las conclusiones finales.

LA ELECCION DEL SENADO

Al estudiar la estructura bicameral de las Cortes Generales, hemos señalado ya los presupuestos teóricos y políticos que subyacen en la definición del Senado como "Cámara de representación territorial". Advertíamos allí que esta fórmula suponía un compromiso entre dos posiciones -a las que, esquematizando, podríamos llamar "provincialista" y "autonomista"- que no se enfrentaban tan sólo en el apartado primero del art. 69. Const., sino especialmente en su concreción, es decir, en la forma de designación o elección de los Senadores.

Es evidente, por tanto, que el compromiso logrado entre uno y otro sector en el ámbito terminológico había de aparecer asimismo en la regulación de la composición de la Cámara. Así es; en efecto, tanto provincias como Comunidades Autónomas eligen sus respectivos representantes para el Senado, según lo establecido en el art. 69.

"2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señala una ley orgánica".

"5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio...".

Este doble nivel de representación -del que omitimos las peculiaridades de las provincias insulares y de las poblaciones de Ceuta y Melilla, por entenderlas situaciones específicas de la representación provincial (41)-, fue resultado del intenso debate en una y otra Cámara que no se produjo, paralelamente, a la discusión acerca de la naturaleza del Senado. Sin embargo, aunque el artículo 69 de la Constitución constituye una unidad y sus diversos apartados se deriven del primero, no es posible contentarnos con lo dicho al tratar del bicameralismo puesto que, la articulación concreta de la composición del Senado, presenta matices enriquecedores para el conocimiento de las posiciones políticas de los diversos grupos parlamentarios.

Así, por ejemplo, no habíamos hecho referencia a un aspecto marginal en la regulación del Senado, que apareció en los primeros proyectos constitucionales: la designación por el Congreso de los diputados de algunos miembros del Senado:

"Al comienzo de cada legislatura el Congreso de los Diputados, por mayoría de tres quintos de votantes que represente, al menos, la mayoría absoluta de la Cámara, podrá elegir hasta veinte Senadores de entre personas que hubieran prestado eminentes servicios en la vida cultural, política, económica o administrativa de España" (42).

Intervención del Congreso en el nombramiento de Senadores, absolutamente contradictoria con el párrafo primero donde se atribuía al Senado la representación de los Territorios Autónomos y que, parece, una simple apropiación de las facultades que la Ley para la Reforma Política, en su artículo segundo, confería al Rey en orden a la designación de una quinta parte de los senadores.

Sin embargo, esta figura anómala desapareció en el segundo anteproyecto de la ponencia (al igual que los restantes apartados, debido a la remisión a una ley orgánica), sin que se recogiera en los dictámenes posteriores, debido a la oposición de los grupos comunista, socialistas, minoría catalana, vasca y mixto y del Sr. Letamendía (43). Por su parte, Alianza Popular defendía este carácter compuesto del Senado, aunque con matices distintos pues el Sr. López Rodó propuso que fuera el Rey quien hiciera esta designación, mientras que el Sr. Carro Martínez dejaba esta facultad en manos del Congreso (44). El grupo parlamentario de UCD, cuyos ponentes votaron, sin duda, afirmativamente su inclusión en los anteproyectos, no presentó enmiendas y, posteriormente, aceptó la supresión de esta facultad del Congreso. En el Senado, las enmiendas de los Sres. Iglesias Corral, Primo de Rivera y Ollero proponiendo que el Rey pudiera nombrar Senadores tampoco lograron imponerse.

Este tema -al que hemos calificado como marginal- indica, no obstante, la resistencia de los sectores de-

rechistas a concebir un Senado que se apartara de una clásica cámara con aspectos tradicionales o conservadores. Pero ello resultará más evidente tras el análisis del núcleo central del artículo, es decir, del objeto principal de la polémica. Veamos, pues, la evolución de la composición del Senado en los proyectos constitucionales.

Así, en el primer borrador de la ponencia congresual se decía,

"Art. 59,1. Los Senadores serán elegidos por las Asambleas Legislativas de los Territorios Autónomos por un período igual al de la propia legislatura, con arreglo a un sistema de representación proporcional y a razón de un Senador por cada territorio, uno más por cada una de las provincias existentes en el momento de la promulgación de la Constitución en él integrados y uno más por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000.

4 Disposición transitoria. En aquellas provincias (aún) no integradas en un Territorio Autónomo se elegirá un Senador por cada provincia y otro más por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000..."

Artículo que, a nuestro entender, revela dos elementos que importa señalar en este momento. De una parte, se

concibe la representación provincial de una forma exclusivamente transitoria por lo que se conceptúa al Senado exclusivamente como una Cámara ligada al nuevo planteamiento autonómico, a la nueva estructuración del Estado en nacionalidades y regiones. De otra parte, la presencia en el Senado no se produce por elección popular, sino en virtud de designación por las propias Asambleas de las Comunidades Autónomas, con lo que el Senado se convierte en la sede de encuentro de los órganos legislativos autonómicos.

El anteproyecto de 5 de enero mantendría todavía el vínculo Senado-Comunidades Autónomas; pero modificaba algunos aspectos. El art. 60,3 buscaba corregir el desequilibrio demográfico entre las regiones mediante el siguiente texto:

"Cada territorio autónomo designará 10 Senadores y otro más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000 habitantes. Ningún territorio autónomo podrá designar un número de Senadores igual o mayor al doble del número de Senadores que corresponda a otro territorio autónomo".

La desaparición de la provincia iba acompañada de una asignación fija de Senadores a todas las comunidades autónomas que compensaba ampliamente la pérdida de Senadores que aquellas podían suponer. Las cifras superiores de habitantes exigibles para cada Senador y la prohibición de exce-

der en el doble iban en detrimento, asimismo, de los territorios más poblados. En lo que se refiere a las provincias que no se hubieren constituido en Territorio Autónomo, una disposición transitoria establecía:

"... estarán representadas en el Senado, mediante Senadores elegidos por la totalidad de los Concejales de todos sus Municipios, a razón de dos Senadores por provincia y uno más por cada 500.000 habitantes".

Variación en el número fijo de Senadores que, para las provincias más despobladas de España, compensaba suficientemente el aumento de la fracción mínima de habitantes exigida para cada nuevo Senador. En resumen, si bien el anteproyecto mantenía los principios básicos del primer borrador, se introducían elementos correctivos en beneficio de los territorios de bajo potencia demográfico.

Por esta razón, Roca Junyent y Peces Barba, como ponentes de sus respectivos Grupos presentaron un voto particular en el que proponían el mantenimiento de la primera redacción en lo que afectaba a la designación de los representantes de los territorios autónomos. Solé Tura, en voto particular al que se adhirieron los dos diputados arriba citados, solicitaba que las provincias sin autonomía eligieran un solo Senador y otro por cada 500.000 habitantes.

Las enmiendas, por su parte, resultaron numerosas y variadas. Rosón Pérez, UCD, solicitaba que todos los

territorios autónomos o provincias que no lo fueran tuvieran igual número de Senadores. Jarabo Payá, AP; se alineaba en cambio con el grupo Parlamentario Vasco que reclamaba la no limitación de Senadores de un territorio Vasco que reclamaba la no limitación de Senadores de un territorio si duplicaban al de otro. López Raimundo, GPC, pedía, en este caso, el aumento del número de los Senadores del territorio despoblado, sin disminuir el número correspondiente a la región poblada (45). García Margallo y Domínguez García (UCD), abogaban por una representación específica de Ceuta y Melilla... El anteproyecto, por tanto, era criticado por votos particulares y enmiendas, sin que resultara fácil establecer los puntos de acuerdo. La ponencia intentó una solución remisoria y razonaba así en su informe al segundo anteproyecto.

"Dada la complejidad de la cuestión, de la que es buena maestra el número de enmiendas presentadas, y su conexión necesaria con la redacción que finalmente se acuerde para el Título VIII, la ponencia ha juzgado preferible la supresión de estos apartados, remitiendo la determinación de la composición concreta del Senado a una Ley orgánica... no se ha pronunciado en consecuencia, ni en favor ni en contra de las enmiendas presentadas" (46).

Como diría posteriormente el Sr. Alzaga Villamil (UCD),

"... se constitucionalizaba el principio de la existencia de un Senado y se desconstitucionalizaba su composición..." (47).

posición que resultaba muy difícil de justificar y que sería modificada por una enmienda "in voce" de UCD, tras el aplazamiento provocado en el transcurso del debate acerca del procedimiento de elección del Congreso. Recordemos que para éste, la enmienda "in voce" fue presentada por el Grupo Socialista, mientras que la formulación de una propuesta para el Senado correspondió a la UCD, con lo que parece manifestarse una cierta asunción de paternidad en cada caso. El grupo Comunista, con el apoyo del grupo Vasco y Gastón Sanz (GMx), defendió el texto del anteproyecto de 5 den enero, siendo derrotado por 18 votos en contra, 4 a favor y 11 abstenciones. Aprobada la propuesta de UCD por 30 votos a favor y 4 en contra, sin abstenciones, el Dictamen de la Comisión, que sería luego ratificada por el Pleno, diría,

"Art. 64,1. El Senado se compone de 4 senadores elegidos por los votantes de cada provincia en los términos que señale una Ley orgánica.

2. Las Comunidades Autónomas que se constituyan podrán proponer de acuerdo con lo que señalen sus Estatutos, en el marco de una Ley orgánica, dos candidatos a Senadores que serán nombrados por el Rey. Este número se reducirá

a uno en el caso de las Comunidades Autónomas cuyo ámbito no supere el de la provincia.

3. La Ley orgánica... fijará la representación de (las Comunidades Autónomas) en el Senado".

Como puede verse, en este momento, el proyecto se encontraba en el reverso de lo que se había previsto en el primer borrador puesto que se imponía una visión "provincialista" del Senado. En efecto, las provincias aumentaban el número de sus senadores y ello, de manera permanente y no transitoria; mientras que las Comunidades Autónomas perdían buena parte de sus representantes y, aún estos, no quedaba garantizado que se nombraran por las Asambleas legislativas.

Sin embargo, ya analizamos anteriormente cómo el tema de la naturaleza del Senado se había resuelto mediante un compromiso en la Comisión Constitucional de esta Cámara. Idéntica situación cabe observar en lo que se refiere a los criterios de composición de la Cámara de representación territorial. En efecto, el art. 69, que regula las fórmulas de elección de los Senadores contempla por igual el principio "provincialista" -al que se añade ahora los representantes de las islas y de Ceuta y de Melilla- y el principio "autonomista".

Este principio autonomista fue defendido por numerosos Senadores en la Comisión constitucional del Senado: Sres. Bajo Fanlo, Villar Arregui, García Mateo, Vi-

cente Mateo, Satrústegui Fernández, Audet Puncernau, Bennet Morell, Ollero Gómez, Rocés Fernández y Unzueta Uzcanga en representación de la práctica totalidad de los grupos parlamentarios y sin la oposición de UCD. No importa ahora citar las respectivas fórmulas propuestas, puesto que eran coincidentes en la intención. Más interesantes nos parece señalar a iniciativa de qué grupo político fue aprobado cada uno de los apartados del polémico artículo.

Apartado 1º, representado territorial: Entesa dels Catalans.

Apartado 2º, cuatro Senadores por provincia, UCD.

Apartado 3º, senadores insulares, UCD.

Apartado 4º, Ceuta y Meilla, UCD.

Apartado 5º, "Las Comunidades Autónomas que se constituyan designarán de acuerdo con lo que señalen sus Estatutos en el marco de una ley orgánica, un Senador y además, los que le correspondan en proporción a la población de sus respectivos territorios, a razón de uno por cada millón de habitantes" / -Grupo Socialista. Aprobado por unanimidad.

Profunda modificación, por consiguiente, la sufrida por este artículo en el Senado. A la vez que desarrollaba ampliamente su evolución "provincialista" -asemejándose a lo establecido en la Ley para la Reforma Política- empieza a manifestarse un aspecto autonomista, regulado en el apartado 5º.

Sin embargo, la aparición de una mayor representa

tación autonomista -en comparación a la prevista en el Congreso-, no hizo desaparecer una cierta oposición que pretendía un mayor ligamen entre Cámara Alta y Asambleas regionales y que se manifestaba en la crítica a la ley orgánica, citada en diversos apartados del artículo. Por ello, para recuperar lo previsto en anteriores proyectos constitucionales, conforme a los cuales los senadores eran designados por las Asambleas legislativas o en las formas que establecieran los Estatutos, el senador vasco Unzueta Uzcanga propuso que se modificara el artículo, añadiendo este apartado:

"No obstante, los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán contener otras normas relativas a la elección de los Senadores previstos en el apartado 2º de este artículo" (48).

Enmienda que recogemos, no porque fuera aprobada -que no lo fue- sino porque recoge perfectamente un espíritu latente en intervenciones de diputados y senadores que, finalmente, fue recogido en parte por la Comisión Mixta Congreso-Senado, cuando redactó el apartado 5º con una mayor generosidad para las posiciones autonomistas:

"Art. 69,5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea Legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatu-

tos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación territorial".

Este ha sido, pues, el largo proceso de configuración del Senado; éste se configura de base esencialmente provincial porque, como ha puesto de manifiesto Martínez Sospedra, "... de un total aproximado de 255 senadores, las Comunidades elegirán 47, a razón de uno por Comunidad y otro por cada millón de habitantes, mientras que la representación provincial e insular estará integrada por 208 escaños" (49). Y, si por otra parte, que para la elección provincial rige un sistema mayoritario, en el que todas las provincias quedan igualadas, se comprenderá que pueda afirmarse que "los datos apuntan, pues, a la posible conversión del Senado en una segunda Cámara de tendencia conservadora, con una sobrerrepresentación de sectores agrarios y una función de control y moderación frente al Congreso" (50).

EL PRINCIPIO REPRESENTATIVO

Consustancial a la organización parlamentaria es su carácter representativo (51). Así lo expresa la Constitución en su artículo 66,1, "Las Cortes Generales representan al pueblo español..."; artículo que encuentra su complemento en el siguiente, al definirse que "los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo". Entendemos que explicar ahora la naturaleza del mandato parlamentario resultaría ocioso, tanto más cuanto que es un elemento que, a pesar de su actual crisis (a la que luego nos referiremos), está presente en el moderno constitucionalismo y en el clásico y encuentra su explicación en páginas célebres como las de Burke.

a) Debate constituyente.

Quizás, por su misma evidencia, la institucionalización de este principio no ha supuesto apenas debate en el proceso constituyente. En el primer borrador de la ponencia (art. 57,3) y en el primer anteproyecto de 5 de enero se recogía esta formulación:

"Los miembros de las Cortes Generales representan al pueblo español y no están ligados por mandato imperativo" (52).

A este precepto ningún grupo parlamentario opu-

so voto particular; pero los diputados Carro Martínez (AP) y Letamendía (GMx) y los grupos Socialistes de Catalunya, Socialistas del Congreso y Mixto presentaron enmiendas.

La propuesta del Sr. Carro consistía en la supresión, en este párrafo, de la referencia al mandato no imperativo puesto que entendía que quedaba subsumido en la mera referencia al principio de representación. El diputado Letamendía substituífa simplemente la representación del pueblo español por los pueblos del Estado. La enmienda del Grupo Mixto no modificaba el fondo del artículo, si bien le daba una nueva ordenación sistemática.

Mayor interés presentan las enmiendas socialistas, números 274 y 395, idénticas en su finalidad de configurar exclusivamente al Congreso de los Diputados como la sede de representación del pueblo español, puesto que, en virtud del propio anteproyecto, el Senado ostentaba una representación territorial (53). Con ello, se daba precisión al concepto y se iniciaba un camino de deslinde entre las funciones de una y otra Cámara; sin embargo, este intento fracasó, como se evidencia por los arts. 661, y 69,1 Const., a la par que se configuraba el carácter como mínimo ambiguo del actual Senado (54).

Pero este problema, presente durante todo el proceso constituyente, no debería hacernos olvidar que ningún grupo político puso en cuestión que las Cortes son un órgano representativo. Por ello, conviene salir al paso de

algunas afirmaciones doctrinales que intentan minimizarlo.

b) La representación en la exégesis postconstitucional.

Así, Alzaga ha dicho: "... las Cortes "representan al pueblo español", lo que sin duda se justifica por la preocupación política de acumular escaños en la Constitución, en las que apoyar contraargumentaciones a las pretensiones que con carácter secesionista pudieran plantear en su día y caso los partidos de inspiración nacionalista; desde una mera perspectiva técnica, este inciso puede parecer innecesario en cuanto que viene a remachar o reiterar uno de los aspectos que está implícito en el apartado dos del artículo siguiente" (55). A nuestro entender, nos encontramos frente a una interpretación interesada. Alzaga, fracasada su pretensión de que la representatividad sólo pueda suponerse implícitamente, distorsiona el artículo para situarlo en un terreno -el de la unidad de España- que no es esencial para la naturaleza de las Cámaras y que, en todo caso, resulta "machacón" y "reiterativo".

Pero existe otro camino por el que deliberadamente se reduce la importancia del art. 66,1. En nuestro país, lo ha seguido Recoder de Casso, reproduciendo casi al pie de la letra a Biscaretti (56), cuando afirma: "Parece, por tanto, que la representación política de las Cámaras entra más bien en la categoría genérica de "representación de intereses" en cuanto representación de aquella especial

categoría de intereses que se llaman políticos... Su fundamento jurídico, según el autor citado (Biscaretti), no se encuentra en la elección sino en la disposición constitucional que establece la relación representativa: es consiguientemente, representación legal (no negociable) y necesaria..." (57). Complementemos esta cita con el corolario lógico del propio Biscaretti, "No es por tanto, ni suficiente, ni indispensable que haya elección para configurar una representación del pueblo por parte de un órgano estatal" (58).

Para nosotros, esta interpretación resulta inaceptable porque atenta, precisamente, contra la especificidad parlamentaria, contra la mediación directa que las Cortes efectúan entre el pueblo y el Estado. Bastaría recordar que García Pelayo señaló la polisemia de la palabra "representación" para distinguir entre aquella efectuada por trascendencia -la del monarca- y la aparecida por emergencia, la de los diputados (59) pero quizás conviene remitirse a un bonito artículo de Sartori (60) que compartimos plenamente.

Este autor, a la par que analiza la teoría alemana del órgano (61) y los argumentos de la representación "legal", "necesaria" u "omnirepresentativa" (62), defiende la teoría eleccionista para la cual la representación y los procedimientos electorales son complementarios e indispensables. En efecto, admitiendo, con Burke, que la repre-

sentación posee un elemento virtual, "lo esencial de la teoría eleccionista es asegurar, en la efectividad y en el tiempo, la obligación de los gobernantes de responder responsablemente a los gobernados. La impostación democrática del problema de la representación no se contenta en presumir, esto es, esperar, un *idem sentire*; se preocupa de la manera de hacerlo real, de garantizarlo al máximo posible" (63). Y por ello puede afirmar que "sin el pueblo, el Estado que denominamos representativo no sería, en ninguna manera, representativo (64) con lo que las elecciones no son sólo un acto de nombramiento "...sino, por el contrario, son un "poder" y un poder "recurrente" de nombramiento" (65).

El tema nos alejaría ya mucho del objeto que nos hemos propuesto en este trabajo. Recuérdese tan sólo que las elecciones son uno de los momentos privilegiados de la actividad o poder que la doctrina italiana denomina de "indirizzo" (66) que requeriría un tratamiento específico para España. Pero, de todas formas, resultaba esencial oponerse a teorías reductoras del principio representativo, tanto más cuanto que, del contexto de las posiciones de los grupos políticos, se desprende que otras interpretaciones desvirtúan el carácter pacífico que tuvo este artículo a lo largo del proceso constituyente.

C) La prohibición del mandato imperativo.

Cuestión distinta, pero vinculada directamente al principio representativo, es la prohibición del mandato imperativo que plantea delicados problemas al actual Derecho Constitucional. Como es sabido, la configuración actual del mandato nación con los regímenes liberales de presupuestos individualistas; hoy, la creciente subordinación de los diputados a los partidos políticos -sin repetir ahora sus manifestaciones y causas, analizadas por Masclet- (67) ha convertido casi en una reliquia histórica este esencial precepto.

Sin embargo, no puede admitirse sin más una afirmación tan radical, en la medida en que, en las modernas constituciones, su valor debe encontrarse en otro sentido. Así Manzella ha afirmado que "la prohibición del mandato imperativo es ahora, no garantía de libre gestión política frente al pueblo, sino posibilidad de votar contra las directivas del partido" (68) y para Alzaga, "puede constituir un último reducto en el que se puede amparar el parlamentario" (69). Opiniones que coinciden plenamente con la realidad de nuestra vida parlamentaria, donde se han prodigado los votos rebeldes frente al grupo y el cambio de disciplina de grupo.

Un caso nos servirá como paradigma de esta función de garantía del diputado frente a los partidos; garantía que cumple la prohibición del mandato imperativo. Los

hechos son los siguientes: El diputado Cañellas, elegido en las listas de la coalición Unió de Centre i la Democràcia Cristiana de Catalunya, formada por la Unió Democràtica de Catalunya y el Centre Català, es expulsado de su partido (UDC) tras su formación de la Unió Democràtica Centre Ampli, a la vez que se reclamaba, mediante moción aprobada en el VI Congreso de la UDC, que dimitiera de su escaño (70). Naturalmente, la dimisión no se produciría y ello no sólo argumentándolo con razones políticas, sino también, saliendo a relucir en la polémica, el carácter no imperativo del mandato electoral (71).

Resulta evidente que, si los partidos pudieran monopolizar la representación -como han hecho con las elecciones municipales- un ejemplo como el citado resultaría inimaginable. Sin embargo, la prohibición del mandato imperativo actúa en beneficio del parlamentario individual cuando éste asume una posición distinta a la de su partido o coalición en virtud de lo que él mismo entiende como interés nacional. De ahí que cualquier dimisión firmada de antemano resultaría nula (72).

EL CONTROL DEL PROCESO ELECTORAL

En este epígrafe -y en el siguiente dedicado a las inelegibilidades e incompatibilidades parlamentarias- nos movemos en un ámbito que linda entre el derecho electoral y el derecho parlamentario (73); puesto que el cumplimiento de los requisitos exigidos, esencialmente, por las normas electorales confiere el status de miembro de las Cámaras. Por ello quizás podríamos prescindir de este tema si no fuera porque su discusión en el proceso constituyente ha revelado dos visiones muy distintas del lugar que ocupan las Cortes en el conjunto de los órganos del Estado.

De hecho, la polémica que se produce en España no es nueva; se trata, en definitiva, de conferir al Parlamento o a los tribunales el control de la validez de las elecciones. Ya en los inicios del parlamentarismo, las Cámaras inglesas, celosas de su independencia, afirmaron su exclusiva potestad sobre el acceso a la condición de parlamentario; por el contrario, las modernas tendencias constitucionales consideran que el tratamiento clásico del problema conlleva el riesgo de politizar las decisiones parlamentarias y que, por consiguiente, es preferible la resolución judicial (74). Hoy, una y otra solución conviven en los distintos regímenes (75) y así, mientras en Gran Bretaña, Francia y Alemania el poder judicial interviene en

una u otra forma; en Bélgica o en Italia, por ejemplo, el resultado depende tan sólo de la voluntad del Parlamento.

Esta tradicional polémica se ha reproducido en el proceso constituyente español y no sólo en el debate, sino también en los diversos proyectos del texto fundamental. En efecto, control judicial y parlamentario se han sucedido como si la voluntad del legislador no tuviera criterio definido en la materia. En este contexto, no cabe olvidar la existencia de un precedente en el Real Decreto-ley sobre normas electorales de 18 de marzo de 1978, que en desarrollo de la Disposición Transitoria primera de la Ley para la Reforma Política, establecía en su art. 73,2,

"para los recursos que tuvieran por objeto la impugnación de la validez de la elección y proclamación de Diputados y Senadores electores será competente la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de Justicia que designe la Sala de Gobierno del mismo..."

En el debate, este precedente ejerció, sin duda, su influencia por cuanto el control judicial sin intervención del Parlamento, se encuentra asimismo en el texto constitucional definitivo en su art. 70,2.

"La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida

al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral".

Punto de partida y punto final, pues, coincidentes; pero en el camino, los partidarios del control parlamentario consiguieron, brevemente flexibilizar este criterio mediante la adopción de un sistema mixto, parecido al que rige en Alemania. En efecto, el primer borrador constitucional decía en su art. 72,

"Cada Cámara recibirá y apreciará la validez de las actas y credenciales de cada uno de sus miembros. Contra su decisión el afectado podrá recurrir ante el Tribunal de Garantías Constitucionales".

Pero ya en el mismo borrador se indicaba que AP y UCD habían presentado una propuesta alternativa que se consolidaría en el primer anteproyecto oficial al introducir exclusivamente el control judicial. Esta nueva redacción, que en cuanto a su contenido sería definitiva, provocó un voto particular de la Minoría Catalana y Socialistas del Congreso, solicitando el mantenimiento del primer texto. Se añadirían luego las enmiendas presentadas en el mismo sentido por los grupos mixto y vasco y el Sr. Solé Barbera y otra, más radical, por Ortí Bordas (UCD) en la que se negaba cualquier competencia al Tribunal Constitucional (76).

Ninguna de estas enmiendas sería aceptada por la

ponencia constitucional. En el debate en la Comisión del Congreso, Solé Tura defendió la enmienda comunista a la que se adhirieron los grupos Minoría Catalana, Vasco y socialistas, defendiendo el texto del Dictamen Fraga Iribarne (77). Así, con los votos de UCD y AP, el control jurisdiccional se aprobaría en el Congreso, para ser ratificado por unanimidad en la Comisión Constitucional del Senado.

INELEGIBILIDADES E INCOMPATIBILIDADES

El Real Decreto-ley sobre normas electorales de 18 de marzo de 1977 reguló las condiciones generales de capacidad electoral en su art. 3, exigiendo la mayoría de edad, la nacionalidad española y el pleno uso de los derechos civiles y políticos. Se igualaban así, salvo la necesidad de inscripción censal, los requisitos para el sufragio activo y el pasivo. A su vez, el art. 4 y la Disposición Transitoria 5ª declaraban las causas de inelegibilidad, tanto absoluta como relativa, y de incompatibilidad. En este decreto-ley resulta claramente diferenciadas la ubicación teórica de las inelegibilidades y las incompatibilidades, siendo las primeras "impedimento jurídico para convertirse en sujeto pasivo de la relación electoral" y las segundas "imposibilidad jurídica de ostentar contemporáneamente dos cargos diversos" (78).

Pero si formalmente no es posible hacer ninguna crítica a la estructura de los preceptos citados, sí habría que señalar que los supuestos contenidos en concreto son ampliamente tributarios de las especiales características que debían revestir las elecciones de 1977. La situación política de tránsito de un sistema no democrático a otro democrático exigía, para que las elecciones fuesen realmente competitivas, declarar como incompatibles cargos que en otros países no lo serían o no existían; por ejemplo, los ministros del gobierno o los presidentes de sindicatos nacionales

del desaparecido verticalismo. El hecho mismo de que el Presidente del Gobierno no estuviera incluido en esta relación advierte que el art. 4 no fue redactado sólo en función de consideraciones teóricas, sino respondiendo a las exigencias prácticas del momento (79).

Y esta regulación legal dejaba vacíos jurídicos y políticos, según entendieron los parlamentarios electos. Una vez reunidas las Cortes, se plantearon dos tipos de problemas a la Comisión de Incompatibilidades. De una parte, se trataba de interpretar el número 6 del art. 4 del Decreto-ley citado, que al decir "... no podrán asumir el ejercicio de sus funciones si en la fecha de constitución de la correspondiente Cámara no hubieren renunciado o cesado en el cargo incompatible" no precisaba si la constitución debía entenderse como "definitiva" o "provisional". La Comisión -por 19 votos a favor, 12 en contra y 2 abstenciones- dividida en mayoría y minoría, se inclinó por el criterio de entender "constitución definitiva" con lo que se permitía, hasta que ésta no tuviera lugar, la renuncia al cargo.

De otra parte, el criterio restrictivo de la mayoría de la Comisión no significaba que se negara a una mayor democratización de los supuestos de incompatibilidad. La Comisión elaboró su dictamen en conformidad con las disposiciones legales vigentes; pero al entender que éstas eran insuficientes, elevó a la Mesa del Congreso una moción con el siguiente texto:

"El examen de las incompatibilidades de los Sr. Diputados realizado de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4 del Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, ha puesto de manifiesto la necesidad de que se dicte una nueva regulación de las incompatibilidades que, garantizando la independencia de los Parlamentarios, impida un ejercicio abusivo de sus funciones" (80).

También la Comisión de Incompatibilidades del Senado mantuvo una opinión unánime acerca de la necesidad de revisar las normas pertinentes y a este efecto dirigió al Gobierno la moción siguiente:

"Dado que las incompatibilidades declaradas en el Real Decreto-ley 20/1977 de 18 de marzo, son insuficientes en el momento en que nuestro país se intenta consolidar una verdadera democracia, es preciso que en plazo más breve posible se redacte una Ley de Incompatibilidades por el cauce reglamentario correspondiente". (81).

Moción que respondió el Gobierno en los siguientes términos:

"El Gobierno estima... que no cabe remitir a las Cortes en el momento presente un pro-

yecto de ley de incompatibilidades toda vez que por tratarse de una materia cuyos principios generales habrán de formularse en la Constitución, resultará improcedente prejuzgar el alcance de la regulación de esta materia, previamente a la aprobación por las Cortes del nuevo texto constitucional" (82).

Sin embargo, no parece que la Constitución haya abordado el problema de las incompatibilidades de una manera demasiado precisa. La Constitución, en su art. 70,1, remite a la ley electoral las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, señalando unos supuestos mínimos que, en todo caso, deberá comprender. Esta regulación mínima ha significado que el cuadro de inelegibilidades e incompatibilidades no resulte muy amplia en relación al vigente el 15 de junio; aunque, respondiendo a la nueva situación política, se excluya de éstas a los miembros del Gobierno y se incluya a los componentes del Tribunal Constitucional y al Defensor del Pueblo (83).

El art. 70 presenta, además, una notable indefinición terminológica en la medida en que los seis supuestos citados puede entenderse que se hallan bajo el régimen excluyente de inelegibilidad o incompatibilidad (84) o acumulativo de una y otra (5). Desde un punto de vista gramatical, ambas interpretaciones son posibles; por ello debe acudir a otras formas de análisis. Así, la razón de esta

confusión debería buscarse en el primer borrador de la ponencia donde no aparecía el concepto de inelegibilidad, siendo, por lo demás, las causas de incompatibilidad allí citadas equivalentes a las del texto definitivo. Posteriormente, se añadió el término "inelegibilidad" sin que se modificaran los supuestos de hecho, anteriormente concebidos como causas de incompatibilidad y, por otra parte, la ponencia rechazaría una enmienda cuya pretensión consistía en diferenciar inelegibilidades e incompatibilidades (86). Parece, pues, oportuno remarcar ciertos indicios de que los constituyentes consideraron que los seis supuestos de los que se habla son, simultáneamente, inelegibles e incompatibles.

De todas formas, el artículo resulta claramente insuficiente para precisar ya ahora cuáles podrían ser las líneas básicas de desarrollo de la ley. En efecto, el tema de las inelegibilidades e incompatibilidades es importante en muchos sentidos; sociológicamente interviene en el "cursus honorum" del personal político del Estado (87); políticamente, determina la independencia del Parlamento y, posiblemente, su competencia técnica (88). Son, pues, muchos los elementos a tener en cuenta para regular acertadamente estas figuras y, por el contrario, la Constitución parece abordarlo con notable timidez. Nosotros destacaríamos, como ejemplo de esta última afirmación, que no se haya efectuado ninguna mención de las personas vinculadas a los diversos entes financiados o controlados por el Estado.

INVIOLABILIDAD E INMUNIDAD PARLAMENTARIA

El art. 71, 1 y 2 otorga a los parlamentarios un "statuts" especial, en cuanto les confiere inviolabilidad e inmunidad. No se trata ahora de discutir cuál sea la naturaleza estricta de ambas figuras, que pueden denominarse, de manera general, inmunidades. De hecho, la polémica doctrinal acerca de si éstas son "privilegio" -como las denominaba Pérez-Serrano (89)- o "prerrogativa" -como resulta más usual- resulta de "escasa importancia" (90) o "vacío de contenido" (91). En efecto, sea cual sea la terminología aceptada, los diversos autores afirman que nos hallamos frente a una institución encaminada a proteger la función parlamentaria y no al individuo particular que la ejerce. La consecuencia es obvia, el diputado protegido por las inmunidades parlamentarias no es sujeto de un auténtico derecho subjetivo, cuya acción le compete, sino simplemente ostenta un mero interés legítimo (92).

Pero el concepto de la inmunidad parlamentaria no sirve para resolver los numerosos problemas prácticos que la misma implica. problemas que son de dos tipos, puesto que no se evalúan por igual la inviolabilidad que la inmunidad en sentido estricto. En realidad, la primera es considerada, de un modo unánime, como elemento necesario a la propia vida de las Cámaras y, por consiguiente, sólo resultan discutibles los límites que deban imponérsele. La inmunidad, por

el contrario, se rechaza desde numerosas perspectivas, tanto teóricas como prácticas. Así Kelsen atacaba duramente esta prerrogativa, analizando las causas de su aparición y su pérdida de sentido "... dentro de una República parlamentaria, en que el Gobierno no es sino una emanación del Parlamento y se halla bajo el control de la oposición y la opinión pública en general, a la vez que la independencia del Poder judicial no está menos asegurada que en la Monarquía constitucional..." (93).

A estas objeciones de orden teórico, se han añadido otras de índole prácticas que Soulier ha resumido en los abusos cometidos por las Asambleas en su pretensión de extender el ámbito de aplicación del principio, a la vez que destacaba la pretensión de las Cámaras a convertir en órgano jurisdiccional o interferir en las funciones de éste, si no actuaba en forma parcial en sus decisiones (94). Esta descripción para Francia puede, sin duda, generalizarse y la historia parlamentaria española conoce también los defectos de esta institución (95). Críticas ciertas pero que, con todo, no permiten dar un juicio definitivo sobre la inmunidad parlamentaria, por cuanto ésta es imlemente un mecanismo de relación entre diversos poderes y, por consiguiente, debería evaluarse también en función de la democratización de los mismos y de la cultura política del régimen en cuestión (96).

a) La inviolabilidad parlamentaria.

Desde que se empezaron a elaborar los proyectos de reglamentos, se intentó perfilar el ámbito que la inviolabilidad protegía. Así, el proyecto redactado por la ponencia del Congreso preveía en su art. 16 que

"Los Diputados gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas o los votos emitidos en el ejercicio de su cargo".

y, por su parte, el informe de la ponencia senatorial ofrecía, en su art. 46, un texto ligeramente distinto en la medida en que especificaba que esta prerrogativa no tenía ninguna limitación temporal:

"Los senadores gozarán, aún después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios o por los votos que emitan en el ejercicio de sus cargos."

Esta última formulación sería la que en definitiva recogerían los reglamentos provisionales de una y otra Cámara. Pero el problema no se situaba en la configuración de un término a la protección de los parlamentarios que hubieran dejado de serlo. La controversia real acerca de la inviolabilidad se refiere principalmente al lugar y al contenido de la acción parlamentaria. Así, se discute si los

artículos periodísticos se hallan protegidos por esta prerrogativa (97), o si la actividad en el seno de los grupos parlamentarios es equiparable a la realizada dentro de la Cámara (98). Y éste sería el sentido de la enmienda al proyecto de reglamento, que presentó el Grupo de Senadores Vasco con este redactado:

"Los Senadores gozarán, aún después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas dentro o fuera de la Cámara, en el ejercicio de su actividad política o por los votos que emitan en el ejercicio de su cargo".

La enmienda no sería aceptada; pero el problema planeó de nuevo al abordarse el tratamiento que la Constitución debía dar al tema. Así, en el borrador y el primer anteproyecto constitucional -en los arts. 61 y 63 respectivamente, se adopta un contenido parecido al de los reglamentos provisionales, puesto que,

"Los Diputados y Senadores gozan de inviolabilidad por los actos realizados y las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones".

A este artículo 63 no se presentaron enmiendas y, por tanto, no tuvo ninguna modificación en el segundo anteproyecto de la ponencia. Sin embargo, en la discusión en la Comisión, se acordó diferenciar entre opiniones y actos, recurriendo a una Ley orgánica. El nuevo art. 66 diría así,

"Los Diputados y Senadores gozan de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. Asimismo gozan de inviolabilidad por los actos efectuados en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con lo que disponga una ley orgánica".

Este cambio fue el resultado de una enmienda "in voce" del Sr. Pérez Llorca, aprobada por 19 votos a favor y 10 abstenciones (99), con la que se pretendía determinar la naturaleza de aquellas actividades de contornos más imprecisos. En su argumentación, "opiniones" era sinónimo de votos y manifestaciones en actividad parlamentaria, para las que no cabía dudar acerca de la conveniencia de protección. Por el contrario, las restantes actuaciones, podían ser o no inviolables en función de su carácter sin que cupiera a la Constitución descender a estos detalles, además de que la extensión de la inviolabilidad a este tipo de actos no era usual en el derecho parlamentario comparado y, por tanto, no debían tener una garantía tan absoluta como la fijada para la realizada en el Parlamento.

El redactado propuesto por Pérez Llorca sería aprobado por unanimidad en el Pleno del Congreso y sólo recibiría una corrección de estilo en el Senado. Pero en la Comisión Constitucional de la Cámara Alta, el Sr. Pérez Puga (UCD) presentó una enmienda de supresión en lo referente a la inviolabilidad por actos, al entender que no aporta-

ba garantías de ninguna protección. Sin embargo, la retiraría tras las consideraciones de Sainz de Varanda (GS) acerca del carácter regresivo de la misma.

Por ello sorprende que, en la Comisión Mixta Congreso-Senado, se optara de nuevo por la formulación restrictiva que se expresa en el actual art. 71 Const.:

"Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones."

Naturalmente, este artículo tiene sus bases ideológicas en las manifestaciones que a lo largo del proceso que hemos citado han sido partidarias de limitar la inviolabilidad al estricto ámbito del Parlamento. Por eso, cuando hablábamos de sorpresa nos referíamos más bien al hecho de que se rompiera un acuerdo alcanzado.

Además, el artículo redactado de esta manera exige, evidentemente, una interpretación. Así, por ejemplo, el término "opiniones" habrá de comprender también los votos realizados puesto que, en caso contrario, fallaría la esencia misma del precepto. Igual ocurrirá para la conceptualización de cuales sean las "funciones" de los Diputados y Senadores. Sin duda, no faltarán argumentos para defender que estas son muy amplias (100) ni se dejará de remarcar que no es lo mismo el término "cargo" de los reglamentos que la expresión "función" del texto constitucional.

b) La inmunidad parlamentaria.

Quizás por las razones teóricas enunciadas al principio, el debate acerca de la inmunidad parlamentaria no resultó muy complejo. El tema se abordó en los proyectos de reglamentos provisionales al establecer la prohibición de detención, excepto en los casos de flagrante delito. En ambas Cámaras, la tramitación del suplicatorio exigía la reunión de la Comisión de Suplicatorios y del Pleno, con carácter secreto. En caso de producirse "silencio parlamentario" se entendía concedido el suplicatorio. Y su solicitud podía suponer la suspensión temporal en los derechos del parlamentario afectado que podía convertirse en separación temporal o definitiva, por decisión de la Cámara correspondiente, en el caso de recaer sentencia firme condenatoria sobre el parlamentario.

La discusión se centraría básicamente en tres aspectos: el concepto de flagrante delito, la publicidad de las sesiones y la ausencia de pronunciamiento expreso. Así, los Grupos Socialistas y Progresistas y Socialistas Independientes presentaron un voto particular, no aprobado por el Pleno del Senado, en el que se pretendía precisar el primer aspecto a tenor del siguiente texto:

"Los Senadores no podrán ser retenidos ni detenidos, salvo en caso de flagrante delito con peligro intencional de las personas

o de la Economía Nacional, en este caso, por la posibilidad de que el presente inculpado se sustraiga a la acción de la justicia".

Por otra parte, el carácter secreto de las sesiones se mantuvo en ambos reglamentos; mientras que variaron los efectos del no pronunciamiento. En efecto, según el art. 18,6 del Reglamento provisional del Congreso, transcurridos sesenta días naturales, se entenderá concedido; por el contrario, será denegado según el art. 37,6 del reglamento del Senado.

Fuera de estas discusiones reglamentarias, que no afectan al auténtico fondo de la prerrogativa, ningún otro problema se plantearían las Cortes constituyentes y, de esta forma, desde el primer borrador hasta la Constitución aprobada, la inmunidad parlamentaria tendría los perfiles que ahora se recogen en el art. 71,2, y que ya han empezado a causar abusos (101).

LA AUTONOMIA REGLAMENTARIA

Resulta un lugar común en la teoría constitucional afirmar que el régimen parlamentario implica la colaboración entre el poder legislativo y el ejecutivo; sin embargo, la misma existencia de estos dos términos señala la subsistente ideología liberal que, a lo largo de un proceso histórico de lucha contra el Monarca absoluto, llegó a concretar un ámbito propio al Parlamento que se expresa, en una de sus manifestaciones máximas, por el reconocimiento de la capacidad autonormativa de éstos. Hoy, los tres aspectos en los que se desarrolla la autonomía de un parlamento moderno -administrativa, financiera y reglamentaria- se recogen en el art. 72,1 de la Constitución española:

"Las Cámaras establecen sus propios reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales..."

Este texto, así redactado, supone el reconocimiento de un principio general, consubstancial a los parlamentos que no podía ser discutido por ninguna de las fuerzas políticas en presencia. Por ello, se mantuvo en términos muy parecidos desde el primer borrador constitucional hasta la formulación definitiva recogida. Con to-

do, y a pesar del carácter pacífico del principio de autonomía parlamentaria, el art. 72 señala dos problemas que han aparecido en forma desigual durante la primera legislatura. En primer lugar, algunas incidencias parlamentarias permiten terciar en el concepto doctrinal del reglamento parlamentario, en su naturaleza y en los límites de la potestad autonormativa. En segundo lugar, el debate constituyente ha permitido vincular la capacidad autonormativa de las Cortes a la tutela de las minorías.

a) Naturaleza y límites.

Pocos temas habrán dado lugar a tanta literatura como el de la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios. En nuestro país, una pluma muy autorizada, Nicolás Pérez Serrano ha abordado el tema de tal forma que sus enseñanzas alcanzan el valor de los clásicos. Para Pérez Serrano, en contraposición a la visión administrativista, el reglamento es "acto normativo, que no es acto legislativo propiamente dicho" (102) y continúa "(el reglamento) lógicamente debe ser inferior, no sólo a la Constitución sino a las leyes ordinarias, como obra que es de una Cámara sola y con duración precaria. Y sin embargo, la realidad es que tiene fuerza superior a la Ley, hasta tal punto de que ésta se tramita con arreglo a lo que el mismo establece de antemano al efecto" (103), e insiste, "aún no siendo propiamente, por lo común, una ley "formal", sirve para la tramita

ción y aprobación de éstas, por lo cual ocupa "en la jerarquía real" de las fuentes un lugar inferior al de la Constitución, pero incluso superior de hecho al de las leyes ordinarias" (104).

Así, Pérez Serrano destaca tanto el valor normativo de los reglamentos parlamentarios como su trascendencia política; pero, a nuestro juicio, su aproximación resulta en cierto modo abstracta al no vincularse a unos supuestos concretos, quedándose en una mera posición doctrinal quizás por interesarle tan sólo señalar, en aquel momento y en España, el auténtico sentido de los reglamentos parlamentarios. Por fortuna, un reciente estudio debido a Ciconetti (105) plantea, con la casuística necesaria, una concepción del reglamento tras confrontarlo a las contradicciones que éste manifiesta con la legislación positiva, analizando su forma de resolución ya sea parlamentaria o judicial-constitucional. De hecho, los tres Estados analizados permiten afirmar algunos rasgos comunes pero otros serán divergentes.

En efecto, mientras que la subordinación a la Constitución resulta común en los tres ordenamientos y, por distintas vías, los reglamentos están sometidos al control de constitucionalidad (106) -y, añadimos nosotros, también en Francia (107)- la relación ley-reglamento resulta distinta. Así, en Estados Unidos de América "...la praxis de las dos Cámaras excluye completamente la posibilidad de

que las disposiciones reglamentarias sean abolidas, modificadas o simplemente contrapuestas por las disposiciones legislativas" (108). Por el contrario "hoy la casi totalidad de la doctrina alemana sostiene que las normas de los reglamentos parlamentarios están jerárquicamente subordinadas no sólo a la Constitución, sino también a la ley. De esto se deduce que las normas de los reglamentos parlamentarios no deben contrastar con las leyes y que aquellas valen en tanto en cuanto su objeto no esté regulado por la Constitución o por las leyes. Esta última afirmación equivale a admitir que la ley puede regular libremente cualquier aspecto de las materias que, por el contrario, en el pasado se consideraban de competencia exclusiva de los reglamentos parlamentarios" (109). Situación distinta a la italiana donde, según el mismo autor, "una ley que intentase abolir disposiciones de los reglamentos parlamentarios sería ilegítima puesto que, pretendiendo interferirse en una materia que les esté substraída, violaría los artículos 64 y 72 de la Constitución" (110).

Con ello, estamos ya en condiciones de señalar que la autonomía parlamentaria no es un valor absoluto sino que encuentra unos límites bien en la Constitución y en los tribunales que deben defenderla, bien en la posibilidad de entrar en concurrencia con la legislación positiva. A nuestro entender, la primera legislatura proporciona ele-

mentos para empezar a configurar el contorno de esta capacidad autonormativa de las Cortes.

Precisamente, porque el reglamento debe estar subordinado a la Constitución, ésta puede establecer algunos mínimos de obligado cumplimiento (lo cual no es evidentemente lo mismo). Así, González Casanova ha señalado -y entendemos que a título de ejemplo pues en rigor son muchos más- los arts. 79,1; 67,3; 86,2; 111,1 y 72,2 como disposiciones constitucionales impuestas al reglamento de cada una de las Cámaras y, en este sentido, límites a la autonomía normativa (111). Naturalmente, en esta línea, se sitúa el juicio de constitucionalidad de los reglamentos de las Cortes (112) que no analizamos por no corresponder al período estudiado en este trabajo.

Pero existe un segundo aspecto en el que también se aprecia una cierta subordinación de los reglamentos. Se trata de la primacía que los constituyentes han otorgado, tendencialmente, a la ley. En efecto, al discutirse el reglamento provisional del Congreso, los miembros de la Comisión se inclinaban por que el plazo de presentación de los Presupuestos Generales del Estado finalizara el primero de octubre de cada año, sin embargo, esta fecha fue modificada en concordancia con la Ley General Presupuestaria de 1977 (anterior, por tanto, a la reforma política) (113). De ello, y en una consideración general que luego matizaremos, resulta que se entendió que el reglamento se encuentra

subordinado a la ley. El razonamiento, más o menos tácito, es el siguiente: el reglamento, como producto de una sola Cámara, no tiene el rango formal de una ley y, por lo tanto, no podría derogar la Ley General Presupuestaria. Ahora bien, la aceptación de este principio debía comportar la no expresión de plazo en el reglamento puesto que el actual art. 106,1 RpCD, tiene efectos meramente repetitivos dentro del ordenamiento jurídico y queda al albur de ser derogado por una eventual modificación de la ley citada.

Se trata, pues, de una norma de recepción de un precepto exterior; pero, y aquí conviene introducir la matización que señalábamos, esta facultad autonormativa de la Cámara ha encontrado su límite en la regulación de la actividad de un órgano externo al Parlamento. El precepto implica una obligación gubernamental. Con ello, encontramos planteado otro tema que ha ocupado ampliamente a los tratadistas; se trata de la distinción entre una parte interna y otra externa en los reglamentos parlamentarios (114). La práctica parlamentaria parece, pues, apuntar al desarrollo de los aspectos internos de las Cámaras a sus respectivos reglamentos, cuya eficacia externa debe ser completada por la ley.

Así, el período constituyente nos permite vislumbrar una concepción del reglamento parlamentario rígidamente "autonormativa" cuyos efectos "relacionales" sólo

pueden desarrollarse hacia el exterior de las Cámaras mediante la ley. Sin embargo, también ésta tiene sus propios límites. En efecto, la imposibilidad de conceder eficacia externa a los reglamentos en su relación con otros órganos desaparece en el caso de la relación entre las Cámaras, que no puede ser regulada por ley sino por un reglamento conjunto a tenor del art. 72,1 Const., que cita el "Reglamento de las Cortes Generales".

A nuestro entender, la importancia jurídica de este reglamento supera los motivos concretos que llevaron a su aparición. De hecho, en la Comisión de Constitución del Senado, el Grupo Socialista solicitó, siendo aprobado por unanimidad, "un Reglamento de las Cortes Generales..." para regular las reuniones conjuntas de las mismas con lo que se pretendía cubrir un vacío que se hacía más evidente en la medida en que en aquel trámite éstas iban adquiriendo mayor relevancia. Pero, si se observa atentamente, se trata de un reglamento de las Cortes y no de un reglamento de las sesiones conjuntas con lo que su objeto se extiende a otros muchos ámbitos; por ejemplo, las comisiones de investigación previstas por el artículo 76,1 Const. Por consiguiente, no puede resolverse por ley ningún tema interno de organización y trabajo parlamentario que quedan reservados a una regulación reglamentaria. En este terreno, ley y reglamento no resuelven su relación por un criterio de jerarquía formal, sino por el de competencia (115). Y, el

tema no es baladí, éste es un requisito esencial de defensa del Parlamento porque, porque mientras que la reforma reglamentaria exige la mayoría absoluta, el desarrollo del Título III de la Constitución no debe realizarse por ley orgánica según el art. 81,1 Const., con lo que la ley podría ser el instrumento que convirtiera en inútil la exigencia de mayoría cualificada del art. 71,1 y 2 Const. (116).

b) La tutela de las minorías.

Hemos visto en el epígrafe anterior que el auténtico sentido de la autonomía reglamentaria se sitúa en la exclusión de la ley formal y en la exigencia de una mayoría cualificada para la regulación interna de las Cortes. Es este último elemento el que da auténtico sentido al precepto. Basta recordar el origen histórico, la razón del principio de autonomía normativa. Frente a las ingerencias del ejecutivo, los parlamentos afirman su independencia. Pero hoy este proceso perdería sentido desde el momento en que gobierno y mayoría parlamentaria son las dos expresiones de una misma realidad política.

Por eso, el Grupo Parlamentario Socialista presentó una enmienda al primer anteproyecto constitucional con el siguiente redactado:

"Las Cámaras establecen sus propios reglamentos

por mayoría absoluta" (117).

argumentándose la necesidad de una mayor rigidez reglamentaria. La ponencia no aceptó esta enmienda, sin especificar el porqué de su negativa. Ante ello, el diputado Zapatero Gómez (SC), insistió en la Comisión Constitucional del Congreso mediante una enmienda "in voce" que sería aprobada por unanimidad, de esta manera:

"Los Reglamentos serán sometidos a una votación final sobre su totalidad que requerirá la mayoría absoluta".

y, en la correspondiente comisión senatorial, el profesor Sánchez Agesta obtuvo, también por unanimidad, que las reformas del reglamento requirieran asimismo idéntica votación, con lo que el artículo adquirió su forma constitucional definitiva. Exigencia de un quorum que suponía una novedad por cuanto en los Reglamentos provisionales de las Cámaras, al prever su posible reforma, no requerían ninguna mayoría especial. (118).

De esta forma el reglamento se equipara a las leyes orgánicas en cuanto a la mayoría necesaria a su aprobación y, en el mismo sentido en que éstas "constitucionalizan" determinadas materias, el reglamento resulta "constitucionalizado". La tutela de las minorías es el principio que permite romper cualquier concepción del reglamento como instrumento de la mayoría-gobierno para situarlo en el único ámbito donde el concepto de autonomía parlamentaria puede tener algún sentido.

LA DIRECCION DE LAS CAMARAS

El carácter colegiado de las Cámaras y la complejidad de su trabajo requieren la existencia de un órgano -calificado como necesario y ordinario por Mortati, para señalar su permanencia (119)- que recige en nuestro parlamento la denominación de Mesa, de la que cabe individualizar, aunque forme parte de ella, la figura del Presidente (120). Trataremos en este epígrafe de aprehender los contornos institucionales de este órgano, a partir de su configuración en el proceso constituyente. Con todo, debemos efectuar antes algunas consideraciones acerca de la problemática teórica que plantean los distintos tipos de presidencia existentes en los regímenes parlamentarios.

No nos referimos ahora a las funciones de sustitución del Jefe del Estado, propias de algunos países (121) ni al papel de los presidentes de las cámaras en su relación con otros órganos constitucionales en lo que Ferrara ha denominado "poderes de exteriorización" (122). Buscamos aquí entender la función que corresponde al Presidente frente al propio Parlamento, puesto que varios son los modelos propuestos según sus semejanzas o diferencias al histórico sistema de neutralidad del speaker inglés. Este es un "hombre sin partido" como lo ha calificado Jiménez de Parga (123) y, por ello, su nombramiento no depende de las variaciones de la mayoría gubernamental ni entra en concu-

rrencia electoral en su circunscripción, pues es candidato único; en contrapartida, sus actos están sometidos a una estricta neutralidad que llegan incluso a la defensa del gobierno, en determinadas ocasiones, aún cuando éste no fuera formado por su partido originario (124).

Por el contrario, en el derecho parlamentario continental, la posición del Presidente no presenta unas características tan acusadas de neutralidad y su actuación y permanencia se halla vinculada en mucho mayor grado a la noción de mayoría. En este sentido, Ferrara ha podido señalar que la autonomía funcional y la neutralidad de la Presidencia encuentran su línea operativa en el acuerdo de mayoría expresado en la votación de confianza (125). Pero, como resulta natural, esta tesis ha sido discutida por cuanto es difícilmente compatible con la protección que en la misma presidencia han de encontrar los grupos parlamentarios y en su carácter de garante del reglamento. Por ello, un sector doctrinal se inclina por considerar esta figura como un órgano "suprapartes". En nuestro país, Pérez-Serrano ha indicado, de un modo general, este procedso de desvinculación entre presidencia y mayoría (126) y Cuccodorro (127) y Fois (128) en Italia han rechazado directamente las posiciones de Ferrara. Por su parte, Manzella ha intentado salir del dilema -hombre de la mayoría o suprapartes- configurándolo como un "hombre de la Constitución", "...titular no de abstractos poderes arbitrales, sino de intereses políticos constitucionales precisos" (129).

Así, la problemática de la presidencia reside en su misma naturaleza que, por lo que llevamos dicho, depende de la forma de su nombramiento y la extensión de sus competencias; más aún, éstas dependen, en buena medida, del proceso de designación (130). Y este ha sido el tema que, precisamente, ha revestido mayor interés en la autonomación de las Cortes; aunque debe tenerse en cuenta la peculiaridad del período al partirse de la existencia de un Presidente de las Cortes, por encima de los de cada una de las Cámaras. Por ello, analizaremos sucesivamente, la desaparición de la Presidencia general, la forma de nombramiento de las Mesas y las competencias y límites de la autoridad presidencial.

a) La desaparición de la Presidencia de las Cortes.

Parece obligado tratar, aunque sea brevemente, este tema por cuanto resulta capital para la caracterización de la actual institución presidencial. En efecto, la LRP, en su art. 2,6, establecía la existencia de un Presidente de las Cortes, nombrado por el Rey, que asumía una clara posición de preeminencia, tanto formalmente como materialmente, al presidir la Comisión Mixta del art. 3,2. Además, su intervención fue decisiva en los primeros momentos de institucionalización de las Cortes, supliendo las lagunas jurídicas aparecidas por la inaplicabilidad del Reglamento de las Cortes franquistas (131).

Su desaparición redundaba, por tanto, objetivamente, en un mayor poder de los Presidentes de cada una de las Cámaras; pero, simultáneamente, en un cierto evaporamiento institucional que acompaña a la desaparición del Consejo del Reino y la Comisión Mixta. Así puede afirmarse que, con la inexistencia de una figura superior, los Presidentes de las Cámaras adquieren mayor relevancia interna; pero se pierde una presidencia trascendente exteriormente. Ello es coherente con el conjunto del modelo constitucional diseñado y ningún grupo parlamentario propuso la creación o el mantenimiento de esta presidencia general, como órgano autónomo a ambas Cámaras. La institución había ya desaparecido en el primer borrador constitucional.

Pero el problema podía plantearse de otra forma; ¿existiría un Presidente de las Cortes, aunque no se le configurara como un órgano autónomo? Este era el carácter de la enmienda 510, defendida por Gastón Sanz (GMx), quien al art. 64,2 del primer anteproyecto que preveía:

"Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso."

añadía:

"... que lo será de las Cortes Generales."

La respuesta de la ponencia y la Comisión Constitucional del Congreso resultó negativa con lo que no puede atribuirse al Presidente de la Cámara Baja las funciones de presidencia general y sí, sólo, la dirección de

las sesiones conjuntas, elemento que no se puso en cuestión cuando el precepto se debatió en el Senado. Así, se intentó preservar un aspecto de equiparación formal entre una y otra Asamblea, manteniéndose esta situación mínima de preminencia en las sesiones conjuntas que, por una parte, no cubre todas las posibilidades de relación entre una y otra Cámara y que, por otra parte, no permite un desarrollo teórico superior cuando es el resultado, como advierte Biscarreti (132), del mayor número de miembros del Congreso.

b) Composición y elección de la Mesa y la Presidencia.

Entre los aspectos enunciados al introducir esta sección, el nombramiento y el número de miembros de la Mesa son los temas que cobraron mayor relieve para las formaciones políticas parlamentarias. El resultado final fue el art. 72,2 de la Constitución donde se establece el modelo tradicional del Derecho Parlamentario español, la existencia de un órgano colegiado, la Mesa, con preminencia del Presidente al establecerse que "las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas".

Electividad y colegialidad son, pues, los dos caracteres que recoge la Constitución y que se hallaban presentes en todos los proyectos de la misma. Sin embargo, estos no eran una novedad en la práctica de las Cámaras. En efecto, el art. 2 LRP establecía en su párrafo 5:

"El Congreso y el Senado ...elegirán sus respectivos Presidentes".

En esta ley, el carácter electivo de las presidencias, claramente afirmado, no se encuentra acompañado de una referencia explícita a las Mesas de las Cámaras; pero cabe señalar que las Mesas de las Cortes tenían realidad jurídica y su nombramiento era por elección en virtud de la disposición transitoria tercera de la misma ley que establecía la vigencia temporal del reglamento de las anteriores Cortes.

Y, por lo que se refiere a la forma concreta de nombramiento de Presidente y Mesa de cada Cámara, su regulación no debe buscarse en la Constitución, sino en las disposiciones de la Presidencia de las Cortes sobre las Juntas Preparatorias y la constitución interina de las Cámaras y en los Reglamentos provisionales.

En las Disposiciones de la Presidencia de las Cortes se prevee la formación de la Mesa en Junta Preparatoria y de la Mesa Interina de las Cámaras. La regulación de ambas Mesas sigue criterios distintos, pues en el primer caso quería evitarse que una figura señalada de la Guerra Civil ocupara, aunque fuera brevemente, la Presidencia del Congreso; por ello, la tradicional Mesa de Edad excluye al Presidente que debía ser el diputado o senador que hubiera, según el art. 2, "... efectuado antes su presentación a las Cortes".

Esta medida, de origen coyuntural, ha creado en alguna forma un precedente por cuanto en los reglamentos provisionales de las Cámaras se determina que, para abrir la sesión de Junta Preparatoria, el primer diputado o senador que efectuara su presentación ocupará la Presidencia, si bien debe dar paso inmediatamente a la tradicional Mesa de Edad, como determina, por ejemplo, el art. 3, RpC (133).

Mayor interés reviste el problema de la constitución interina de las Cámaras y la composición de las Mesas, reguladas en las Disposiciones de la Presidencia, en espera de la constitución definitiva aprobados los reglamentos. En ellas se preveían un Presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios, elegidos por los siguientes procedimientos:

"Art. 6,1 Disp. Pres. "Para la elección de los respectivos Presidentes interinos, el Diputado o Senador escribirá un nombre en la papeleta. En cada Cámara resultará elegido el que obtenga la mayoría absoluta de los votos emitidos".

2. "No lográndose la mayoría absoluta, se repetirá la elección entre los Diputados o Senadores que hayan obtenido las dos mayores votaciones... En esta segunda votación resultará elegido el que obtenga más votos".

Art. 7,1. "Los dos vicepresidentes de una y otra Cámara se elegirán simultáneamente. El Diputado o Senador votante escribirá sólo un nombre en la papeleta. Resultarán elegidos, por orden correlativo, los dos que obtengan mayor número de votos.

Art. 8. "Para la elección de los cuatro secretarios, el Diputado o Senador escribirá sólo dos nombres en la papeleta y resultarán elegidos, por orden de votos, los cuatro que obtentan mayor número..."

De esta forma, prácticamente se predeterminaba el resultado finalmente existente: la presencia en las Mesas de los dos grandes grupos, UCD y PSOE, con la Presidencia para el primero de ellos.

Monopolio compartido de las dos formaciones y que procuraron mantener en los proyectos de reglamentos provisionales elaborados por las Comisiones competentes de las Cámaras al ser abordado el tema de la Mesa definitiva. Sin embargo, la oposición de los grupos parlamentarios minoritarios consiguió en el Congreso, no así en el Senado (manifestando una vez más su distinta estructuración), la ampliación de la Mesa y la modificación del sistema electoral. Por ello, para la Mesa interina y definitiva del Congreso rigen los siguientes artículos"

Art. 5. RpC. "La Mesa interina estará com-

puesta por un Presidente, cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios..."

Art. 7 RpC. "Los cuatro vicepresidentes se elegirán simultáneamente. Cada diputado escribirá un solo nombre en la papeleta. Resultarán elegidos, por orden correlativo, los cuatro que obtengan mayor número de votos.

Art. 8. RpC. "Para la elección de los cuatro secretarios, cada Diputado escribirá sólo un nombre en la papeleta, y resultarán elegidos, por orden de votos, los cuatro que obtengan mayor número..."

Con ello, los grupos parlamentarios Comunista y Alianza Popular accedían a la Mesa. Y ésta tomaba un nuevo carácter porque al quedar representadas las minorías se facilitaba su neutralidad, a la vez que se configuraba un posible marco de acuerdos interpartidistas. Pero, por otra parte, la figura de la Presidencia es independiente de la Cámara en el sentido que la exigencia de mayoría absoluta en primera votación y relativa en segunda parece situarlo en la zona de mayoría y no en las transacciones de los partidos (134). Por otra parte, si esta votación se produce tras unas elecciones generales, presenta la peculiaridad de poder prefigurar el resultado de la votación de investidura; pero, y quizás sea importante en ciertos supuestos, sin la posibilidad de un debate previo puesto que no figura

entre las competencias del Presidente provisional el autorizarlo. En este sentido, el art. 4 RpC es taxativo al decir "Acto continuo, se procederá a la elección de la Mesa interina..."

c) Competencias de la Presidencia.

El procedimiento de designación de la Presidencia no acaba, sin embargo, de expresar el sentido de la institución que se complementa en las competencias que recibe. Estas han tenido un tratamiento distinto en el Congreso y el Senado que se concreta en los artículos 23 y 28 de los respectivos reglamentos; aunque sus diferencias son más formales que de fondo, por cuanto el primer adopta una formulación genérica y específica el segundo.

El auténtico matiz diferenciador se halla en la forma de determinar el orden del día. En efecto, mientras que el art. 54,1 RpC establece que,

"El orden del día del Pleno y de las Comisiones será fijado por el Presidente del Congreso de acuerdo con la Junta de Portavoces."

el art. 61,2 RpS dirá simplemente:

"El orden del día del Pleno y de las Comisiones será fijado por el Presidente del Senado de acuerdo con la Mesa y oídos el Gobierno y la Junta de Portavoces".

La claridad de los preceptos evita una larga exégesis en tan importante materia (135). Al resultar la activación de los trabajos de las Cámaras potestad del Presidente, en un caso con la Junta de Portavoces y en el otro con la Mesa, su posición queda modificada. En el Congreso, la auténtica función de dirección y coordinación se desplaza a los representantes de los grupos parlamentarios. Con razón, Manzella ha podido decir "La grupocracia, tan fuerte en la realidad y que no encuentra en la Constitución escrita nada que se oponga a ella, condiciona... el poder de decisión de los Presidentes de las Cámaras" y ha añadido que estos tienen sólo poderes administrativos, procedimentales o de policía pero no de coordinación que corresponderían, en este caso, a la Junta de Portavoces (136).

Y todavía es posible ir más lejos en estas afirmaciones, mediante el análisis de algunas incidencias parlamentarias. En efecto, la Junta de Portavoces del Congreso entendió, en estricta aplicación del Reglamento, su tota independencia y preminencia en el establecimiento del orden del día al proceder a la expulsión de sus reuniones de los miembros de la Mesa (137); decisión que sería imitada por el Senado. Pero, y este sería un segundo elemento a retener, el acuerdo senatorial resultó de una reunión de los 23 presidentes de Comisión, efectuada para interpretar el reglamento (138).

A éstas, debería añadirse una cuestión de dis-

tinto signo. Se trata de la censura realizada al Presidente del Congreso por la Junta de Portavoces, después de que el primero retirara en un Pleno la palabra al Sr. Barrera, tras recordarle el número de votos obtenidos por las candidaturas minoritarias (139). Ciertamente es esta censura fue sólo oral, sin que produjera consecuencias concretas; pero ello no obsta para apreciar la relevancia de la causa de la censura -la falta de neutralidad-, el su jeto censurado, el Presidente de una Cámara y el sujeto censurante, la Junta de Portavoces que asumió unas funciones posiblemente insólidas en el derecho comparado (140) y, por descontado, no previstas en el reglamento español.

De todo ello resulta, por un lado, un progresivo predominio de la Junta de portavoces y, por otro, la pérdida de la función exclusiva de interpretación regla mentaria (141).

Si se ha seguido hasta aquí el hilo de nuestro razonamiento, podrá comprenderse que nuestra visión de la Presidencia corrobora en mucho mayor grado el texto de Manzella arriba citado que la exposición que Recoder realiza sobre el tema. En efecto, éste ha afirmado que nos encontramos ante un Presidente fuerte y lo es, sin duda, situado frente a la Mesa si admitimos que ésta es tan sólo un "órgano de apoyo" (142). Sin embargo, olvida algunos rasgos que matizarían su afirmación. Nosotros destacaríamos

tres aspectos:

1) La desaparición de la Presidencia de las Cortes no conlleva la aparición de presidencias de las Cámaras con igual relevancia interna y externa que la que aquella podía asumir.

2) El bajo quorum requerido en la elección presidencial debilita la figura del Presidente si el sistema mayoría-minoría deja paso a formas, institucionales o procesales, de tipo consensual.

3) Se produzcan o no éstas, la mayor estructuración partidista de la Cámara Baja influye jurídicamente y políticamente en la consolidación de un fuerte contrapeso a sus poderes, mediante la Junta de Portavoces.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Resulta ocioso señalar, por tantas veces repetido, que los modernos parlamentos se estructuran en formaciones políticas, lo que ha terminado por reconocerse en Constituciones y reglamentos de las Cámaras. El tema lo había indicado ya Mirkine-Guetzevitch con estas palabras. "El procedimiento para la institución de los Parlamentos no incluía la totalidad de los fenómenos que lo constituyen, y aún cuando en los parlamentos estuvieron representados los partidos políticos, la ley no reconocía otra cosa que al elector y al diputado" (143). Pero el ordenamiento jurídico no podía permanecer al margen de un fenómeno tan relevante y, progresivamente -en cuatro frases que Triepel ha sintetizado como de lucha, ignorancia, reconocimiento y constitucionalización (144)-, éstos han sido contemplados por las leyes; citemos, por ejemplo, la Ley Fundamental de Bonn, las constituciones italianas, francesa, portuguesa, etc. (145). España no ha sido una excepción en esta evolución (146) que ha culminado en el art. 6 Const. al decirse que "los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política..."

Pero este proceso no es sólo el de la aceptación de los partidos; a la par, los parlamentos cambiaban de sen-

tido. Nacidos con el individualismo liberal, piezas claves del Estado, la introducción de los partidos pondría en cuestión sus formas de trabajo interno y sus relaciones con los demás poderes. Internamente aparecerían las disciplinas de grupo, la formación de mayorías y minorías más estables, la proporcionalidad en el nombramiento de comisiones, las conferencias de presidentes, etc. Externamente, una nueva relación entre gobierno y parlamento que ahora sería gobierno-mayoría y gobierno/mayoría-oposición (147).

De esta forma, dirigida la vida política por los partidos, la relevancia de los parlamentarios individuales -teóricos representantes de una entidad abstracta, la nación, de la que derivaban sus poderes- entró en franca crisis.

Esta subordinación de los diputados a los partidos tomó diversas formas según los regímenes políticos; pero parece generalizable el reciente estudio de Masclet acerca de los parlamentarios franceses. Para este autor, la dependencia se inicia ya en el proceso electoral & y debe recordarse que Francia, a diferencia de España, se rige por un sistema mayoritario que es más propicio a los notables locales), por razones económicas y por el control de los espacios de propaganda radiotelevisada, para extenderse posteriormente al ejercicio mismo del mandato electoral, puesto que la misma estructura de los grupos parlamentarios y las prerrogativas oficiales que éstos ostentan conducen

de hecho al dominio del grupo sobre los elegidos (148).

Se produce así, en el terreno parlamentario, lo que Jiménez de Parga ha generalizado para la época actual, "el sujeto que normalmente hace política es el grupo o, si se prefiere, el individuo actuando en, y potenciado por, el grupo" (149). Y, por ello, Kelsen ha propuesto una reformulación general del trabajo parlamentario: "Hasta se podría plantear la idea de no obligar a los partidos políticos a enviar un número de diputados individualmente designados, y siempre los mismos, en proporción a la importancia del partido, que hubiesen de colaborar en la resolución de todas las cuestiones, incluso las de los tecnicismos más diversos, sino que se podría permitir a los partidos delegar de su propio seno, según la oportunidad de cada caso, los expertos con que pudieran contar para participar en la deliberación y adopción de acuerdos sobre las diversas leyes, expertos que en cada caso influirían en la resolución con el número de votos asignados proporcionalmente a sus respectivos partidos políticos" (150).

Para nosotros, esta radical propuesta no nos parece un mero ejercicio de ingeniería constitucional al ser una culminación lógica de unas tendencias que se han ido desarrollando desde el nacimiento de los parlamentos modernos; pero no se nos esconde tampoco los problemas que esto plantearía en orden a algunas virtualidades, esencialmente de identificación política, que todavía conservan los sistema

actuales. En todo caso, planteado el problema, ocupémonos ahora de sus manifestaciones concretas en la legislatura y el país estudiado.

a) La constitucionalización de los grupos parlamentarios.

Puede decirse, en una primera aproximación que luego desarrollaremos con mayor detalle, que la forma parlamentaria de concreción del art. 6 Const., son los grupos parlamentarios. Sin embargo, y a pesar de la trascendencia de éste artículo, parece como si los constituyentes hubieran dudado en desarrollarlo hasta sus últimas consecuencias que, en el aspecto que nos ocupa, hubiera consistido en reconocerlos explícitamente en el texto fundamental. En efecto, tan sólo de una manera indirecta, y refiriéndose a otras cuestiones, encontramos una referencia a los mismos:

-Art. 78,1. Const. "En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de 21 miembros que representarán a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica".

-Art. 99,1. Const. "Después de cada renovación del Congreso de los Diputados y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los re

presentantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria..."

Vemos, pues, cómo los grupos parlamentarios tienen entidad constitucional, aunque no regulando claramente su composición y funciones. Pero, añadamos inmediatamente, los dos artículos citados recogen en su literalidad supuestos distintos. Se trataría, en el primer caso, de auténticos grupos parlamentarios mientras que, en el segundo, debe entenderse una referencia a los partidos políticos, formen o no grupo en las Cámaras, especialmente en el Congreso (151). De hecho, nada impide considerar que las consultas debieran extenderse a aquellos grupos políticos que sólo hubieran alcanzado representación senatorial, pero, por los sistemas electorales vigentes, parece un supuesto meramente teórico (152). Cualquiera otra interpretación, restrictiva de este precepto (como las citadas anteriormente), no tendría en cuenta ni la literalidad del artículo ni el proceso de su formación. Así es, si se considera que el redactado actual resultó de la aceptación parcial por la ponencia constitucional del Congreso de una enmienda al primer anteproyecto, según el siguiente texto:

"El Rey para encargar la formación del Gobierno realizará consultas previas con los Jefes de los partidos políticos representados en el Congreso de los Diputados..." (153).

Por otra parte, esta claridad en la distinción entre grupos parlamentarios y grupos políticos resulta lógica si se tiene en cuenta que las consultas reales, en numerosos supuestos, pueden preceder a la propia formación de los grupos parlamentarios y que incluso éstos podrían ser de una u otra forma, en función de las negociaciones políticas que se realizaran en torno a la investidura. (154) (Pensemos, por ejemplo en la formación de un grupo nacionalista de varios partidos, divididos acerca del apoyo a un candidato.)

Así, una lectura atenta de la Constitución permite afirmar que ésta institucionaliza los grupos parlamentarios, aunque sin considerarlos en demasía; pero sin confundirlos con los partidos políticos. Distinción que debemos recordar para las páginas posteriores.

b) Diputados, senadores y grupos parlamentarios.

El escaso interés que la Constitución concede a los grupos parlamentarios no es suficiente para resolver los complejos problemas que plantea la subsistencia del mandato no imperativo y la realidad del predominio de los partidos sobre los miembros individuales. Y esta contradicción se manifiesta no sólo con la observación cotidiana de los trabajos de las Cámaras, sino también de la propia comparación entre los textos legales. En efecto, mientras que el

soporte ideológico de la Constitución, en este punto, sería la doctrina individualista liberal, los reglamentos provisionales ofrecen una aceptación clara de la moderna democracia de partidos.

No nos referimos ya a las exigencias políticas que subordinan los parlamentarios a sus grupos. Se trata de que los propios reglamentos conceden competencias a los grupos como tales. Diputados y senadores no son en nuestros reglamentos los únicos sujetos de la acción parlamentaria, aunque sea mediatizados externamente por los grupos; por imperativo legal sus facultades son compartidas con los grupos que pueden ejercerlas directamente. Véase, entre otros, los arts. 16 y 124,1 RpC acerca del control del ejecutivo, los arts. 92 y 94 sobre la función legislativa, los arts. 50,b, 51,e, 54,1, 75, 102,1 RpC para la ordenación del trabajo parlamentario; en todos ellos se equipara un número de parlamentarios a uno o más grupos.

Funciones que no resultaría difícil demostrar que los grupos pueden ejercitar más fácilmente, tanto por evitarse el proceso de recogida de firmas como porque el número de miembros exigidos para la formación de un grupo parlamentario es sólo, 15, de manera general y, por el contrario, las iniciativas individuales exigen, en muchos casos, un número superior; estableciéndose la equiparación normalmente entre 50 diputados y dos grupos parlamentarios. (155).

Penalización, pues, para los miembros individuales; pero existe otro aspecto que evidencia, todavía con mayor claridad, los mecanismos jurídicos de predominio de los grupos sobre los diputados. Nos referimos al establecimiento de un control de la actuación individual por el grupo respectivo:

Art. 16 RpC. "Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, tanto los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo parlamentario, que deberá hacerse constar en su escrito, como los Grupos constituidos a tenor de este Reglamento, tendrán la facultad de recabar de la Administración Pública los datos, informes o documentación que obren en poder de ésta..."

Art. 92,2. "En la misma forma (que los grupos parlamentarios) los Diputados podrán presentar proposiciones de ley, que deberán llevar la firma, a efectos de conocimiento, del portavoz del Grupo a que pertenezcan..."

Art. 94,1. "... en el caso de las (enmiendas) de iniciativa individual, deberán llevar la firma del portavoz del Grupo a que pertenece el Diputado... a los meros efectos del conocimiento de las enmiendas por los Grupos."

Leídos estos artículos, quizás podría matizarse nuestra afirmación de la existencia de un control, para precisar que nos encontramos simplemente frente a una cláusula de conocimiento, sin que se regulen los efectos de un posible incumplimiento. Así parecía entenderlo el Sr. Gómez Llorente para quien la firma tenía un carácter meramente procesal:

"Entiendo que si la firma condicionara y no pudieran presentarse individualmente enmiendas sin la firma en términos absolutos, entonces es cuando se estaría bajo una dependencia y es cuando quedaría en entredicho la facultad individual de presentar enmiendas. Pero cuando esto fue debatido en el seno de la ponencia, ya acordamos el que se haría, llegado un caso extremo en que el portavoz de un grupo niega la firma, la Mesa del Congreso debería aceptar esa enmienda" (156).

Criterio que, quizás algún día, pueda servir como elemento de interpretación en el Congreso; pero que no desmiente el hecho de que este requisito es, hoy, un elemento de control sobre los parlamentarios. En realidad, el requisito de la firma se convertiría en substantivo (157), al impedir la presentación de la enmienda o provocar el cambio de grupo del parlamentario, como ocurrió con los senadores Xirinachs y Fernández-Miranda.

No entra en la índole de este trabajo efectuar una valoración de fenómenos de este tipo, aún cuando entendamos que una cierta autonomía en la actuación de los parlamentarios no es en sí negativa (158); pero, de todas formas, no debe olvidarse que la adscripción de los parlamentarios a sus grupos es voluntaria y, por consiguiente, es exigible una disciplina interna. Pero también en la adscripción de los representantes a los grupos, existe algún aspecto que merece analizarse. Así, ningún diputado o senador puede dejar de pertenecer a un grupo político.

Ar. 15 RpC. "Los Senadores que... no se hubiesen incorporado a un Grupo parlamentario de denominación específica pasarán a integrar el Grupo Mixto."

y se busca el reforzamiento de los grupos políticos creando trabas al traspaso de miembros de uno a otro, mediante la obligación de incorporarse, en caso de abandono de un grupo, al mixto.

Art. 20 RpC. "El Diputado que, por cualquier causa, dejare de pertenecer a un Grupo Parlamentario, quedará automáticamente incorporado, durante el período de sesiones en que se produzca el supuesto, al Grupo Mixto."

Si bien, en este aspecto, es distinta y a nuestro entender más lógica la facultad de opción que reconoce el Reglamento del Senado al añadir en su art. 12,2.

"... salvo que en el plazo de tres días se adscribieran a otros Grupos ya constituidos..."

La extraordinaria rigidez desde la que se abordan estos temas en el Reglamento del Congreso es reveladora tanto del aspecto esencial, que aquí no ocupa, el predominio de los grupos sobre los individuos en los modernos parlamentos; como de un aspecto coyuntural, que creemos que explica el exceso en el tratamiento, consistente en la necesidad de formación y estabilización de los grupos-partidos políticos en un país sin tradición democrática.

c) La formación de los grupos parlamentarios.

Dada la importancia de los grupos parlamentarios, no extrañará que los requisitos para su formación hayan sido ampliamente debatidos, convirtiéndose en una de las cuestiones más conflictivas en las Cortes elegidas en las elecciones del 15 de junio de 1977. En efecto, las Disposiciones de la Presidencia y de las Cortes abordarían el tema para cubrir el vacío del anterior Reglamento de las Cortes, nacido en una situación no democrática. Pero, por la trascendencia de las resoluciones al efecto, se dejaba en manos de los partidos la regulación concreta de los requisitos para su formación:

tenían en común la oposición a la propuesta socialista de exigir un mínimo de 15 diputados para la formación de un Grupo parlamentario. Alianza Popular, que retiró finalmente su propuesta para sumarse a la Comunista, requería 10 diputados y 5 los restantes grupos, bien fuera directamente, bien por la consideración de correctivos en función de una representación territorial.

Pero no se trataba sólo de una lucha entre los pequeños partidos y los grandes, aunque también lo fuera. En realidad, los representantes de los grupos minoritarios incidían en la exposición de sus razones no sólo en la acusación de la marginación en que se les situaba (que, por otra parte, no afectaba por igual a comunistas y "aliancistas" que a los restantes) sino también y muy especialmente en una concepción global del papel del Parlamento en el sistema político español. Frente a posibles concepciones bipartidistas, frente al criterio de eficacia, se opuso el de representatividad. El primero lo expresan unas palabras pronunciadas en el mismo debate, pero en distinta sesión, por el Sr. Camacho Zancada (UCD):

"... estamos en un período naciente de democracia y, por supuesto, la excesiva fragmentación y la poca tradición democrática creo que llegaría a hacer ingobernable la Cámara" (161).

Para el segundo, las Cortes debían ser principalmente una reproducción en miniatura de la sociedad. Re-

Art. 13. "Una vez constituidas interinamente las Cámaras, se procederá en cada una de ellas a la determinación del número mínimo de Diputados o Senadores o de los requisitos que las distintas formaciones políticas han de reunir para integrar un Grupo parlamentario".

Art. 14. "Para proceder a esta determinación, cada una de las formaciones políticas con representación en la Cámara presentará por escrito a la Mesa de ésta la fórmula que propone..." (159).

Así se iniciaría una dura confrontación entre dos posturas diversas que se repetiría posteriormente en la discusión del Reglamento provisional. En desarrollo de los artículos citados, en la sesión celebrada el 14 de julio, siete propuestas fueron presentadas a debate por Alianza Popular, Partido Socialista Popular-Partido Socialista de Aragón, Partido Comunista de España-Partit Socialista Unificat de Catalunya, Esquerra Republicana de Catalunya-Pacte Democràtic-Unió del Centre i la Democràcia Cristiana de Catalunya, Partido Socialista Obrero Español, Partido Nacionalista Vasco y Euskadiko Esquerra (160). La Unión de Centro Democrático, que no presentó propuesta alguna, apoyaría la fórmula del PSOE. El debate se polarizó claramente en dos posiciones, la defendida por A. Guerra en nombre del PSOE y Martín Oviedo por la UCD y el resto de oradores, que te-

producción de sus conflictos sociales y sus posiciones ideológicas, por una parte y de sus diversidades nacionales y regionales, por otra. Los argumentos de Solé Tura, repetidos por los restantes oradores, lo especifican con caridad,

"... si no nos esforzamos en hacer que la realidad concreta de aquí dentro refleje la realidad sociopolítica del país, podemos llegar a una situación de desfase que a nadie interesa..."

"... el funcionamiento de los grupos parlamentarios tiene que abrir cauce para que la representación de las nacionalidades y regiones tenga plena latitud y claridad para expresarse". (162).

Argumentos que sirvieron de muy poco pues, tras una votación agitada, la propuesta socialista de formar los grupos parlamentarios con un mínimo de 15 diputados logró imponerse sin ninguna modificación y, por tanto, sin contentar a las restantes fuerzas políticas que plantearon la discusión nuevamente en el proceso de elaboración del Reglamento del Congreso. Pero ya el proyecto de la ponencia de Reglamento del Congreso flexibilizó este principio en el sentido de las tesis mantenidas por los grupos nacionalistas (y, en especial, la propuesta del PNV), quedando redactado finalmente el Reglamento provisional de la siguiente forma:

Art. 20. "Los grupos parlamentarios deberán constar, al menos, de 15 Diputados. Sin embargo, podrán formar grupos parlamentarios los Diputados miembros de aquellas formaciones políticas que hubieren concurrido como tales a las elecciones y obtenido, al menos, un 20% de los escaños en el conjunto de las circunscripciones en que hubieren presentado candidaturas".

manteniéndose la oposición de Alianza Popular, grupo comunista y Grupo Mixto. Estos dos últimos presentaron sus enmiendas al Pleno del Congreso, sin obtener el cambio del redactado.

En el Senado, la solución adoptada consistió en exigir un mínimo de 10 senadores para la formación de un grupo parlamentario (art. 12), sin considerar ningún tipo de correctivo de índole regional. Se opusieron los Grupos de Socialistas y Progresistas Independientes, Senadores Vascos, Agrupación Independiente y Grupo Independiente. Esta cifra tenía ya su precedente en la sesión del Senado del 14 de julio. Por la similitud en el desarrollo del tema en una y otra Cámara, entendemos que no es preciso concretarlo con mayor detalle.

d) La naturaleza de los grupos parlamentarios.

Los epígrafes precedentes han servido para demostr

trar la importancia de los grupos parlamentarios, tanto por las formas como se les reconoce, jurídicamente, en los reglamentos, como por el interés que, políticamente, provocan las condiciones para su formación. Quisiéramos ahora tratar el tema de su naturaleza, porque ha sido objeto de un amplio debate doctrinal cuya importancia no es sólo teórica, sino también práctica, pues en función de las posiciones adoptadas por la doctrina se configuran mejor las perspectivas que el derecho debe encomendarles.

No se olvide, por tanto, que una controversia de este tipo que puede producir efectos concretos (por ejemplo, ¿a quién debe financiar el Estado?) refleja la diversidad de preocupaciones de los autores y que, por tanto, puede llegar a resultar muy caótica. De todas formas, las posiciones mantenidas discuten esencialmente un punto común, el carácter bifronte de los grupos. La problemática reside en si estos deben entenderse como órganos de las Cámaras u órganos de los partidos.

Así, Burdeau ha podido afirmar que "los grupos políticos oficialmente reconocidos son la representación de los partidos políticos en el ámbito parlamentario" (163), y, en España, Ramírez, después de describirlos como "órgano interno de las Cámaras y una emanación político parlamentaria de los partidos" (164), se ha pronunciado esencialmente por "... concluir con la afirmación de que el grupo parlamentario es fundamentalmente un órgano del partido

do en el ámbito del Parlamento". Por el contrario, en la doctrina italiana, Biscaretti excluye que la unión grupo parlamentario-órgano del Estado y grupo parlamentario-órgano del partido sea necesaria (165) y Virga refuerza este criterio considerándolos exclusivamente como órganos ordinarios de las Cámaras y negándolos como órganos de partido (166), posición que, de una menra más moderada, comparte Mortati que los estudia, sistemáticamente, entre los órganos permanentes de las Cámaras (167).

A la vista de criterios tan dispares, puede parecer que el problema es de difícil o imposible solución; a no ser que se precise exactamente la terminología. Por eso nos parece conveniente la forma de plantearlo de Manzella: "Si se acepta la idea de órgano como centro que tiene poder de declaración de la voluntad del ente al que pertenece (168), entonces es evidente que la voluntad definitiva del ente Cámara puede ser expresada por la Asamblea, por las Comisiones, a veces por la Junta, nunca por los grupos" (169). En cambio, "la tesis del grupo-órgano... reaparece cuando se acepta una condición reductora de "órgano", no portador de una voluntad sino titular de competencias que el ente Cámara tiene interés en que sean asumidas" (170).

No se nos oculta que, de hecho, la construcción de Manzella supone la voluntad -diríamos, política- de este autor de conceder un margen de autonomía de los parlamentarios en relación a los partidos (171) y, por esta razón, con

cluirá que los grupos parlamentarios son "entes públicos in dependientes", sin que sea posible considerarlos "asociaciones privadas que ejercen funciones públicas", porque no depende su formación de la voluntad de los miembros sino del reglamento (172). Con ello, coincide con la opinión de Cotteret y Emeri que ponen de manifiesto que incluso la declaración de no querer formar parte de un grupo político lleva a la inclusión en el grupo mixto, con lo que la formación de los grupos parlamentarios sería el resultado de un acto administrativo (173).

Estamos, por tanto, ante argumentaciones que se ría vano intentar ahora considerar pormenorizadamente. Pero entendemos que, aunque someramente expuestos, permiten percibir que la doctrina se aparta de una consideración unilateral de los grupos parlamentarios como apéndices de los partidos. Esta es una relación que no se debe olvidar y que exige análisis no simplemente jurídicos, sino sociológicos y políticos (174); pero también nos parece claro que, en un estudio del parlamento, los grupos no pueden identificarse mecánicamente con los partidos.

Ya anteriormente hemos puesto de relieve que la Constitución española diferencia, con rigor, el hecho de que los partidos políticos puedan tener representación parlamentaria (otorgada por las elecciones), del hecho de que el parlamento se estructure en grupos parlamentarios, según los artículos 99,1 y 78,1. Nos corresponde ahora añadir, en

esta polémica, un dato propio a la primera legislatura, que evita cualquier reducción del estilo grupo parlamentario equivalente a órgano de partido: el análisis interno de los mismos grupos existentes.

Así, UCD como grupo parlamentario fue en su origen coalición electoral y sólo más tarde se formaría un partido con las mismas siglas. Existió, aunque brevemente, el grupo de la Minoría Vasco-catalana formado por PNV, CDC, PSC(R), ERC. No entramos en el problema del grupo parlamentario comunista que nos situaría en las complicadas relaciones PCE-PSUC ni, en sentido inverso, en el partido federal socialista con dos grupos parlamentarios. Alianza Popular no escapa tampoco a la ambigüedad con varios partidos en su seno, y, por definición, el Grupo Mixto. Y para el Senado, las conclusiones pueden ser las mismas si tenemos en cuenta la existencia de los grupos parlamentarios Independiente, Progresistas y socialistas independientes, Agrupación Independiente, Entesa dels Catalans.

Por tanto, los partidos políticos pueden tener su organización parlamentaria (y éste es un problema interno de los mismos) pero los grupos parlamentarios no se identifican estrictamente con los mismos; no lo permiten los reglamentos al establecer mínimos para acceder a su formación y por ello, en este tema, las Cámaras son dueñas de su propia organización.

LA JUNTA DE PORTAVOCES.

La importancia que en nuestro Derecho Parlamentario tienen los grupos políticos se acompaña, lógicamente, de un amplio reconocimiento de funciones para la Junta de Portavoces, según lo dispuesto en los reglamentos de las Cámaras. La existencia de esta institución, también denominada en otros países "Conferencia de Presidentes", revela la apertura de Diputados y Senadores a las modernas tendencias de organización de las Cámaras (175).

Con todo, no es posible comprender, mediante el mero análisis de los textos jurídicos, el papel fundamental de la Junta de Portavoces en las Cortes. En efecto, su fuerza no procede tanto de las competencias legales, como de mecanismos esencialmente políticos. La pertenencia de diputados y senadores a los grupos parlamentarios, cohesionados por la disciplina de voto, otorga a los portavoces el peso que corresponde a sus respectivos grupos y, por tanto, podrá asumir funciones de sustitución de la Cámara y convertirse en un instrumento ágil para ordenar e impulsar los trabajos parlamentarios. Por ello, analizaremos sucesivamente, el debate acerca de su institucionalización, las competencias que asume realmente, su funcionamiento y el significado que pudo asumir en el contexto de la I legislatura.

a) El debate.

Como decíamos más arriba, la eficacia de la Junta de Portavoces depende de la cohesión de los grupos y de la estructuración de los mismos en las Cámaras; por esto, encontraremos matices diferenciadores en su regulación en una y otra Cámara. En efecto, los reglamentos de las Cámaras les otorgan competencias en la ordenación de los trabajos de las mismas, y, en especial, en la fijación del orden del día. Así, el art. 19, RpS. dirá:

"La Junta de Portavoces será oída para fijar:
a) el Orden del día de las sesiones de la Cámara; b) los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y tareas del Senado."

Así pues, la Junta de Portavoces del Senado ocupa una posición central, aunque meramente consultiva, en el desarrollo de los trabajos de la Cámara. Se reúne solo previa convocatoria del Presidente (art. 17), aunque ésta es obligada para establecer el Orden del Día (art. 18), que es, finalmente, determinado por el Presidente de acuerdo con la Mesa (art. 61,2). Naturalmente, una pregunta se impone: ¿Actúa la Mesa contra la voluntad explícita de la Junta de Portavoces?

El Reglamento del Congreso no permite la duda anterior; las facultades de la Junta de Portavoces se en-

cuentran reguladas de una manera más amplia. Sus reuniones son regulares o a petición de los Grupos parlamentarios, en determinados supuestos; su conformidad es necesaria para la fijación del Orden del Día:

Art. 27. "El Presidente del Congreso reunirá regularmente, y siempre que lo estime conveniente, o a petición de la mitad más uno de los Grupos Parlamentarios, para tratar sobre cuantos asuntos atañan a la ordenación de los trabajos de la Cámara, a los Portavoces de aquellos..."

Art. 54. "El orden del día del Pleno y de las Comisiones será fijado por el Presidente del Congreso, de acuerdo con la Junta de Portavoces. El vot sobre esta cuestión, si fuere necesario, será ponderado..."

Añadamos a estas facultades otra no reconocida, tampoco, a la Junta de Portavoces del Senado,

Art. 31,2. "La Mesa del Congreso, oídos los portavoces de los Grupos parlamentarios, declarará en cada caso, por acuerdo unánime, cuál es la Comisión competente... (para el estudio de un proyecto de ley)..." (Reglamento prov. Congreo).

Esbozadas de esta forma las diferencias existentes entre una y otra Cámara, sigamos ahora el proceso que ha llevado a esta distinción: la transformación o el mantenimiento de lo establecido en el art. 21 de las Disposiciones de la Presidencia de las Cortes, donde, por primera vez, se preveía la posibilidad de este organismo.

"Los Presidentes de cada Cámara podrán reunir siempre que lo estimaran conveniente a los representantes o portavoces de los grupos constituidos en el seno de la misma y además los convocarán, junto con un Representante del Gobierno, para deliberar sobre el orden del día de la Cámara, y en general, sobre la ordenación de los debates."

Este artículo establecía, pues, dos criterios que subsisten todavía hoy en el Reglamento del Senado. De una parte, el carácter facultativo de las reuniones, excepto para fijación del orden del día, de otra parte, el carácter no vinculante de estas reuniones.

Sin embargo, en la elaboración del Reglamento provisional de Congreso, los debates modificaron este esquema inicial. En efecto, el proyecto de la ponencia afirmaba en su artículo 26 las competencias exclusivas del Presidente de la Cámara para reunir la Junta de Portavoces y en su artículo 53, el carácter meramente consultivo de la intervención de la misma en la fijación del orden del día. Pero la

discusión en el seno de la Comisión de Reglamento condujo a la adopción de las amplias facultades de la Junta de Portavoces, conforme a los artículos anteriormente citados.

La obligatoriedad de la celebración de reuniones a solicitud de la mitad más uno de los Grupos parlamentarios fue objeto de una enmienda del Grupo Mixto que la ponencia incorporó al texto sin debate. El carácter regular de las reuniones fue también aceptado por la ponencia, tras la exposición de las enmiendas respectivas de los Grupos Comunista y de Alianza Popular. Pero la convocatoria de la reunión planteaba también el carácter de la misma; frente el criterio de la ponencia, partidaria de que la Presidencia "consultara" con la Junta de Portavoces, estos dos grupos exigían el término "deliberar" que tenía un mayor carácter vinculante. Al aceptarse resolver el problema en el análisis de las concretas funciones del órgano, se adoptó una fórmula de compromiso mediante el verbo "tratar". Así redactado, el art. 27 fue aprobado por unanimidad.

Y entre estas funciones concretas, la regulación de las competencias de la Junta de Portavoces en la fijación del orden del día constituyó el objeto de otra enmienda del grupo parlamentario comunista en la que se solicitaba que fuera ésta y no la Mesa del Congreso quien lo estableciera. Esta enmienda, no recogida inicialmente por la ponencia, fue finalmente incorporada con lo que el artículo, en su redactado actual, resultó aprobado también por unanimidad.

Puede observarse, por tanto, cómo las especiales características de configuración de los grupos parlamentarios en el Congreso y en el Senado permitió que los Reglamentos adoptaran contenidos distintos, reveladores de la superior estructuración de las fuerzas políticas presentes en el Congreso de los Diputados.

b) Competencias reconocidas y asumidas.

En el punto anterior ya hemos tenido ocasión de poner de manifiesto algunas de las competencias que asumen las Juntas de Portavoces, en especial la del Congreso, en la fijación del orden del día y la ordenación de los trabajos parlamentarios. Otras facultades pueden observarse en el art. 47,1 sobre el reparto de escaños en el salón de sesiones, el art. 50 para celebrar reuniones plenarios en días no hábiles, el art. 51 sobre sesiones secretas y el art. 104 sobre plazos e intervenciones en procedimiento de urgencia. En general, sin embargo, estas últimas son sólo desarrollo concreto de las dos competencias básicas antes citadas.

No insistiremos acerca del punto nodal en la vida de las Cámaras que significa el orden del día (176) ni en las posibilidades de colaboración -y enfrentamiento- entre legislativo y ejecutivo en torno a este punto (177). De hecho, Manzella ha definido el "método de la programación"

como el punto de equilibrio del universo policéntrico parlamentario (178) y Cardia, hablando de su introducción en Italia, lo ha caracterizado como la más amplia revisión del Derecho Parlamentario desde 1900 (179). Su valor es evidente, la programación unifica los trabajos de los diferentes órganos de las Cámaras y vincula, por la presencia de un representante gubernamental o por la mayoría, las actividades del ejecutivo y el legislativo.

Resaltaremos otro aspecto más desconocido. La "ordenación de los trabajos de la Cámara" (en rigor no identificable a la programación) ha tomado matices realmente amplios durante la I Legislatura. Hemos tenido ocasión de comprobar que la Junta de Portavoces del Congreso ha asumido funciones de control de la actividad presidencial mediante una censura o amonestación oral (180). También ha cumplido funciones de interpretación del reglamento, por ejemplo al disponer si procedían uno o más turnos de palabras cuando fueran varios los debates de totalidad acerca de un mismo tema (181) y, por descontado, ha realizado funciones políticas al ser sede de un encuentro habitual entre los líderes de los grupos (182).

Pero quizás lo que resulte más sorprendente sea su conversión en Comisión de Gobierno Interior. Esta se halla compuesta por el Presidente y la Mesa y entre sus funciones "le corresponde la preparación y ejecución del Presupuesto del Congreso, sin perjuicio de la competencia del Pleno en cuanto a su aprobación y control de ejecución", según el ar-

título 38,3 RpC. Sin embargo, el 27 de junio de 1978, la Junta de Portavoces del Congreso decidió cuál sería la distribución de la parte correspondiente (542.560.000) de los 854.243.000 pts. que se habilitaron, por ley, como crédito extraordinario en beneficio de las Cortes (183). Este hecho revela la superioridad de la Junta sobre la Mesa del Congreso puesto que, en una interpretación dudosa, el reparto de un suplemento de crédito -al presupuesto y dictaminado por la Comisión de Presupuestos- figura como propio de la Junta en virtud de que a ella compete "la ordenación de los trabajos de las Cámaras".

Y, sin embargo, no acaban aquí las peculiaridades de esta decisión. Resulta curioso comprobar cómo durante el trámite parlamentario de aprobación de esta ley, ningún parlamentario solicitó que este reparto fuera realizado por la Junta (184). Y, desde otro plano que afectaría a toda la teorización de las relaciones entre una y otra cámara, cabe observar que los portavoces del Congreso invadieron claramente las competencias del Senado puesto que fueron ellos quienes decidieron qué monto global correspondía a la Cámara Alta y cómo se distribuiría entre sus grupos parlamentarios; ciertamente, no en beneficio de estos últimos (185).

c) Reglas de funcionamiento.

Poco dice el Reglamento acerca del modo de desarrollarse las reuniones de este órgano. Dos temas nos preocupan esencialmente: ¿qué valor cabe atribuir al compromiso logrado en el debate reglamentario sobre la regularidad en la convocatoria? y ¿en qué forma se tomarían las decisiones?

La primera interrogación no suscita demasiados problemas. De hecho, su regularidad consistió, en la práctica, en una reunión previa a cualquier sesión plenaria. En mayor ambigüedad deberemos dejar la segunda. En efecto, nos hallamos ante el punto crucial de configuración de la Junta, el modo de votación que puede llevar a configurar de una u otra manera el órgano parlamentario. Así, en la doctrina italiana se ha señalado que la principal característica de este órgano debiera ser el voto o decisión por unanimidad, aún a costa de eliminar de la misma a los grupos pequeños (186) y Manzella ha puesto de manifiesto que "... el principio de la unanimidad ha marcado un cambio en las relaciones mayoría-oposición y gobierno-parlamento. La correspondencia-programa del gobierno-orden de los trabajos de las Cámaras, que parecía que tenía que estar soldada al bloque gobierno-mayoría, ha entrado evidentemente en crisis" (187).

Sin embargo, nada impone esta unanimidad en nuestro derecho parlamentario. Una lectura atenta del art. 54,1 RpCD permitiría afirmar que existe un cierto principio, muy

débil -incluso nuestra exposición es cautelara- en favor de la toma de decisiones por unanimidad. En efecto, al establecer que "... el voto sobre esta cuestión (el orden del día) si fuere necesario, será ponderado" regula, de forma excepcional el voto ponderado con lo que parecerían habituales el voto por mayoría y la unanimidad. Creemos, sin embargo, que la interpretación correcta de este artículo lleva su desarrollo en otro sentido muy distinto, equivalente a que, en las cuestiones importantes que no medie acuerdo, se utilizará el voto ponderado y no la mayoría que no tendría sentido en un órgano no proporcional.

Afirmado así el voto ponderado como la única exigencia reglamentaria se produce, de todas formas, una contradicción con la Constitución que impide la delegación de voto en el art. 79,3 (188). Contradicción que puede resolverse en muchas formas en la medida que las Cámaras pueden tomar las decisiones finales por lo que no nos parece que sea exacta la afirmación de Fois de que únicamente el principio de unanimidad respeta los derechos de los parlamentarios individuales (189).

Si jurídicamente no es, pues, exigible ningún procedimiento concreto para la toma de las decisiones en la Junta de Portavoces, significa que los reglamentos no pueden resolver una cuestión política de tanta trascendencia, donde difícilmente cabe el pronunciamiento doctrinal. El sistema de votación no es tanto la manera de llegar a una

decisión como el modo de exteriorizar el acuerdo o desacuerdo con la decisión tomada; la solicitud de votación ya indica en sí que el acuerdo no es posible y los resultados de la misma. Por ello, la Junta de Portavoces ha tomado de distintas formas a sus decisiones finales, en función de las relaciones de los grupos y los temas tratados, sin que pueda establecerse un único procedimiento.

d) Significado.

Por todo lo dicho, se comprenderá el papel que progresivamente ha ejercido la Junta de Portavoces durante el período estudiado. El afianzamiento de las reuniones periódicas, la asunción de competencias día a día más amplias y la potencial quiebra del principio de mayoría indican dos aspectos claramente diferenciados.

En primer lugar, la Junta de Portavoces no es un organismo meramente técnico para el mejor desarrollo de los trabajos parlamentarios. Su función esencial es política y éste es, a nuestro entender, la razón de que no formen parte de la misma ni la Mesa (190) ni los presidentes de las Comisiones. La Junta de Portavoces es la sede de encuentro de la cúspide de los grupos parlamentarios y esto nos lleva a un segundo aspecto, el propio funcionamiento de la Junta y su potencialidad de actuación en la vida parlamentaria está determinado por las relaciones entre los partidos políticos.

La existencia de la Junta de Portavoces supone el máximo reconocimiento de que la función parlamentaria requiere un reconocimiento positivo de la oposición o de las minorías; pero, con ello, puede llegarse a un nuevo tipo de parlamentarismo. Frente al "parlamentarismo conflictual", la Junta de Portavoces pone las bases para un "parlamentarismo transaccional" (191). Pero, ningún reglamento puede garantizar que así sea -dependiendo tan sólo de las voluntades políticas de los partidos- por lo que la institucionalización de este órgano pone también en cuestión cualquier "parlamentarismo racionalizado" que no sea algo más que ideología. En efecto, las normas jurídicas no sirven para definir si nos encontramos ante un parlamento conflictual o transaccional que, a no dudar, es su elemento definitorio más importante.

LAS COMISIONES

Dado que las Cámaras son órganos colegiados muy numerosos, no pueden desarrollar sus trabajos sin recurrir a fórmulas menos sometidas a la rigidez de un procedimiento formal; así parece reconocerlo el art. 75,1 Const., al establecer que "las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones". Resulta, por otra parte, ocioso afirmar que la existencia de éstas no podía ser discutida por ningún parlamento en la medida en que todos los parlamentos modernos utilizan esta técnica. Sin embargo, dos eran los modelos que teóricamente podían adoptar las Cortes Constituyentes (192). Se trataría uno del sistema inglés con comisiones no permanentes y no especializadas (193). Se trataría el otro del sistema francés clásico de rasgos precisamente opuestos (194).

Pero tampoco este problema planeó excesivamente sobre el legislador. La existencia de una larga tradición española de comisiones permanentes y el hecho de que, en la actualidad, se aprecian elementos que permiten salir de esta rígida contraposición -como los Sessional Committees en Gran Bretaña y la extensión de las comisiones especiales en el derecho continental- descartaba un amplio debate sobre el tema (195). En realidad, aunque las funciones de las Comisiones sean un elemento clave para configurar el tipo de

parlamento y la forma de elaboración de las leyes, el problema político que las mismas plantean se sitúa en otro terreno, que fue el que se abordó, aunque de una manera un tanto marginal, durante el debate constituyente. Nos referimos, claro está, al ámbito de autonomía de que gozan las mismas en el ejercicio de sus tareas pues en la medida en que ésta se consolida se hace realidad la afirmación del profesor Sánchez Agesta: "la existencia de comisiones permanentes supone un régimen específico del órgano legislativo que altera la relación entre los poderes gubernamentales" (196).

Ello sólo es posible si estas comisiones gozan realmente de unos poderes propios que las convierten en algo más que en meros agentes preparatorios de los trabajos de las Cámaras, tanto en sus funciones de control como legislativas; puesto que, en caso contrario, no podría hablarse de un régimen específico de parlamento. Por eso, Aja ha dicho que "las Comisiones Permanentes han pasado de ser órganos auxiliares a ser protagonistas de los Parlamentos actuales" (197). Aseveración que, sin duda, conviene matizarse puesto que no plantea la delicada relación que existe entre Pleno y Comisiones, es decir -y volvemos al punto de partida- la autonomía real de la que gozan las mismas.

De hecho, el tema se plantea con profundidad en la doctrina en función de los peculiares problemas que plantea cada uno de los regímenes estudiados. Así, podemos encontrar opiniones muy severas acerca de que estas tengan

reales poderes, superiores en la práctica a los del Pleno. Hauroiu, en esta línea, ha criticado que "en la III y IV República, las comisiones parlamentarias, saliéndose de su papel de elaboradores del trabajo de la sesión pública, se habían convertido en instrumentos autónomos del control político del gobierno, a menudo más minuciosos que la Asamblea en sesión plenaria" (198) y Alzaga teme que esto pueda reproducirse en España (199). Por el contrario, parte de la doctrina italiana intenta deslindar el ámbito de las comisiones del Pleno. Manzella, por ejemplo, considera que las comisiones tienen una específica esfera de autonomía constitucionalmente garantizada (200) y Cardia las ha definido como órganos camerales autónomos (201). En idéntico sentido, cabe citar la posición de Chimenti para quien, en polémica con Tosi, las comisiones pueden ejercer una actividad directa de control (entendida no como ingerencia sino como verificación), sin reservar para la Cámara la producción de los efectos externos que se derivan de éste (202).

Por otra parte, esta polémica reviste unos perfiles peculiares en Italia debido a la existencia de comisiones con plenitud legislativa. En efecto, al margen de las críticas concretas que han podido establecerse acerca de este instituto (203), el debate se centra en el origen de estos poderes. Para Mortati, dado que estas comisiones poseen sólo una competencia eventual, subrogatoria que se convierte en actual, bajo condición resolutive, previa inves-

tidura del órgano competente, nos hallamos frente a la típica técnica de la delegación (204); posición que no comparten ni Balladore, argumentando que las comisiones no son un órgano diferente del Pleno (205) ni Virga que afirma que éstas tienen una competencia potencial concedida por la Constitución (206).

Vemos, pues, cómo esta segunda polémica -el grado de autonomía de las comisiones- revela una importancia mayor que la citada en primer lugar -su permanencia y especialización- y ésta será la que encontraremos en los debates parlamentarios, aunque no abordada en una forma tan directa como la hasta aquí planteada. Durante el proceso constituyente, tan sólo algunos puntos fueron objeto de especial consideración; pero, todos ellos, a nuestro entender, giran en torno al punto central arriba señalado. Vamos a considerarlo ahora en relación a las comisiones permanentes y a las de investigación.

A. Las comisiones permanentes.

a) Composición.

Nada se dice en la constitución española acerca de cómo hayan de formarse las comisiones y, sin embargo, el tema de su composición resulta esencial para configurar su papel en relación a la Cámara. En efecto, cualquier pretensión de autonomía de las comisiones ha de llevar consigo

la exigencia de una estricta proporcionalidad de los grupos parlamentarios en su interior; en caso contrario, ésta no podría gozar de unas funciones propias sino que se requeriría siempre la aprobación definitiva por el pleno. Ciertamente es que proporcionalidad interna no significa, por sí misma, autonomía en sus funciones pero constituye un requisito ineludible para la misma.

Hoy, caídos en desuso los sistemas de creación de las comisiones a suertes, el elemento proporcional parece firmemente asentado, aún cuando la Constitución no se refiera explícitamente al mismo. Sin embargo, no resultó un elemento pacífico durante el debate de los reglamentos provisionales. En el Congreso, la ponencia no recogió esta exigencia como obligatoria, sino como una simple posibilidad:

"Los Grupos Parlamentarios podrán figurar en las distintas Comisiones en proporción a su importancia numérica" (207).

Ante ello, los grupos Comunistas y Mixto reclamaron que esta característica se estableciera de una forma expresa y la ponencia aceptó el siguiente texto:

"Los Grupos Parlamentarios figurarán en las distintas Comisiones en proporción a su importancia numérica, salvo precepto en contrario" (208).

Esta formulación fue aceptada por todos los miembros de

la Comisión de Reglamento después de que la ponencia explicara que la expresión "salvo precepto en contrario" no afectaría a "la proporcionalidad para todas las comisiones ordinarias, legislativas y, en general, de trabajo ordinario de la Cámara" (209). Apuntemos, por tanto, que la proporcionalidad que rige de modo general, no se halla exigida para las comisiones especiales que pueden recurrir a otras fórmulas (el voto ponderado, por ejemplo a la exclusión de determinados grupos).

Quizás, por esta razón, durante el debate constitucional, el Grupo Mixto intentó reafirmar de nuevo esta composición proporcional; a la vez que pretendía negar que las comisiones pudieran tener capacidad legislativa, lo que resulta obvio desde su peculiar posición. Su formulación era la siguiente:

"Las Comisiones, que se integrarán por todos los grupos parlamentarios proporcionalmente, conocerán de los proyectos, proposiciones de ley o asuntos en general, según el ámbito de sus respectivas competencias con arreglo a lo dispuesto en los respectivos reglamentos de las Cámaras". (210).

Esta enmienda no sería aceptada ni por la ponencia ni por la Comisión Constitucional, donde Gastón Sanz (GMx) puso exclusivamente a votación la exigencia de composición pro-

porcional a lo que respondería la UCD, mediante la diputada Revilla López, que el tema era sólo de carácter reglamentario. Ante esta posición la enmienda no conseguirá prosperar lo que explica que la Constitución no diga nada al respecto. Desde una crítica teórica, podríamos decir que reglamentario puede ser el fijar los criterios para efectuar la proporcionalidad pero que nada impediría que la Constitución la exigiera.

Relacionado con el tema de la proporcionalidad existe otra cuestión. Se trata del reparto de las presidencias de las Comisiones. Si éstas pueden estar ostentadas por miembros de partidos no presentes en el gobierno, la función de la Comisión logra una autonomía mayor porque su activación no depende exclusivamente de la mayoría. Resulta una práctica habitual en algunos países que las comisiones sean dirigidas por miembros de la mayoría y de la oposición (211). Nada se dice en los reglamentos españoles al respecto; sin embargo, la práctica de la legislatura estudiada ha consistido en un reparto relativamente proporcional de las presidencias.

b) Las comisiones con plenitud legislativa.

Posteriormente se analizarán las funciones que realizan las comisiones permanentes en orden a la función legislativa. Cumple aquí tan sólo señalar que uno de los

elementos que confiere mayor autonomía a las comisiones radica en concederles capacidad de elaborar leyes, sin posterior ratificación del Pleno. Esta técnica, de origen italiano, ha sido recogida por la Constitución española en su art. 75,2 sin que parezca que, a pesar de la amplia polémica doctrinal sobre el tema, haya planteado ninguna preocupación especial a los constituyentes.

Nada digno de mención cabe destacar del debate en el Congreso y para el Senado, tan sólo precisar que la formulación actual del artículo citado fue propuesta por el profesor Sánchez Agesta que pretendía con ella corregir deficiencias formales del dictamen del Pleno del Congreso. De hecho, la decisión de que existieran estas competencias para las comisiones se había ya tomado en el transcurso de la elaboración de los reglamentos provisionales. Estos, en sus arts. 102 y 86,2 para una y otra Cámara, habían ya establecido este procedimiento sin que se reflexionara a fondo sobre el tema.

De todas formas, entre reglamentos y constitución parece existir un cierto cambio de orientación; puesto que mientras en los primeros no se establece ningún tipo de leyes que queden excluidas automáticamente de este proceso, la Constitución regula un conjunto de materias que no puede desarrollarse por este procedimiento (212).

Por otra parte, durante la primera legislatura, el funcionamiento en sede legislativa ha tenido una existen-

cia más nominal que real; puesto que prácticamente no se ha utilizado. Nosotros únicamente hemos encontrado referencias de un acuerdo de la Mesa del Congreso por el que se daba plenitud de poder legislativo a la Comisión de Presupuestos para que dictaminara determinados proyectos de ley (213) y aun en el supuesto de que pudiera existir algún otro, su número resulta irrelevante, especialmente si se compara con la práctica italiana (214).

c) Ambito de competencia.

También en este tema nos hallamos frente al grado de autonomía que deben tener las comisiones permanentes; en efecto, éstas pueden crearse con rígido paralelismo a la estructura ministerial o bien por criterios nacidos en el seno de la propia Cámara. En el primer supuesto, su funcionamiento puede hallarse ampliamente vinculado a los avatares de la vida gubernamental, mientras que, en el segundo, pueden tener una mayor capacidad de iniciativa (215).

El problema se planteó durante la discusión del reglamento del Congreso. La posición mayoritaria, concretada ahora en el art. 43 RpC, se pronunciaba a tenor del siguiente texto:

"Se formarán también tantas Comisiones de Ministerios, cuantos Departamentos Ministeriales existan..."

Por el contrario, el Grupo Parlamentario Comunista propuso una enmienda, que no sería aceptada, en la que se expresaba concretamente las denominaciones que debían tener las comisiones permanentes y, por tanto, su ámbito de competencias propias sin que tuvieran que depender de la estructura administrativa española, porque,

"La actividad del Congreso tiene que tener una sustantividad propia, estructurarse en función de los grandes temas económicos, sociales y políticos del país y no en dependencia estricta de la estructura administrativa..."

B. Las comisiones de encuesta.

a) Formación.

Las comisiones especiales de encuesta o investigación constituyen una de las formas clásicas para el ejercicio del control parlamentario; sin embargo, en los modernos parlamentos, dirigidos por sólidas mayorías vinculadas al gobierno, su función puede quedar muy atemperada. Se ha dicho incluso que "a la mítica configuración de la encuesta como instrumento de control del Parlamento sobre el Gobierno debe contraponerse la tesis de la encuesta parlamentaria como instrumento del gobierno de mayoría" (216). Esta tesis de Pace encuentra su sentido en el análisis por él efectuado de las comisiones de encuesta italianas que,

a su juicio, se crean para retrasar las soluciones, evitar la censura política disociar la responsabilidad del gobierno de la de los autores de los hechos, etc.

Se acepten o no estas argumentaciones, sí parece cierto que las comisiones de encuesta podrían adquirir una mayor virtualidad si su formación no estuviera condicionada a la voluntad de la mayoría, puesto que ésta puede negarse a la creación de aquellas que considere perjudiciales para sus intereses o los del ejecutivo. Ciertamente es que este temor resulta, en parte, mitigado por reglas consuetudinarias parlamentarias; así Alzaga ha afirmado que "en el derecho constitucional de las viejas democracias se considera deber de corrección de la mayoría acceder a la composición de una comisión de investigación cuando lo solicita la minoría por razones mínimamente justificadas." (217). Con todo, sería conveniente que el poder de creación de las mismas residiera en manos de una minoría cualificada y garantizado jurídicamente, como se hizo en la Constitución de Weimar o en la actual de Grecia (218).

Estos son, pues, los dos polos entre los que puede centrarse el debate, comisiones de la mayoría o comisiones de la minoría. Y el problema se planteó, aunque no estrictamente en estos términos, al debatirse el reglamento provisional del Congreso. La mayoría de la ponencia, es decir la UCD, exigía la constitución de estas comisiones por mayoría absoluta a lo que se opuso la minoría, o sea Socia-

listas del Congreso, con el apoyo de los restantes grupos. Tras la discusión en el seno de la comisión este requisito fue eliminado, por lo que las comisiones de encuesta necesitan tan sólo mayoría simple para su formación.

b) Bicameralismo y comisiones de encuesta.

En un parlamento bicameral, la fuerza de las comisiones de encuesta se halla acrecentada o limitada por la existencia de comisiones equivalentes en la otra cámara. Se combinan en este tema, por una parte, el tipo de relaciones entre Congreso y Senado y, por otra, razones de economía procesal. Por esto es interesante observar el tratamiento durante el proceso constituyente.

Los textos iniciales de la ponencia del Congreso preveían que tanto una como otra Cámara podían crear estas comisiones. Sin embargo, la ponencia aceptó una propuesta de modificación presentada por el Sr. Sancho Rof (UCD) que, sin redactado concreto, se motivaba en la forma siguiente:

"Se juzga que las comisiones de investigación de las Cámaras deben tener carácter mixto o ser competencia exclusiva de una de ellas, Congreso o Senado. De otra manera pueden producirse duplicidades de investigación sin ningún fin práctico..." (219).

Los diputados aceptaron este principio y otorgaron exclusivamente al Congreso la facultad de nombrar comi-

siones de encuesta pero todos los grupos senatoriales, a excepción del vasco, presentaron enmiendas coincidentes de rechazo y aprobaron por asentimiento unánime un texto que la Comisión Mixta no modificaría, que se concreta en el art. 76,1 Const.

"El Congreso y el Senado, y en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público".

Esta diversidad entre las posiciones del Congreso y del Senado permite amplios desarrollos. Como se verá fácilmente, la discusión en la Cámara Alta de la Constitución ha servido, en numerosas ocasiones, para que esta recuperara funciones que se le habían negado en el Congreso. Por otra parte, y atendiendo exclusivamente a las comisiones de investigación que aquí nos ocupan, no se ha previsto ninguna especialización para una y otra Cámara. Por último, la posibilidad de comisiones diferentes, con un mismo tema, y dada la diferencia de composición de cada una de las Cámaras, podría servir para que en una se mitigaran los efectos de la otra.

c) Comisiones de encuesta y poder judicial.

La autonomía de las comisiones en el ejercicio de sus funciones encuentra uno de sus límites en las posi-

bilidades de confrontación con los tribunales. El modelo jurídico que debe establecer las relaciones entre parlamento y magistratura presenta, por consiguiente, delicados problemas en la medida en que se trate de afirmar la independencia de cada uno de estos poderes. El Parlamento español ha abordado este tema bajo dos aspectos distintos que corresponde el uno a la fase de discusión reglamentaria y el otro a la constituyente y de alguna forma, esta segunda surge a partir de lo ya alcanzado en los reglamentos.

En efecto, la UCD como mayoría de la ponencia de reglamento impuso la prohibición de que las Cámaras creasen comisiones de investigación si el poder judicial tenía competencia en el asunto de que se tratase. Las protestas socialistas, como minoría de la ponencia, y de los restantes grupos llevaron a la UCD a un compromiso que se concretó en el art. 124,3 RpC.

"Las Comisiones de Encuesta no interferirán en ningún caso el ámbito e independencia del poder judicial, ni afectarán el valor de la cosa juzgada. Si en el curso de sus trabajos una Comisión de Encuesta apreciare indicios de delito, lo comunicará a la autoridad judicial."

El planteamiento que efectuaba la UCD era, en realidad altamente restrictivo para la formación de comisiones de investigación; puesto que no podían crearse cuando la autoridad judicial estuviere interviniendo en la misma

materia. El compromiso alcanzado permitía la libre creación de las comisiones; pero buscando, a l mismo tiempo, que los efectos políticos de la encuesta parlamentaria no se impusieran a los tribunales. Esto intentó precisarse, con mucyo mayor rigor, en los debates constituyentes. En efecto, el primer anteproyecto ofrecía la siguiente redacción en su art. 67, "in fine":

"Sus conclusiones no serán obligatorias para los tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales."

Tras el período de enmiendas, la ponencia constitucional aceptó las planteadas por los dos grupos socialistas, que introducían la posibilidad de que las conclusiones se elevaran al ministerio fiscal, cuando procediere. Por su parte, el Sr. Solé Barberá intentó eliminar, por redundancia, la expresión "ni afectarán a las resoluciones judiciales", enmienda que no llegaría a discutirse en la comisión.

En el Senado, Sánchez Agesta planteó algunas dudas acerca de si la fórmula "cuando proceda" de la propuesta socialista no parecía implicar que el ejercicio de la acción fiscal era determinada por el parlamento. El Grupo Socialista ofreció un nuevo redactado que se convertiría en definitivo:

"... Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Mi-

nisterio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas" (220).

Por consiguiente, fracasó la pretensión de UCD que se expresó de dos formas distintas pero con una idéntica finalidad. En la elaboración del reglamento, su propuesta obligaba a la opción entre una investigación parlamentaria o judicial. Al obtener la oposición que las dos pudieran ser simultáneas, UCD intentó cerrar la encuesta parlamentaria en sus efectos políticos sin que, de éstos, pudiera empezar a estudiarse una responsabilidad jurídica; postura esta que ofrece de nuevo la opción inicial. No nos parece, por tanto, que el debate se centre en la independencia del poder judicial -como parece que lo sitúa Alzaga al citar que este artículo "en la práctica puede ser motivo de abusos" (221)-, sino en una clara limitación de efectos de las investigaciones. La lógica de los planteamientos derrotados no era evitar que las comisiones y el parlamento se erigieran en jueces, como el impedir la acumulación de las responsabilidades judicial y política. En este aspecto, el redactado actual ofrece suficientes garantías acerca de que las comisiones de encuesta podrán desarrollar sus trabajos sin que la existencia de un poder judicial suponga mengua alguna de su autonomía.

d) Comisiones de encuesta y terceros.

Breve ha sido la polémica que ha planteado este punto; sin embargo la formulación del art. 76,2 Const., que

exige la comparecencia a requerimiento de las Cámaras no ha sido absolutamente pacífica. En el debate reglamentario, el Grupo Parlamentario Comunista intentó que las comisiones de encuesta pudieran requerir la presencia de particulares sin que su propuesta obtuviera suficiente apoyo al considerarse que el tema no era de característica reglamentaria.

En cambio, el primer anteproyecto constitucional ofrecía el actual redactado, según el cual "será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación". Frente a este texto, se presentaron dos enmiendas. Una, del Sr. López Rodó pretendía excluir a los menores de edad y a los extranjeros de esta exigencia; otra, presentada por la UCD solicitaba la supresión total del apartado (222). De todas formas no llegó a debatirse ninguna de ellas en la correspondiente comisión y, por tanto, son citadas aquí más como un reflejo de un estado de ánimo contrario a las comisiones de investigación que como una pretensión sólidamente afirmada.

LAS DIPUTACIONES PERMANENTES

En el proceso constituyente, ha sido una cuestión pacífica institucionalizar la necesidad de que cada Cámara contara con una Diputación Permanente, integrada proporcionalmente por las distintas fuerzas políticas como se establece en el art. 78,1 Const. En efecto, ni en el Congreso ni en el Senado (223), se presentó objeción ninguna a la existencia de esta "comisión ultrapermanente" -como la denominó en su día Pérez-Serrano (224).

Ello adquiere un notable valor en la medida en que parece reflejar el asentimiento unánime en la configuración del parlamento como un órgano permanente. La cuestión no es baladí; a pesar de que los parlamentos son considerados encarnación de la soberanía popular o instituciones centrales del Estado, su actividad encuentra frecuentes interrupciones. Los largos períodos de vocación, la posibilidad de disoluciones anticipadas, el término de legislatura sin la celebración de nuevas elecciones, etc., obligan a plantearse el carácter continuo o discontinuo de esta institución.

Pero, frente a estos hechos, numerosos son los elementos que permiten pensar que las Cortes españolas han procurado afirmar un principio de continuidad. En efecto, el plazo marcado para los períodos ordinarios de sesiones por el art. 73,1 Const., es relativamente elevado en compa-

ración a otros parlamentos (225). Por otra parte, se fijan límites rígidos en relación a la disolución en el art. 115 Const. (226) y se prohíbe ésta durante los estados de alarma, excepción y sitio en el art. 116. Estos elementos, sin embargo, no serían suficientes para poder caracterizar que la continuidad es uno de los elementos definitorios de las Cortes si no encontrarán su complemento en la existencia de las Diputaciones Permanentes.

Sin duda, ha sido el profesor González Casanova quien mejor ha señalado este aspecto que queremos poner de manifiesto cuando dice: "Esta permanencia (de la Diputación) pone de relieve... la equiparación implícita con el monarca, como símbolo de permanencia de un Estado que, al ser de Derecho y haber surgido del poder soberano del pueblo, adquiere su mejor símbolo democrático en unas Cortes Generales tan permanentes como el Rey" (227), y Manzella lo corrobora con estas palabras: "... la disposición constitucional expresa adecuadamente el concepto jurídico-político de fondo que constituye la base de los sistemas efectivamente parlamentarios; a saber: la permanencia necesaria del poder parlamentario para el equilibrio global del sistema constitucional. Expresa, pues, la idea de un poder que existe, que se incluye en la organización estatal, incluso cuando, provisionalmente, el colegio específico que lo deba ejercitar no se halla reunido o no haya sido elegido todavía" (228).

a) Funciones de las Diputaciones Permanentes.

Tampoco en este tema el debate ha sido muy importante, pudiéndose decir que se asiste a una progresiva concreción, a partir de formulados generales. En efecto, el art. 41,2 RpC especificaba,

"(La Diputación Permanente) tiene por misión desempeñar las funciones y resolver los asuntos que corresponden al Congreso y no admiten aplazamiento, durante los períodos de vacaciones".

Parecida indeterminación se encontraba también en el primer anteproyecto de la ponencia constitucional,

"... tendrán como funciones, además de la convocatoria de períodos extraordinarios de sesiones... la de velar por los poderes de las Cámaras cuando no estén reunidas."

Silva Muñoz (AP), Grupo Mixto y Grupo Vasco solicitaron en sus enmiendas una conceptualización más estricta, a lo que accedió la ponencia en su segundo anteproyecto, que sería definitivo excepto en cuestiones de estilo; puesto que ninguna de las cuestiones sería ni siquiera discutida por Diputados y Senadores. Por ello, según el art. 78,2 Const.,

"... tendrán como funciones la prevista en el artículo 73, la de asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116, en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato y la de velar por los poderes de las Cámaras, cuando no estén reunidas".

Es decir, convocar sesiones extraordinarias, validar decretos-leyes o controlar las situaciones de excepción.

De todas formas, este desinterés parlamentario por las funciones de las Diputaciones permanentes -en una especie de asentimiento tácito a que sus poderes fueran tan amplios como los de las Cámaras- no impide que existan problemas al respecto. Y efectivamente aparecieron al plantearse la discusión del Decreto-ley 50/1978 (229), puesto que como había señalado Monreal, en tema de decretos-leyes, se produce una evidente mengua de competencia de las diputaciones por cuanto éstas no pueden tramitarlas como proyectos de ley, debiendo limitarse a su aceptación o negación global (230).

b) El control sobre las Diputaciones Permanentes.

El apartado 4 del art. 78 Const., estableció, sin ninguna enmienda de contenido a lo largo de su elaboración,

que "reunida la Cámara correspondiente, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones". Pero la historia de esta exigencia debe buscarse en la discusión del reglamento del Congreso. En el informe de la ponencia reglamentaria, no se establecía que éste órgano tuviera la obligación de presentar sus trabajos al Pleno de la Cámara; sin embargo, a instancias del Grupo Parlamentario Comunista que presentó una enmienda para que fuera obligatorio dar cuenta de los asuntos tratados y de las decisiones y que el Pleno pudiera ratificar posteriormente la validez de éstos, el informe resultó modificado. La enmienda comunista, defendida por el Sr. Solé Barberá fue admitida parcialmente por la ponencia en lo que se refería al conocimiento por la Cámara; pero no en cuanto a su ratificación. Creemos, de todas formas, que ésta no resulta imposible mediante una moción presentada por algún grupo.

Planteemos, por otra parte, que los apartados 3 y 4 pueden causar algún problema en el supuesto de disolución de las Cortes y nueva elección (231). En efecto, surge inmediatamente la hipótesis de doble representación puesto que, de una parte, podrían coexistir parlamentarios electores y parlamentarios no electos miembros de la diputación permanente (obsérvese que el art. 78,3 Const. dice textualmente "hasta la constitución -y no elección- de las nuevas Cortes Generales"), y por otra parte, si la Diputación Permanente desapareciera con la Constitución de las Cámaras, resultaría imposible aplicar el apartado 4 con lo que este vería reducida su vigencia a los meros períodos de vacación legislativa.

LOS RECURSOS ECONOMICOS

En el momento en que los parlamentos del mundo están dando el salto de las bibliotecas a los ordenadores, parece ocioso argumentar acerca de la necesidad de amplios medios materiales para el cumplimiento de sus funciones legislativas y de control. En España, la aparición de unas Cortes nuevas planteaba inmediatamente este problema y desde tres puntos habría que abordarlo. En primer lugar, los recursos económicos de la institución como tal; en efecto, la existencia de dos Cámaras y la mayor actividad política ponía en evidencia la escasez en la que se movían las Cortes (232). En segundo lugar, los medios al servicio de los grupos parlamentarios, debiendo considerarse tanto las subvenciones económicas como las ayudas indirectas mediante la cesión de locales, personal especializado, etc. En tercer lugar, la retribuciones y facilidades de los parlamentarios individualmente considerados.

Naturalmente, no existe un único modelo en Derecho comparado para hacer frente a estas necesidades (233), y podría decirse que las variantes son tantas como regímenes políticos existentes. De todas formas, se advertirá el significado que asume que el lugar principal de dirección de la ayuda económica sea el parlamento individual, el grupo o el propio parlamento.

a) Retribución y facilidades concedidas a los parlamentarios.

El art. 71,3 de la Constitución establece que "los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras". En esto, todos los parlamentarios se hallaban de acuerdo y desde el primer borrador constitucional, el principio se recogió en los diversos proyectos. Cabe advertir, simplemente, que durante el trámite congresual, el artículo citado hablaba en realidad de "remuneración", término que sería substituido en la Comisión Constitucional del Senado por el de "asignación". El cambio se debió a la solicitud del Sr. Sarasa Miguélez (UCD) por entender que esta última expresión incluye mejor el carácter funcional y no retributivo de las subvenciones a los parlamentarios.

Como en tantos otros temas, también aquí la Constitución es tributaria de los reglamentos de las Cámaras. Así, el informe de la ponencia de la Comisión de Reglamento del Congreso establecía en su art. 18,

"Los Diputados tendrán derecho a la asignación irrenunciable e irretenible (alternativa: exenta o no fiscalmente) que se consigne en el presupuesto del Congreso, así como a pase de libre circulación dentro del territorio nacional, en las líneas férreas, marítimas y aéreas del Estado y Entidades paraestatales o subvencionadas por aquél."

Por su parte, el correspondiente redactado de la ponencia del Senado contenía una formulación más amplia al preverse dietas, franquicia postal, telegráfica y telefónica, excedencia y seguridad social. Ambos textos, se unificarían concediendo una asignación económica, pase de libre circulación, dietas y seguridad social. En contrapartida, se establecía una obligación a los parlamentarios de declaración notarial de bienes y actividades remuneradas, a tenor del siguiente texto:

"Los Diputados, una vez proclamados oficialmente, estarán obligados a efectuar declaración notarial de sus bienes patrimoniales y de aquellas actividades que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos. Los Diputados vendrán obligados a poner a disposición de una Comisión de Encuesta, siempre que ésta lo considere necesario para sus trabajos, copia autorizada de aquella declaración" (234).

Así las cosas, anotemos que el último año de la legislatura, la remuneración de los parlamentarios era de 80.000 pesetas mensuales, para los que vivían en Madrid, 100.000 para los que tenían su escaño en representación de otra provincia pero vivían en Madrid y 105.000 para los que no residían en la capital de España.

b) La subvención de los grupos parlamentarios.

Como ya hemos tenido ocasión de poner de manifiesto en otro lugar, la Constitución no se ocupa en demasía de los Grupos parlamentarios y nada dice, por consiguiente, de las ayudas económicas que éstos puedan o deban recibir. Por el contrario, el tema se ha previsto de manera reglamentaria y el único problema existente ha sido el fijar cuál sería la subvención existente. Así, el informe de la ponencia de la Comisión de Reglamento del Congreso estableció que existiría una aportación económica en beneficio de los grupos parlamentarios; al discutirse este precepto en el seno de la propia Comisión, los grupos con débil representación parlamentaria obtuvieron que el art. 21 quedara redactado en la siguiente forma:

"... una subvención cuya cuantía se fijará teniendo en cuenta la importancia numérica de los Grupos y, además, un complemento fijo, igual para todos".

Concretamente, y según el Presupuesto General del Estado de 1978 (235), la subvención para el Congreso y el Senado ha sido de 20 millones de pesetas. A éstos hay que añadir 452.560.000 pesetas como crédito extraordinario al mismo año y no figura ninguna consignación en los presupuestos de 1979 (236). De estas cifras, tan sólo conocemos el reparto que se efectuó del suplemento de crédito, consistente en el Congreso en un millón mensual para cada grupo

y 60.000 pesetas por cada uno de sus diputados y en el Senado, dos millones de pesetas anuales y 60.000 pesetas mensuales por cada senador (237).

Obsérvese, pues, la desigualdad de trato para el Senado que confirma por una vía indirecta el carácter de esta institución; además de la facilidad con que los grupos parlamentarios accedieron a las arcas del Estado en los inicios de las Cortes.

c) El presupuesto de las Cortes.

La actividad parlamentaria de la legislatura estudiada se halla financiada por los Presupuestos Generales de los años 1977, 1978, sin que el presupuesto que las Cortes aprobaron para el ejercicio de 1979 tuviera vigencia en el período que a nosotros compete. Sin embargo, lo incluimos en nuestro análisis porque su tramitación se efectuó por las Cortes constituyentes y permite comprender mejor la ubicación de las Cortes en el conjunto de los gastos del Estado.

Señalemos, en primer lugar, que el presupuesto de las Cortes crece, a lo largo de estos tres años, de una manera considerable. En cifras absolutas, para 1977 le son atribuidas 656 millones de pesetas; en 1978, la cantidad se eleva a 1.367 millones y en 1979, se alcanzan los 2.585 millones. Es decir, si tomáramos el año 1977 como base

100, en 1978 llegaría a 208 y en 1979 a 394. Esto supone un crecimiento más rápido que el de los propios presupuestos del Estado puesto que, tomando también 1977 como base 100, en 1979 sólo llega a 180.

Este crecimiento responde, sin duda, a las necesidades nuevas de unas Cortes que han pasado de ser unicamerales a bicamerales y que, lo que es más importante, tienen una mayor influencia política por nacer de unas elecciones competitivas. Sin embargo, no cabe engañarse, el presupuesto de las Cortes parte de una situación muy baja y, a pesar de su espectacular crecimiento, continúa en tal situación. En 1977, equivalía al 0,06% de los Presupuestos Generales del Estado; en 1978, al 0,09% y en 1979, al 0,14% (238).

No parece, por tanto, que las Cortes gocen de una preferencia económica a la hora de prever los gastos entre los distintos organismos estatales (y, por otra parte, los parlamentarios no han hecho especial incapié en sus enmiendas a este punto), siendo su presupuesto inferior a cualquier Ministerio. Todo ello lleva a un tema de carácter más general: ¿cómo efectuar desde el legislativo el control de la Administración española? Parece evidente que con un presupuesto tan exiguo esto no resulta posible; tanto más si el mayor porcentaje de los gastos de las Cortes se consumen en su propio funcionamiento interno, como ciertas cifras parecen indicarlo. Las Cortes deben atender al mante-

nimiento y renovación de sus edificios y a la contratación de nuevos empleados, desde letrados a todo tipo de personal auxiliar, cubriendo las necesidades más perentorias sin poder pensar en un personal de mayor tecnificación.

La estructura del personal de las Cortes, el estudio de la distribución de sus recursos, los medios de los que dispone resultan un único tema cuyo análisis es necesario para la perfecta comprensión de las Cortes en el sistema político español. De todas formas, quizás sea todavía algo precipitado profundizar en este terreno cuando la primera legislatura inicialmente se ha preocupado de configurar las Cortes jurídicamente y a ello hemos dedicado nuestra atención. Advertimos, sin embargo, que el camino inicialmente tomado acerca más las Cortes a una concepción de los clásicos parlamentos legisladores que a otras más modernas de parlamentos controladores. La exigüedad de sus recursos y el tipo de personal especializado que contrata resultan más apropiados para la elaboración de la ley (especialmente si ésta se halla preparada por el ejecutivo) que para la supervisión del gobierno y la Administración.

NOTAS AL CAPITULO II

- (1) Enmienda nº 691. Las enmiendas citadas se hallan recogidas en: Enmiendas al anteproyecto de Constitución. Congreso de los Diputados. Publicación de las Cortes. Sin fecha. A partir de aquí se citará sólo el número de la enmienda, sin más referencia bibliográfica.
- (2) LUCAS VERDU, P., "La singularidad del proceso constituyente español", p. 11.
- (3) NEGRI, G., "Bicameralismo", Enciclopedia del Diritto, vol. V, Giuffrè, Milano, 1959, p. 345 y ss.
- (4) SANCHEZ AGESTA, L., Historia del Constitucionalismo español, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.
- (5) WEBER, Y., "La crise du bicaméralisme", RDPSP, 1972, p. 573 y ss.
- (6) Puede verse un cuadro sinóptico en Les Parlements, aujourd'hui, Cahiers Français, nº 174, 1976, p. 46.
- (7) BURDEAU, G., Traité de Science Politique, vol. V, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1957, p. 620.
- (8) SOLE TURA, J., DSCD, nº 93, 20 junio 1978.
- (9) ALZAGA VILLAAMIL, O., Ibid.
- (10) SOLE TURA, J., Ibid.
- (11) VILLAR ARREGUI, M., DSS, nº 49, 5 septiembre 1978.

- (12) ¿Puede decirse entonces que "no hubo ningún debate general ni en el Congreso ni en el Senado que permita afirmar que ha habido una construcción consciente del Senado en una orientación determinada"? Vide SANCHEZ AGESTA, L, Sistema político de la Constitución española de 1978, Editora Nacional, Madrid, 1980, p. 279.
- (13) UNZUETA UZCANGA, M., DSS, nº 49, 5 septiembre 1978.
- (14) Conviene precisar que en el texto de este anteproyecto, la denominación "Territorios Autónomos", equivale a la actual "Comunidades Autónomas", más acertada sociológica y políticamente.
- (15) CARRO MARTINEZ, A., enmienda nº 2.
- (16) ROSON PEREZ, A., y PARDO MONTERO, J.M., enmienda nº 587.
- (17) ORTI BORDAS, J. M., y LOPEZ RODO, L., enmiendas nº 691 y 736.
- (18) Justificación a la enmienda nº 691, supra. Una exposición teórica de las conveniencias de una España y un Senado de configuración provincial pueden verse en BALLARIN MARCIAL, A., "El Senado", Constitución. Economía y regiones, Club siglo XXI, Madrid, 1978, p. 381 y ss.
- (19) SOLE TURA, J., DSCD, nº 108, 12 julio 1978.
- (20) Según BURDEAU, "El compromiso puede ser una fórmula política excelente, pero, lo más a menudo, es una técnica legislativa detestable". Op. cit., p. 622.
- (21) GONZALEZ CASANOVA, J.A., Teoría del Estado y Derecho Constitucional, p. 259.

- (22) Anexo.
- (23) GONZALEZ CASANOVA, J.A., op. cit., p. 490.
- (24) APARICIO, M.A., Introducción al sistema político y constitucional español, Ariel, Barcelona 1980, p. 534.
- (25) SANCHEZ AGESTA, L., Sistema político..., p. 266.
- (26) MANZELLA, A., "Las Cortes en el sistema constitucional español", en PREDIERI, A. y GARCIA DE ENTERRIA, E., La Constitución española de 1978, Civitas, Madrid, 1980, p. 462.
- (27) AGUILO LUCIA, L., lo ha puesto de manifiesto con un título acertado: "La Ley para la Reforma Política como precedente de la actual desigualdad en la representación política", Parlamento y sociedad civil, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980, p. 173.
- (28) DSCD, nº 108, 12 junio 1978.
- (29) Ibid.
- (30) Sólo para este momento es válida la afirmación de Caciagli de que han sido totalmente satisfechos los requerimientos de AP para el Congreso. Vide CACIAGLI, M., "El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69" en PREDIERI, A. y GARCIA DE ENTERRIA, E., op. cit. Como se verá posteriormente AP pretendía un sistema mayoritario y no es lo mismo un sistema proporcional "intensamente matizado" que otro mayoritario.
- (31) Anexo.

- (32) Para las distorsiones provocadas por el Real Decreto de 20 marzo 1977, vide MARTINEZ CUADRADO, M., "El sistema político español y el comportamiento electoral regional de la Europa del Sur", Mutaciones y transformaciones de las sociedades del Sur de Europa en el umbral de los años 80, Civitas, Madrid, 1980.
- (33) DSCD, nº 78, 1 junio 1978.
- (34) PEREZ-LLORCA RODRIGO, J.P., Ibid.
- (35) Ibid.
- (36) RAE, D.W., Leyes electorales y sistema de partidos políticos, ed. Citep, Madrid 1977.
- (37) LUCAS VERDU, P., La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez, Tecnos, Madrid 1976, p. 126 y ss.
- (38) CARRERAS, F. y VALLES, J.M., Las elecciones, ed. Blume, Barcelona, 1977, p. 316.
- (39) MARTINEZ SOSPEDRA, M., "Desigualdad y representación en la Constitución española de 1978: el caso de las Cortes Generales", Parlamento y sociedad civil, pp. 192, 199 y 200.
- (40) ALZAGA VILLAAMIL, O., DSCD, nº 78, 1 junio 1978.
- (41) La problemática especial de la representación de Ceuta y Melilla en BASTIDA FREIJEDO, F.J., "Las poblaciones de Ceuta y Melilla y las Cortes", Parlamento y sociedad civil, p. 255 y ss.
- (42) Anteproyecto 5 enero 1978. Art. 60,4.

- (43) Voto particular y enmiendas nº 277, 397, 148, 626, 506 y 64 respectivamente.
- (44) Enmiendas nº 691 y 2.
- (45) Enmiendas nº 587, 28 y 702.
- (46) BOC, nº 82, 17 abril 1978.
- (47) DSCD, nº 93, 20 junio 1978.
- (48) Enmienda nº 273.
- (49) MARTINEZ SOSPEDRA, M., "art. cit.", p. 191.
- (50) DEL CASTILLO, P., "El derecho electoral en la nueva Constitución española", Lecturas sobre la Constitución española, vol. I, p. 226. Vide también además de los trabajos citados en los epígrafes precedentes, PORTERO MOLINA, J.A., "El Senado en la Constitución española", Estudios sobre la Constitución española de 1978, (RAMIREZ, M. ed.), pp. 219-226.
- (51) SANCHEZ AGESTA, L., Sistema político..., p. 263. APARICIO PEREZ, M.A., op. cit., p. 86. GONZALO, M., "Posición de las Cortes Generales en la Constitución", Lecturas sobre la Constitución española, vol. II, p. 656.
- (52) Art. 58,3 primer anteproyecto constitucional.
- (53) Art. 60,1 Ibid.
- (54) La ambigüedad entre el carácter de representación popular y territorial ha sido apuntada por BASTIDA, F.J., "art. cit.", p. 255 y ss.

- (55) ALZAGA VILLAAMIL, O., Comentario sistemático a la Constitución española de 1978, ed. del Foro, Madrid, 1978, p. 437.
- (56) Vide BISCARETTI, P., Derecho Constitucional, Tecnos, Madrid, 1973. pp. 297-300.
- (57) RECODER DE CASSO, E., en GARRIDO FALLA, F., Comentarios a la Constitución, Civitas, Madrid, 1980, p. 693.
- (58) BISCARETTI, P., op. cit., p. 300.
- (59) GARCIA PELAYO, M., Derecho Constitucional comparado, Revista de Occidente, Madrid, 1953, p. 180.
- (60) SARTORI, G., "La rappresentanza politica", pp. 527-613.
- (61) Ibid., p. 560 y ss.
- (62) Ibid., p. 543.
- (63) Ibid., p. 557.
- (64) Ibid., p. 567.
- (65) Ibid., p. 574.
- (66) Vide MARTINE, T., "Indirizzo politico", Enciclopedia del Diritto, vol. XXI, p. 134 y ss.
- (67) MASCLÉ, J.C., Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V République, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1979.
- (68) MANZELLA, A., Il Parlamento, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 13.

- (69) ALZAGA VILLAAMIL, O., op. cit., p. 443.
- (70) Avui, 14 y 15 noviembre 1978. Véase también la posición de estos partidos en el sistema de partidos catalán en PITARCH, I. y otros, Partits i parlamentaris en la Catalunya d'avui (1977-1979), p. 158.
- (71) VILA I LUSILLA, A., "L'escó d'Anton Cañellas", Avui, 14 noviembre 1978.
- (72) MASCLET, J.C., op. cit., p. 79: "... la entrega de una dimisión en blanco por el candidato al partido que lo sostiene; el compromiso previo, tomado por escrito, de inscribirse en el grupo parlamentario constituido por este partido; el compromiso de dimitir de la Asamblea a la que fue elegido si deja este partido por cualquier causa o si es expulsado, no tienen ningún valor jurídico".
- (73) TOSI, S., Diritto Parlamentare, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 57-58.
- (74) MORTATI, C., Instituzioni di Diritto Pubblico, Cedam, Padova, 1976, vol. I, p. 483.
- (75) Union Interparlementaire, Les Parlements dans le Monde. Recueil de données comparatives, PUF, París, 1977, pp. 152-159.
- (76) Enmienda nº 736: "El Congreso y el Senado tendrán facultad para resolver sobre la validez de las actas credenciales de sus miembros".
- (77) DSCD, nº 80, 2 junio 1978.

- (78) TOSI, S., op. cit., p. 59.
- (79) CARRERAS, F., y VALLES, J.M., op. cit., p. 315.
- (80) BOC, nº 18, 14 octubre 1977.
- (81) BOC, nº 11, 16 septiembre 1977.
- (82) BOC, nº 29, 12 noviembre 1977.
- (83) La ponencia del Congreso propuso desde sus primeros momentos las causas citadas en el art. 70,1 Const. excepto el Defensor del Pueblo, que fue solicitado por el Grupo Mixto en su enmienda nº 508. Los restantes grupos aceptaron pasivamente la propuesta de la ponencia sin solicitar que se ampliaran los supuestos recogidos.
- (84) ALZAGA, O., op. cit., pp. 486-487.
- (85) RECODER, E., op. cit., p. 742 y ss.
- (86) DE LA FUENTE, L., enmienda nº 36.
- (87) REYDELLET, M., "Le cumul des mandats", RDPSP, nº 3, 1979, p. 693 y ss.
- (88) MORTATI, C., op. cit., p. 480.
- (89) PEREZ SERRANO, N., Tratado de Derecho Político, Civitas, Madrid, 1976. p. 771. Recientemente PORTERO GARCIA, L., Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias, Universidad de Málaga, 1979, p. 21 y ss.
- (90) MORTATI, C., op. cit., p. 491.
- (91) FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., "La inmunidad parlamentaria en la actualidad", REP, nº 215, 1977, p. 210.

- (92) BISCARETTI, P., op. cit., p. 379; PEREZ SERRANO, N., op. cit., p. 779; MORTATI, C., op. cit., p. 492 y ss. etc.
- (93) KELSEN, H., Esencia y valor de la democracia, p. 67 y ss.
- (94) SOULIER, G., L'inviolabilité parlementaire en droit français, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1966, pp. 54-131.
- (95) FERNANDEZ-MIRANDA, A., "La inmunidad parlamentaria en la práctica de la II República y de las Cortes Orgánicas", REOP, nº 49, 1977. En especial para la II República pp. 125-145.
- (96) TOSI, S., op. cit., p. 73 y ss.
- (97) A favor, RECODER, E., op. cit., p. 754; sin embargo, pueden citarse otras prácticas jurisdiccionales; por ejemplo, en DUFFAU, J.M., "Les Règlements des Assemblées Parlementaires belges", RDPSP.
- (98) En sentido positivo MORTATI, TOSI, etc. ops. cits.
- (99) DSCD, nº 80, 2 junio 1978.
- (100) Especialmente si se tiene en cuenta su obligación de informar a los electores.
- (101) Denegación del suplicatorio al senador Chueca Goitia (UCD) instado por la Sala Segunda del Tribunal Supremo en virtud de un accidente laboral del que resultó muerto un trabajador en una obra dirigida por éste.
- (102) PEREZ SERRANO, N., "Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario", REP, nº 105, 1959, p. 132.

- (103) Ibid., p. 143.
- (104) Ibid., p. 102. Vide también del mismo autor Tratado de Derecho Político, p. 772 y ss. donde expone idénticas tesis.
- (105) CICONETTI, S.M., Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato (Stati Uniti, Germania Federale, Italia), CEDAM, Padova, 1979.
- (106) Ibid. Para USA, la sentencia 29-II-1892 United States vs. Vallin, p. 32 y ss. Para RFA, p. 97, y ss. Para Italia, p. 143 y ss.
- (107) RUZIE, D. "Le nouveau Règlement de l'Assemblée Nationale", RDPSP, nº 5, 1959, p. 863 y ss. y BEAUTE, J., "La suprématie de la Constitution et l'autonomie du pouvoir réglementaire des Assemblées", Politique, nº 21-24, 1962, p. 97 y ss.
- (108) CICONETTI, S.M., op. cit., p. 18.
- (109) Ibid., p. 82.
- (110) Ibid., p. 137.
- (111) GONZALEZ CASANOVA, J.A., op. cit., p. 492 y ss.
- (112) Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, art. 27,2.
- (113) Vide la explicación de BENZO MESTRE, F. en DSCD, nº 14, 27 setiembre 1977.
- (114) MARTINES, T., Diritto Costituzionale, Giuffrè, Milano 1978. p. 280; BISCARETTI, P., op. cit., p. 363, nota 107.

- (115) En idéntico sentido al establecido por la doctrina italiana, Así MANZELLA afirma: "... delante de las leyes ordinarias, el reglamento parlamentario no está en posición jerárquica sino en posición de separación", Il Parlamento, p. 225; y CICONETTI concluye: "... la fuerza de ley de los reglamentos parlamentarios derivan del hecho que éstos representan en la materia de su competencia una fuente que sustituye y excluye la ley...", op. cit., pp. 159 y 160. También MORTATI, op. cit., vol. I, p. 504; PREDIERI, A., "El sistema de las fuentes del Derecho", en PREDIERI, A. y GARCIA DE ENTERRIA, E., La Constitución española de 1978, p. 223 y FERNANDEZ-CARNICERO, C.J., "Reglamentos parlamentarios y ordenamiento jurídico", Revista de Derecho Político, nº 9, 1981, p. 163 y ss.
- (116) El tema se ha planteado en Italia a propósito de las Comisiones bilaterales. FOIS, S., "Relazione di sintesi", Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà, pp. 606-609.
- (117) Grupo Parlamentario Socialista, enmienda nº 339.
- (118) Así, la Disposición Final Segunda del Reglamento provisional del Congreso decía: "La reforma de este reglamento se tramitará conforme a lo establecido para las proposiciones de ley", y el art. 155 del Reglamento provisional del Senado establecía, con mayor precisión técnica, "En la tramitación de las propuestas de reforma del Reglamento se observará lo dispuesto en éste para el procedimiento legislativo ordinario, con las especialidades que puedan derivarse del carácter autonómico de esta norma".
- (119) MORTATI, C., op. cit., vol. I, p. 506.
- (120) RECODER, E., op. cit., pp. 772 y 774. Por otra parte,

los reglamentos refuerzan idéntica concepción.

- (121) Estados Unidos de América, Francia, etc.
- (122) FERRARA, G., Il Presidente di Assemblée Parlamentare, Giuffrè, Milano, 1965, p. 51 y 92-105.
- (123) JIMENEZ DE PARGA, M., Los regímenes políticos contemporáneos, p. 316.
- (124) COLLIARD, J.C., Les regimes parlementaires contemporains, p. 240, ofrece ejemplos concretos.
- (125) FERRARA, G., op. cit., pp. 51, 56 y 248.
- (126) PEREZ-SERRANO, N., "art. cit.", p. 113.
- (127) CUCCODORO, E., "La centralità del Presidente d'Assemblea", Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà, pp. 105 y 110.
- (128) FOIS, S., "art. cit.", califica la función presidencial en relación a las minorías de "jurisdiccional", pp. 596-597.
- (129) MANZELLA, A., op. cit., p. 113.
- (130) Así DUFFAU, J.M., que explica la autoridad de la Presidencia en Bélgica por la elección consensuada de la Mesa del Congreso, realizada por aclamación y por la longevidad en el cargo de los Presidentes. Vide "art. cit."
- (131) Por ejemplo, las "Disposiciones de la Presidencia de las Cortes", publicadas en BOC nº 1581, de 30 junio 1977, y BOC nº 1583, de 11 julio 1977. Obsérvese la

posición autónoma de esta presidencia, según la versión que nos ofrece SOLE TURA, J., "... normas provisionales de funcionamiento que fueron comunicadas a los portavoces de los partidos con representación parlamentaria antes de la constitución formal de las nuevas Cortes, es decir, que no fueron aprobadas ni refrendadas (subrayado nuestro) por éstas". Vide "El control parlamentario en el período constituyente y en la Constitución de 1978", Parlamento y sociedad civil, p. 32.

- (132) BISCARETTI, P., "Camera dei Deputati", Enciclopedia del Diritto, vol. V, p. 1011.
- (133) El art. 3,2 RpC utiliza la expresión "acto continuo" para la formación de la Mesa de Edad.
- (134) Obsérvese la diferencia con las mayorías requeridas -y alcanzadas (Pertini en 1972, Ingrao en 1976)- de 2/3 en primera votación en Italia o la situación belga antes citada.
- (135) COTTERET, J.M., "L'ordre du jour des Assemblées parlementaires", RDPSP, 1961, pp. 813-815 y CARDIA, C., "La programmazione del lavori di aula e di commissione", Il Parlamento. Quaderni di democrazia e Diritto, nº 2, 1978, pp. 27-53.
- (136) MANZELLA, A., "art. cit.", p. 467.
- (137) La Vanguardia, 20 diciembre 1977.
- (138) La Vanguardia, 22 diciembre 1977.
- (139) La Vanguardia, 5 julio 1978.
- (140) No hemos encontrado mención de esta forma de control de

las decisiones presidenciales en la relación efectuada por la Association des Secretaires Généraux des Parlements, "Les sources de la procédure parlementaire", Informations Constitutionnelles et Parlementaires, nº 57, 1964, p. 15 y ss.

- (141) Ampliaremos este tema en otras secciones como la dedicada a la Junta de portavoces.
- (142) RECODER, E., op. cit., p. 772.
- (143) MIRKINE GUETZEVITCH, B., Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel, p. 51.
- (144) TRIEPEL, H., "Derecho Constitucional y realidad constitucional", en LENK y NEUMAN (eds.), Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos, p. 187.
- (145) DE VEGA, P. (ed.), Teoría y práctica de los partidos políticos, Edicusa, Madrid, 1977. En especial, pp. 269-441; MORODO, R. (ed.), Los partidos políticos en España, Lábor, Barcelona, 1979, pp. 5-156 y 261-320.
- (146) Ibid. Además, PORTERO MOLINA, J.A., "La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española", REIS, nº 1, 1978. pp. 251-282.
- (147) COLLIARD, J.C., op. cit., especialmente cap. X, pp. 289-313.
- (148) MASCLÉ, J.C., op. cit., pp. 23-144.
- (149) JIMENEZ DE PARGA, M., op. cit., p. 93.
- (150) Kelsen, H., op. cit., p. 70 y 71.

- (151) ALZAGA VILLAAMIL, O., apunta que grupo político puede ser interpretado como sinónimo de grupo parlamentario, op. cit., p. 627 y RAMIREZ, M., le da exclusivamente este último sentido en "Teoría y práctica del grupo parlamentario", REP, nº 11, 1979. pp. 28 y ss.
- (152) FERNANDEZ-MIRANDA ALONSO, F., "La regulación del gobierno en la Constitución", Lecturas sobre la Constitución española, vol. II, p. 619.
- (153) Grupo parlamentario de UCD, enmienda nº 779.
- (154) En efecto, según el art. 20,3 RpC procede la elección de la Mesa interina y, por tanto, de su Presidente, con lo que pueden empezar las consultas reales antes de la constitución formal de los grupos parlamentarios.
- (155) Citemos, como ejemplo, uno de los artículos anteriormente mencionados: "El orden del día puede ser alterado por acuerdo en el pleno, a iniciativa de dos grupos parlamentarios o cincuenta diputados..."
- (156) DSCD, nº 13, Comisión de Reglamento, sesión nº 4.
- (157) PEREZ-SERRANO, N., lo había ya comentado: "... si en otras épocas pudo valer el parlamentario por su prestigio personal y por su individualidad robusta, hoy se esfuma todo esto ante la tiranía de las fracciones políticas, porque son ellas y no los parlamentarios aisladamente, quienes actúan con eficacia positiva, no siendo herejía afirmar que los derechos del parlamentario requieren el previo "placet" de la agrupación a que pertenece", op. cit., p. 764.
- (158) CAPO GIOL, J., "El Reglament: l'organització interna del

Parlament de Catalunya", Jornades sobre l'estatut d'Autonomia de Catalunya, Barcelona, 1980, pp. 335-341.

- (159) DSCD, 11 julio 1977 y BOC, nº 1583, 11 julio 1977.
- (160) DSCD, nº 2, 14 julio 1977.
- (161) DSCD, nº 11, Comisión de Reglamento nº 2.
- (162) DSCD, nº 2, 14 julio 1977.
- (163) BURDEAU, G., Droit Constitutionnel et institutions politiques, p. 458.
- (164) RAMIREZ, M., "art. cit.", p. 77.
- (165) *Ibid.*, p. 80.
- (166) VIRGA, P., Diritto Costituzionale, Giuffrè, Milano, 1967, p. 654.
- (167) MORTATI, C., op. cit., vol. I, p. 159.
- (168) Entendemos que esta sería la concepción de GONZALEZ CASANOVA, J.A., cuando dice: "... los grupos parlamentarios no constituyen en sí mismos un verdadero órgano... Pese a no ser un órgano formal, los Grupos vertebran de hecho la actividad parlamentaria y hacen de la Junta de sus portavoces un órgano tan importante y, a veces más, que la Mesa", op. cit., p. 269.
- (169) MANZELLA, A., op. cit., p. 35.
- (170) *Ibid.*, p. 36.

- (171) Ibid., pp. 44-45.
- (172) Ibid., pp. 37-39.
- (173) COTTERET, J.M., y EMERI, C., "Chronique constitutionnelle et parlementaire française", RDPSP, 1972, pp. 373-442. En parecido sentido, WALINE, J., "Les groupes parlementaires en France", RDPSP, 1961, pp. 1172 y 1173.
- (174) Vide el estudio de los reglamentos de los grupos parlamentarios UCD y Socialistas del Congreso en RAMIREZ, M., "art. cit.", pp. 32 y ss. y su organigrama en MORODO, R. (ed.), op. cit., pp. 218 y 199.
- (175) Cabe advertir, de todas formas, que Junta de Portavoces o Conferencia de Presidentes pueden revestir numerosas formas concretas, en función de si incluyen o no la Mesa de las Cámaras, los presidentes de las Comisiones, etc., con lo que cumplirán un distinto papel. Vide, Unión Interparlamentaire, Les Parlements dans le monde... sin que se pueda citar unas páginas concretas dedicadas específicamente a este tema.
- (176) COTTERET, J.M., "L'ordre du jour des assemblées parlementaires", p. 813 y ss.
- (177) BIRNBAUM, P. y OTROS, Réinventer le Parlement, Flammarion, París, 1977, p. 116 y ss.
- (178) MANZELLA, A., op. cit., p. 101.
- (179) CARDIA, C., "art. cit.", p. 27.
- (180) Vide supra p. 175.

- (181) La Vanguardia, 14 febrero 1978.
- (182) La Vanguardia, 30 mayo 1978.
- (183) La Vanguardia, 28 junio 1978. Destaquemos que este suplemento de crédito no figura entre las asignaciones al Parlamento que señala el artículo de La Actualidad Económica, "El coste de la democracia", 12 enero 1980, pp. 20-25.
- (184) Vide BOC, nº 179, 193, 205 y 212.
- (185) Vide la distribución de este crédito en anexo.
- (186) TOSI, S., op. cit., p. 210.
- (187) MANZELLA, A., op. cit., p. 104.
- (188) MANZELLA, A., "art. cit.", p. 469.
- (189) FOIS, S., "art. cit.", p. 604 y ss.
- (190) Explícitamente excluida como vimos anteriormente.
- (191) Vide VERGOTTINI, G., "La forma de gobierno de oposición garantizada", p. 37 y ss. y del mismo, "Limiti alla opposizione parlamentaire in Italia ed esperienze nelle grandi coalizioni", Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà, p. 93 y ss.
- (192) Una visión somera en RENS, I., "Les commissions parlementaires en droit comparé", Revue Internationale de Droit Comparé, nº 2, 1961, pp. 309-326. Resultan también útiles los diversos trabajos de la RFSP, nº 4, 1954, número monográfico dedicado a las formas de trabajo parlamentarias; y Unión Interparlementaire, Les Parlements dans le Monde, pp. 424-439.

- (193) LALUMIERE, P. y DEMICHEL, A., Les Régimes parlementaires européens, pp. 143-146. FRAGA IRIBARNE, M., El Parlamento británico. Desde la Parliament Act de 1911, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960, pp. 221 y ss. PICKLES, D., "Le travail parlementaire en Grande Bretagne", RFSP, nº 4, 1954.
- (194) LAVROFF, D.G., "Les commissions de l'Assemblée Nationale sous la V République", RDPSP, nº 4, 1971, pp. 1429-1465.
- (195) RENS, I., "art. cit."
- (196) SANCHEZ AGESTA, L., Sistema político..., p. 275.
- (197) AJA, E., "Consideraciones sobre las comisiones parlamentarias", Parlamento y sociedad civil, p. 121.
- (198) HARIOU, A. y OTROS, Derecho Constitucional e instituciones políticas, p. 669.
- (199) ALZAGA VILLAAMIL, O., op. cit., pp. 517 y 518.
- (200) MANZELLA, A., op. cit., p. 65.
- (201) CARDIA, C., "art. cit.", p. 50.
- (202) CHIMENTI, C., Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 187-192.
- (203) MORTATI, C., op. cit., vol. II, p. 746 y ss.
- (204) Ibid, pp. 744-746.
- (205) BALLADORE PALLIERI, G., Diritto Costituzionale, Giuffrè, Milano, 1953.

- (206) VIRGA, P., op.cit.
- (207) Art. 19,2 del proyecto de reglamento provisional elaborado por la ponencia. BOC, nº 6, 13 agosto 1977.
- (208) El actual art. 30,1 RpC recoge una formulación idéntica, aunque aclara que los diputados serán presentados por los grupos parlamentarios.
- (209) GOMEZ LLORENTE, L., DSCD, nº 11. Comisión de Reglamento nº 2.
- (210) Grupo Mixto. Enmienda nº 512.
- (211) COLLIARD, J.C., op. cit., pp. 241-242 cita Finlandia, Suecia, Holanda e Israel. Para Suecia, vide FUSILIER, R., "Les commissions du Parlement Suédois", RDPSP, nº 6, 1959, pp. 1099-1125, donde se pone en relación el reparto proporcional de las presidencias con la eficacia que alcanzan los trabajos en comisión.
- (212) Reforma constitucional, cuestiones internacionales, leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado. En España no puede plantearse la polémica italiana acerca de las denominadas "materias constitucionales" resuelta por la Corte Constitucional en su sentencia nº 168 de 1963, pero criticada por la doctrina. MARTINES, T., op. cit., p. 306.
- (213) BOC, nº 38, 10 diciembre 1977.
- (214) PREDIERI, A., Il Parlamento nel sistema politico italiano, Milano, 1975, pp. 16-17.
- (215) AJA, E., "art. cit.", p. 122.

- (216) PACE, A., "Il potere d'inchiesta tra maggioranza e minoranza", Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà, p. 272. No hemos podido consultar la obra fundamental de este autor, Il potere d'inchiesta, Milano, 1973, que aparece resumida en este artículo y en MORTATI, C., op. cit., vol. II, p. 693.
- (217) ALZAGA VILLAAMIL, O., op. cit., p. 521.
- (218) CATSIAPIS, J., "La Constitution de la Grèce du 9 juin 1975", RDPSP, nº 6, 1975, p. 1592.
- (219) Enmienda nº 724.
- (220) Art. 76,1 Const.
- (221) ALZAGA VILLAAMIL, O., op. cit., p. 521.
- (222) Se cita como voto particular en el informe de la ponencia publicado en BOC, nº 82; pero no figura en la relación de éstos en el BOC, nº 44.
- (223) A diferencia del Congreso, el Senado no había previsto esta institución al aprobar su reglamento provisional.
- (224) PEREZ-SERRANO, N., op. cit., pp. 754 y ss.
- (225) Unión Interparlementaire, op. cit., pp. 270-289.
- (226) Infra p. 337 y ss.
- (227) GONZALEZ CASANOVA, J. A., op.cit., p. 489.
- (228) MANZELLA, A., "art. cit.", pp. 476 y 477.

- (229) SALAS, J., Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978, Civitas, Madrid, 1979, pp. 110 y 111.
- (230) MONREAL FERRER, A., "Notas sobre las Diputaciones Permanentes del Congreso y del Senado en la Constitución española de 1978", Revista Jurídica de Cataluña, nº 1, 1980, p. 247.
- (231) Sin referirnos, ahora, a las prerrogativas parlamentarias que habrían de proteger la actuación de los miembros de las Diputaciones Permanentes que, a nuestro entender, serían plenas.
- (232) Sirvan como ejemplo estas muestras: Inexistencia de taquígrafos suficientes para atender a la Comisión de Presupuestos y a la de Comercio de la Cámara Baja el 17 de febrero de 1978, con lo que hubo que suspender uno de los debates (La Vanguardia, 18 febrero 1978). Insuficiencia de salas para la reunión de los grupos parlamentarios; así los diputados del PSOE fueron desalojados en una ocasión, con notable escándalo, por los de la UCD (El País, 9 febrero 1978).
- (233) Véanse los cuadros 19 y 20 de Les Parlements dans le Monde, obra ya citada de la Unión Interparlamentaire, pp. 210-231; y PEREZ-SERRANO JAUREGUI, N. "Dietas y asignaciones de los miembros del Parlamento", REOP, nº 47, 1977, pp. 172-178.
- (234) Art. 19,4 RpC y art. 38,4 Rps.
- (235) Ley 38/1976 de 30 diciembre de Presupuestos Generales del Estado.

- (236) Ley 1/1979 de 19 julio de Presupuestos Generales del Estado.
- (237) BOC, nº 212, 22 diciembre 1978 y La Vanguardia, 28 junio 1978. En otro lugar ya hemos señalado alguna irregularidad a propósito de este crédito. Advirtamos ahora que fue distribuido antes de estar finalmente aprobado por el Senado.
- (238) Estas cifras se extraen de las leyes presupuestarias ya citadas y de la correspondiente a 1978, con la referencia Ley 1/1978 de 19 enero de Presupuestos Generales del Estado.

CAPITULO III

EL PARLAMENTO EN SUS RELACIONES NO
LEGISLATIVAS CON EL GOBIERNO

Todo trabajo tiende a crear una peculiar metodología para su realización y una forma específica para presentar posteriormente los datos recopilados. Nuestro objeto consiste en analizar los debates -escritos u orales, como se ha venido poniendo de manifiesto- que han llevado a la cristalización de unas determinadas Cortes. Pero, al haber rehuído la exposición cronológica para ordenarlos temáticamente, se nos plantean problemas de clasificación cuya discusión puede hacer perder de vista la finalidad propia de nuestras investigaciones.

Así, este capítulo recibe un título quizás no muy acertado y que sería merecedor de consideraciones críticas en la medida en que define el contenido de los temas que trataremos de una manera negativa o, como mínimo, parcialmente negativa. "El Parlamento en sus relaciones no legislativas con el gobierno" es un título mixto en el que, junto a una parte positiva (las relaciones entre Parlamento y Gobierno), se añade otra que parece tener un carácter residual al indicar que estas relaciones no son las legislativas.

Sin embargo, y tras pensarlo detenidamente, no hemos encontrado otra forma de encabezamiento mejor que ésta, porque

incluimos aquí varios aspectos que no son reducibles a un único concepto. Aparecerán en las páginas siguientes desde la investidura del gobierno a la disolución de las Cámaras, sin olvidar preguntas, interpelaciones, mociones, etc. Inmediatamente, y para discutir la afirmación anterior, nos viene a la mente la noción de "control parlamentario". Esta ha sido, por ejemplo, la opción efectuada por la Unión Interparlamentaria en su recopilación de datos comparativos de numerosos parlamentos (1), cuando distingue entre función legislativa, competencia presupuestaria y financiera, control y otras funciones (2).

Sabido es que toda clasificación comporta sus riesgos y, por lo tanto, todas ellas resultan criticables. A nuestro entender, antes de clasificar ciertos actos parlamentarios como integrantes del control político, hace falta tener un preciso conocimiento de lo que el término "control" implica. Y en este punto la doctrina es casi unánime en coincidir con las palabras de Galeotti, "el término control es empleado de una manera no unívoca y generalmente sin un intento consciente de clasificación o de unificación conceptual" (3). Si ello es así, resultaría que, bajo esta rúbrica, no habríamos progresado mucho y sería preciso recurrir a las teorías dominantes al respecto. Ahora bien, como ha puesto de relieve Chimenti, en su reciente monografía sobre el tema, la noción de control no se ha elaborado suficientemente y ha consistido en una especie de cajón de sastre en el que se

encabían elementos de distinta naturaleza (4).

Para este autor, tres son las razones que explican las insuficiencias en la teoría del control parlamentario. En primer lugar, la tradición histórica: según la teoría de la separación de poderes, la función esencial del Parlamento era la legislativa con lo que los estudiosos del Derecho Parlamentario marginarían de alguna forma los actos no legislativos, englobándolos en una genérica categoría de control a la cual dedicarían menos atención. En segundo lugar, la confusión existente entre el concepto de control político y el de control administrativo; elemento que se combinaba con otro tercero, la dificultad en establecer un análisis jurídico de control parlamentario en la medida en que éste se rige por razones políticas y su ejercicio no se halla vinculado al cumplimiento de unas pautas vinculantes predeterminadas (5).

En los modernos Parlamentos, sin embargo, el control se ha convertido en un tema clave. La extensión del ejecutivo obliga a ello y así se ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar los mecanismos internos de las Cámaras que posibiliten su ejercicio y crear instituciones nuevas, como el "ombudsman" que completen su tarea (6). Simultáneamente, el concepto de control ha tomado un lugar predominante en el debate teórico que busca definir qué deba entenderse como tal y cuáles son sus límites porque, como advierte Sánchez Agesta, el poder de control es el correlato del poder de decisión

del gobierno (7). Discutir sobre el control significa, pues, volver al clásico problema del grado de autonomía de que dispone el gobierno en sus relaciones con las Asambleas electivas.

Por ello no extrañará que dos grandes posiciones ciñan el debate. La polémica se centra en definir el control bien como una mera influencia, de tipo político, sobre el sujeto controlado que se expresa en la inspección y en la verificación sin poderle obligar a una actuación precisa o bien como una directiva determinada que tiene por finalidad el conseguir la actuación buscada de quien recibe el control y que dispone del arma de la sanción política por si éste no la cumpliera (8). Sánchez Agesta ha resumido estas posiciones diciendo que "el control significa, en unos casos, con un sentido limitado, verificación o inspección de la actividad que el gobierno realiza, en otros significa un verdadero poder de autorizar o de impedir, o si se quiere de aprobar o vetar un acto del gobierno; y, por último hay supuestos en los que, como consecuencia de poderes de verificación o veto, con independencia de estas funciones, el control significa una participación en una actividad que el gobierno realiza" (9).

Sea cual sea, pero, la noción de control adoptada, difícilmente ésta puede tener la amplitud necesaria para dar cuenta del capítulo del que aquí se trata. En efecto, si resulta conveniente concebir la investidura del gobierno como un acto de control (10) de carácter "preventivo" (11), la disolu-

ción de las Cámaras escapa completamente a esta categoría. En este caso, nos encontramos frente a un control del gobierno sobre el Parlamento, típico de los regímenes parlamentarios (12). Por consiguiente, utilizar el título "el control parlamentario del gobierno" hubiera resultado engañoso o nos hubiera obligado a separar elementos -responsabilidad/disolución- que se producen conjuntamente.

Otra posibilidad para iniciar este capítulo hubiera sido recurrir al concepto de "indirizzo" político en boga en el Derecho Constitucional italiano. Sin embargo, tampoco nos parece completamente apropiado. Un inconveniente, no el más importante, se deriva de no adecuarse la utilización de una palabra extranjera a un lugar tan preeminente. Ciertamente existen traducciones de la misma; Manzella, por ejemplo, ha hablado de "funciones de dirección política" (13), pero el término no tiene las resonancias y connotaciones que despierta inmediatamente el vocablo "indirizzo" entre los expertos.

Y no se trata exclusivamente de una dificultad idiomática. De hecho, si "dirección política" sugiere muy poco al observador, se debe a un problema más de fondo. No existe, que nosotros conozcamos, una teorización adecuada para España del "indirizzo" político y ésta es una tarea que habría que efectuar y que, entendemos, no ha de buscarse en estas páginas en la medida en que sólo se ocupan de las Cortes. Así y todo, ¿resulta posible trasplantar este concepto

para alguna de las funciones parlamentarias? Si ello es posible, el clásico estudio del Parlamento en tres partes (estructura-organización, control del ejecutivo y función legislativa) cobra una nueva perspectiva.

En este sentido es oportuno citar la clasificación de Biscaretti que entiende que las Cámaras pueden desarrollar funciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales; dividiendo a su vez las ejecutivas en a) materialmente ejecutivas, como el control o la actividad financiera, b) de colaboración activa para la fijación de la orientación política (14), y c) de colaboración en la formación de los órganos constitucionales (15). Por su parte, no muy distinta resulta la división que realiza Mortati que señala las funciones constituyentes, de "indirizzo" político, de legislación y de ejecución (16).

Con todo ello empiezan a clarificarse los ámbitos en los que se mueve este capítulo, las actividades, diferenciadas, de indirizzo y control entre Parlamento y Gobierno. Insistamos en lo de diferenciadas, porque no habría de confundirse el control con el "indirizzo" (17). El "indirizzo" se caracteriza precisamente por su carácter teleológico (18), que supone la capacidad de determinación de las finalidades a seguir por los órganos constitucionales (19), mediante la atribución y fijación de los medios pertinentes (20). Por el contrario, el control se sitúa en un momento posterior (no cronológicamente sino temáticamente, puesto que deriva del "indi

rizzo") y su carácter no es constitucional, sino que busca el reequilibrio en una situación afectada (21). De alguna forma, pues, el "indirizzo" implica la creación de una obligación cuyo incumplimiento derivaría en el ejercicio de la responsabilidad política, mientras que el control se sitúa en los ámbitos de libre actuación del sujeto controlado.

Estas dos nociones, "indirizzo" y control, ordenan, pues, el contenido de este capítulo. Sin embargo, debemos precisar nuevamente su título. No podíamos enunciar que se trataba aquí del "indirizzo" y el control parlamentario porque éstos son conceptos demasiado amplios para nuestro propósito. En efecto, no se analiza ahora todo lo que constituye el "indirizzo" parlamentario. La razón es clara: el "indirizzo" no es una función cuyo contenido se ejerza en sí misma, sino una actividad que se concreta en muchas instituciones y funciones (22). Limitándonos a la institución parlamentaria, el "indirizzo" puede producirse mediante la función legislativa, en especial en la elaboración de las leyes presupuestarias o de aprobación del programa económico (23) y, en general, en todas aquellas leyes que sean instrumentos de la acción gubernativa (24).

Nosotros no estudiaremos en este capítulo nada referido a la función legislativa y, por lo tanto, hubiera resultado abusivo enunciar que se trataba en el mismo del "indirizzo" político. Las causas de esta exclusión han de buscarse en la

problemática misma de este trabajo que busca entender las Cortes a partir de su proceso de formación y, por tanto, a partir de su debate constituyente. La forma en que éste se produjo diseña una unidad que quedaría rota si le aplicáramos cualquier criterio clasificatorio que partiera de nuestra propia teoría, sin tener en cuenta la que más o menos estaba latente entre los parlamentarios.

En efecto, las Cortes se presentan a sí mismas al estructurar la Constitución y de sus criterios de ordenación se infiere una determinada concepción ideológica. Los enunciados de los capítulos de la Constitución son en este sentido muy reveladores. El Título III, tras analizar la estructura y organización de las Cámaras, presenta un capítulo 2º titulado "de la elaboración de las leyes"; con ello termina la parte tercera de la Constitución específicamente dedicada a las Cortes. Posteriormente, en el Título V nos encontraremos con las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, que habrán de encontrar su base en el artículo 99 como fundante de la posibilidad misma de la existencia de gobiernos.

A nuestro entender, esta estructuración responde a una visión liberal del parlamentarismo. Propia y específica de las Cortes parece ser la función legislativa y, en cambio, en los modernos parlamentos, el gobierno con su mayoría parlamentaria la domina completamente. Por su parte, la existencia del Título V indica, al ser desgajado del III, que no importa tanto asegurar los nuevos poderes de control que hoy se

extienden en los distintos parlamentos, definiéndolos y precisándolos como una exigencia básica de las Cámaras, como situar al Parlamento en el marco del régimen político, en el que todos los poderes se controlan mutuamente (25).

Y este es el punto que nosotros no queríamos romper; mientras que para nosotros el objeto es el Parlamento, para los constituyentes el problema se planteaba en torno a la delimitación del régimen político. Si, a partir de nuestras propias necesidades clasificatorias, estudiáramos el "indirizzo" o el control parlamentario, deberíamos posponer el análisis de la disolución de las Cámaras. Por eso, "indirizzo" y control no sirven para definir el contenido de este capítulo; son a la vez demasiado amplios -como decíamos más arriba- o demasiado estrechos para nuestro cometido. No explican en sí que todas las facultades de dirección y control parlamentario encuentran su complemento en el derecho de disolución de que dispone el ejecutivo y que, por tanto, las Cortes son un "controlador-controlado".

LA MOCION DE INVESTIDURA

La formación de gobierno no es sólo un problema jurídico, sino también político, en el que las costumbres constitucionales y el sistema de partidos políticos influyen de una manera decisiva. No extrañará por consiguiente, que el mero análisis de las normas legales, emanadas en la primera legislatura, resulte insuficiente en muchos aspectos puesto que, todavía, está por producirse la práctica necesaria suficiente como para poder diseñar las constantes de la formación de gobierno en España. El peso real del Parlamento, del Monarca, de los líderes políticos, de los partidos e, incluso, de las propias elecciones son todavía una incógnita. ¿Tenderán los ciudadanos a otorgar la mayoría a un partido o, por el contrario, aumentará la fragmentación de las Cámaras? ¿Se buscarán los gobiernos de mayoría o, en cambio, predominarán aquellos minoritarios? Preguntas de este estilo no pueden responderse ahora.

Con todas las limitaciones derivadas de las peculiaridades de cada régimen político, sin embargo, continúa siendo válida la afirmación de Bagehot, realizada hace ya más de cien años, según la cual "la función electoral es la más importante de la Cámara de los Comunes" (26). Este poder del Parlamento cobra todo su valor, especialmente, en aquellos sistemas parlamentarios donde ninguna fuerza política obtiene la mayoría absoluta de los escaños; supuesto normal (27) en los países de sistema electoral proporcional (28).

Esta era la situación desde que se abordaría el debate constituyente del actual art. 99. La existencia de un gobierno homogéneo casimayoritario, talonado por un importante partido de oposición y en un sistema electoral proporcional, si bien con fuerte prima para ambos. En este contexto, una u otra regulación sería importante para definir qué tipo de gobierno se deseaba y, de ahí, la trascendencia, que supera en mucho a la meramente parlamentaria, del proceso que llevó a las actuales exigencias constitucionales para el nombramiento del gobierno y, en especial, de su Presidente.

Seguiremos su desarrollo mediante los siguientes epígrafes: Las Cámaras en la investidura; la designación de candidato; objeto de la votación y mayoría requerida. Para terminar ofreceremos algunas consideraciones generales.

A) LAS CAMARAS EN LA INVESTIDURA

Anteriormente, al tratar la estructura de las Cortes, hemos tenido ocasión de comprobar la existencia de un debate acerca del carácter que tendría la Cámara Alta. A lo largo de las páginas posteriores, veremos también enfrentamientos, a veces larvados, sobre las competencias que debería tener el Senado. No ocurre así en el tema de la investidura del Presidente del Gobierno. Recuérdese que la definición de la misma como Cámara de representación territorial y su sistema electoral hubieran comportado grandes dificultades para llegar a un sistema equivalente, por ejemplo, al del art. 94 de

la Constitución Italiana en el que se exige la confianza de ambas Cámaras (29).

Por ello, ya desde que apareció el primer borrador constitucional, quedó establecido que la moción de investidura se realizaría exclusivamente. En consecuencia, el bicameralismo español quedaba claramente integrado en la categoría del bicameralismo imperfecto o atenuado (30). Pero conviene remarcar que la preponderancia del Congreso en las funciones de las Cortes no se expresa tan sólo en la exclusión del Senado de la investidura, sino también en que la Segunda Cámara puede recibir los efectos negativos que se derivarían de la imposibilidad del Congreso de formar gobierno en el plazo de dos meses que el art. 99,5 Const. exige. En efecto, y contra la lógica de que la disolución es una contrapartida a la relación de confianza que liga el ejecutivo con el legislativo, se establece que "... el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso".

Las razones de los constituyentes para justificar esta extraña disolución automática del Senado y la exclusión del refrendo de su Presidente no nos son conocidas. Téngase presente que, a lo largo del proceso de redacción de este artículo, nadie planteó la necesidad de que el Senado tuviera que estar afectado por esta cláusula de disolución automática y el tema apareció, contraviniendo las propias disposiciones legales, tras la reunión de la Comisión Mixta Congreso-Senado. Por ello, sólo caben hipótesis al respecto; en este sen

tido, Molas ha señalado que "siendo las Cortes Generales una unidad legislativa, al proyectarse el tema de la posible formación de gobierno sobre el electorado, éste puede variar su opinión y suponiendo que es el gobierno quien dirige la producción legislativa, es entonces lógico que las dos Cámaras respondan en su composición a una misma expresión unitaria de voluntad" (31).

Esta afirmación, que mira a la racionalidad del proceso legislativo, debería, a nuestro entender y sin contradecirla, completarse con otra. Creemos que la disolución obligada del Senado tiene el sentido de conservar el monopolio de la representación política en el Congreso y es, a la vez, garantía para los grupos minoritarios. Como ya sabemos, la izquierda era reticente a la existencia de un Senado que sería finalmente aceptado dada la limitación de sus funciones. Sin embargo, es evidente que, en el caso de una crisis política, en la imposibilidad de formar gobierno, la subsistencia del Senado con la Cámara Baja disuelta otorgaría a éste una relevancia política cierta, especialmente si en él mismo existiera una mayoría clara por efecto de su sistema electoral. Piénsese, por ejemplo, en las posibilidades de distorsión en la convocatoria electoral derivada de la disolución del Congreso, si al mismo tiempo el Senado pudiera realizar sus funciones (quizás coincidiendo con un gobierno dimisionario acorde con la mayoría senatorial) y no se olvide que el Senado español es, en su mayor parte, de elección directa (32),

y fue generosamente defendido por un sector de las Cortes.

Por último, en apoyo de esta hipótesis, precisemos que el "olvido" del refrendo del Presidente del Senado es un elemento más de una constante del proceso constituyente, la búsqueda de una preminencia de la Cámara Baja. De hecho, si entendemos que la disolución de las dos Cámaras equivale a la disolución de las Cortes, el art. 99.5 Const. no parece disonante, en el tema del refrendo, de la exigencia constitucional del art. 72.2 de que las sesiones conjuntas sean presididas por el representante del Congreso (33).

B) LA DESIGNACION DE CANDIDATO

A diferencia del punto anterior, éste resultó menos pacífico. En su actual redacción, el art. 99.1 Const. prevee:

"... el Rey... a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno".

Sin embargo, inicialmente, no todas las fuerzas políticas estaban dispuestas a dejar en manos del Monarca esta función. En el primer borrador constitucional, la fórmula propuesta era muy distinta en cuanto que no hacía intervenir ninguna instancia extraparlamentaria en el procedimiento de nombramiento del candidato o de los candidatos

propuestos; al mismo tiempo no se preveía ningún sistema de filtro de las propuestas por lo que se eliminaban los clásicos trámites de consultas. Así:

"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" (34).

Pero ya en el anteproyecto de 5 de enero, este sistema sería radicalmente cambiado para dar lugar a la intervención real; intervención que sería matizada gracias a una enmienda de Socialistas de Catalunya en la que se solicitaba que el Jefe del Estado (República o Monarquía era en aquel momento un tema no clarificado) hiciera su propuesta a instancia del Presidente del Congreso (35). Esta idea sería aceptada por la ponencia constitucional, si bien substituyendo la expresión "a instancia" por la de "a través" que no parece ser únicamente un cambio terminológico, sino un momento procesal distinto de intervención del Presidente.

Así redactado, este artículo confiere al Rey la facultad de designar el candidato que ha de someterse a la investidura de las Cámaras; pero también en este trámite -que, por otra parte, resultaría controlado por la propia necesidad del candidato a someterse a la investidura de las Cámaras- la intervención parlamentaria es importante. Así

lo indica la intervención del Presidente de la Cámara Baja que se concreta en el refrendo del art. 64.1 Const.

El refrendo es, en realidad, una garantía de intervención parlamentaria; garantía no sólo formal sino esencial. La intervención del Presidente del Congreso no tiene un mero sentido simbólico, sino que, por el contrario, aunque no puede negar su firma por el contenido de la propuesta del Monarca (36), asegura que éste cumplirá los trámites precisos para formar constitucionalmente su voluntad no vinculada. Consisten éstos en la

"previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos de representación parlamentaria" (37).

Con esta limitación procedimental citada, la designación del Rey es libre; se ha discutido, sin embargo, si el art. 99 limita el ámbito de las consultas del Monarca (38). Ello resultaría imposible en la práctica y nada hay en la Constitución que lo prohíba. Por otra parte, el sentido de la polémica constituyente fue otro: ¿a quién debería consultar obligatoriamente el Jefe del Estado?

Tres líneas cruzaron el debate. Una posición pretendía reducir la intervención parlamentaria; el aliancista López Rodó exigía la consulta del Rey a un denominado "Consejo de la Corona" y Ortí Bordás (UCD) pretendía que las consultas a los grupos parlamentarios fueran sólo facultativas (39). Por su parte, Socialistes de Catalunya buscaban elimi-

nar de estas consultas previas al Presidente del Senado (40), en lo que coincidieron con la UCD que precisaba además que las mismas debían efectuarse con los Jefes de los Partidos Políticos representados en el Congreso de los Diputados, "permitiendo su funcionamiento antes de la Constitución definitiva de las Cámaras" (41). La ponencia constitucional aceptaría la posición catalana y de la UCD, con lo que se eliminaría la consulta obligada al Presidente del Senado y se pediría la "previa consulta con los representantes designados por los Grupos Políticos con representación parlamentaria" (42)

C) OBJETO DE LA VOTACION

En este tema hay también una evolución importante en el proceso constituyente. El primer borrador había diseñado un sistema de nombramiento del gobierno que comportaba unas elevadas posibilidades de intervención parlamentaria. Estas se situaban en tres momentos: presentación de candidatos, elección de Presidente del gobierno y otorgamiento de la confianza al gobierno formado. Aquel art. 85 preveía, pues, una doble votación; la primera "intuitu personae", la segunda para un equipo de gobierno. Este sistema, junto a las mayorías exigidas, dificultaba la formación de gobierno al exigir un amplio nivel de acuerdos entre los partidos políticos (43).

Pero ya en el primer anteproyecto oficial, el sistema quedaría modificado eliminándose el procedimiento de la do-

ble votación. Desde este momento, el objeto de la investidura sería sólo el candidato a la Presidencia y no el gobierno que el mismo pudiera formar. Señalaremos, con todo, que se exigía la presentación de un programa sobre el que había de recaer la confianza, a tenor del siguiente texto:

"El candidato designado... expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que se pretenda formar y solicitará la confianza del Congreso sobre el mis-
mo" (44).

El texto constitucional definitivo ha modificado esta exigencia de votación sobre el programa, siguiendo literalmente la enmienda nº 289 presentada por Socialistas de Catalunya. La justificación que este grupo hace del conjunto de su artículo alternativo hace pensar que esta supresión se debió exclusivamente a una cuestión estilística, reforzada por la creencia de que no es concebible que un candidato no presente su programa; implícitamente, por tanto, al votar uno se votaría lo otro.

Entonces, ¿cuál es el valor jurídico del programa del gobierno en la Constitución española? La supresión de su votación hace difícil mantener una postura teórica que va ganando influencia consistente en pensar que el programa gubernamental "sobrepasa la simple enumeración de objetivos y constituye una especie de contrato de derecho público, que vincu-

la un gobierno a una mayoría parlamentaria" (45). Esta opinión, nacida esencialmente en los países con gobierno de coalición, resulta ya de por sí difícil de mantener; definir el compromiso del gobierno como un contrato no añade nada nuevo al mismo y las coaliciones quedan sometidas a los mismos avatares políticos de siempre y con la misma arma política, el ejercicio de la responsabilidad parlamentaria. Cuestión distinta es, por descontado, que mediante la definición contratual del programa se intente reforzar, políticamente, los acuerdos interpartidistas.

Pero a pesar de estas objeciones, la supresión de la votación del programa del candidato resulta, a nuestro entender, negativa. Jurídicamente, el Presidente del Gobierno no lo es por su programa y, aunque ello no resulte relevante en el momento de su nombramiento, sí puede serlo en otras ocasiones. Por ejemplo, no sería constitucionalmente exigible que se sometiera a la votación de confianza un Presidente que hubiera cambiado su gobierno o su programa político. Por ello, pensamos como el profesor Santamaría que... "la confianza sobre el programa debería articularse como obligación y no como potestad discrecional del Gobierno" (46).

Por todo lo dicho, se comprenderá que el tema de la votación se salda de una forma en la que el Parlamento no tiene mucho lugar. Impera una lògica favorable a la personalización del debate, sin que el tema de las alianzas -que es

tá en el fondo de la composición del gobierno y de su programa- aparezca públicamente. El Primer Ministro es quien recibe el aval del Congreso y, por tanto, será libre ante su gobierno y en su programa. La autoridad moral del Presidente del Gobierno es, pues, uno de los elementos que pueden ayudar a que, en el futuro, se perfile un régimen de Primer Ministro en España (47).

D) LAS MAYORIAS REQUERIDAS

Sin negar la importancia de los puntos anteriores, el momento esencial para la formación del gobierno se produce en la votación de investidura. A partir de esta votación, la vida parlamentaria se estructurará en mayoría y minoría cada una con una función diferente a cumplir. Como ha dicho Van Impe, "a partir del voto de investidura... la dualidad entre ministros y parlamentarios se transforma en una antítesis entre, de una parte, el gobierno y sus escaños parlamentarios y, de otra parte, los grupos minoritarios que forman la oposición" (48). Corresponde a la mayoría mantener el gobierno y a la oposición, su crítica hasta llegar a derribarlo o sustituirlo mediante unas elecciones.

Pero esta visión que ofrecemos es casi idílica. En realidad, en los regímenes parlamentarios el gobierno no dispone siempre de la mayoría; otras veces, por el contrario, la

oposición no existe o su presencia es casi insignificante (se trata en estos casos de los gobiernos de gran coalición que llevarán a un peculiar funcionamiento de los parlamentos). Unas cifras recopiladas por Colliard sitúan este complejo panorama en sus grandes magnitudes: sobre 332 gobiernos estudiados, el 28% no disponían de la mayoría parlamentaria y el 12% superaba el 75% de los escaños (49); por otra parte, tan sólo el 39% de los gobiernos estaban formados por un único partido (50). Se ve, pues, que gobiernos de mayoría, de minoría o de amplia coalición son realidades presentes en el mundo contemporáneo cuyas causas de formación no nos compete ahora analizar puesto que sería tanto como introducirse en un estudio comparativo de los distintos sistemas políticos. Pero qué duda cabe que, entre la influencia del sistema de partidos y el sistema electoral, hay que reservar un espacio a la exigencia constitucional de un determinado tipo de mayoría para la formación de gobierno. Que el gobierno sea o no mayoritario es tan importante que, no sólo su vida política puede depender de este hecho, sino que el mismo funcionamiento del sistema se ve afectado por ello; de ahí que Duverger nos haya ofrecido una última tipología basada en la noción de mayoría (51).

La mayoría constitucionalmente requerida incide, pues, en el tipo de gobierno resultante, en la amplitud de sus alianzas, en la formación de la oposición y en el funcionamiento de todo el sistema político. Por ello, al discutirse este tema en las Cortes Generales, se desarrolló un am-

plio debate que, no debería olvidarse, ponía a la vez en cuestión al gobierno de la UCD que, con los criterios de Colliard, habría de calificarse de "homogéneo casimayoritario". La fórmula que la Constitución ha recogido en su art. 99 permite que este tipo de gobierno pueda reproducirse; pero antes, las fuerzas minoritarias habían intentado asegurar al ejecutivo una base parlamentaria más amplia (a la par que dificultar la política centrista).

En efecto, en el primer borrador se partía de la necesidad de un gobierno fuerte en su relación con el Congreso al disponerse que el nombramiento del Primer Ministro se produjera por mayoría absoluta en las tres primeras votaciones, pudiendo luego ser elegido por la mayoría simple; pero debiendo presentar su gobierno a una posterior votación de confianza en la que, de nuevo debía alcanzarse la mayoría absoluta (52). La finalidad de este sistema consistía en obligar al partido mayoritario a pactar con otras fuerzas políticas, en el supuesto previsible porque ya era real de que el primer partido no alcanzara la mitad más uno de los escaños.

Pronto, pero, desaparecería este complicado procedimiento. El primer anteproyecto de la ponencia, coherentemente con las modificaciones ya analizadas, ofrecía un texto radicalmente distinto con la posibilidad de formar gobierno por mayoría simple. Desaparece la votación sobre el gobierno y la investidura se realiza exclusivamente sobre su Presidente, de la siguiente manera:

"Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorga su confianza a un candidato designado... el Rey le nombrará Presidente del Gobierno. Si en los diez días siguientes, ninguno de los candidatos hubiese recibido la confianza del Congreso, por mayoría absoluta, el Congreso podrá otorgar su confianza por mayoría simple" (53).

A nuestro entender, este anteproyecto marca de una manera definitiva el cambio en la forma de producirse la investidura. Ciertamente es que las enmiendas que se presentarán a este artículo serán todavía numerosas; pero la posición mayoritaria, articulada alrededor de la UCD, mantendrá hasta el final un redactado que permitiera la aparición de un gobierno de minoría. Así fue en todos los proyectos de la Constitución; sin embargo el texto propuesto iría sufriendo variaciónes a lo largo de los distintos trámites procedimentales. Por eso, conviene señalar que en el "iter" de este artículo hay que diferenciar la batalla política, que se produce exclusivamente en el seno de la ponencia, de las enmiendas clarificadoras de la opción adoptada.

Nos explicaremos; en la ponencia constitucional se había ofrecido un primer redactado que primaba los gobiernos formados por mayoría absoluta para posteriormente permitir, con el artículo arriba citado, la designación del candidato por mayoría simple. Abierto el trámite de enmiendas, apare-

cieron tres posiciones, representadas esencialmente por los grupos Comunistas, de la UCD y Socialistes de Catalunya.

Para el grupo parlamentario Comunista resultaba ineludible el sistema de triple votación por mayoría absoluta del primer borrador; con lo que parece que aquella primera redacción se debía a su iniciativa (54). Idéntica era también la posición de los diputados Verde Aldea y Pau Perarnau (MC) (55) y parecida la que presentaba Fernández de la Mora (AP) (56). Por el contrario, la UCD se situaba en el otro extremo, eliminando cualquier referencia a una mayoría cualificada. Conviene insistir en esta enmienda porque evidencia su preocupación para conseguir las máximas facilidades en la formación del gobierno:

"... la persona encargada deberá contar, para ser Presidente del Gobierno, con la confianza del Congreso de los Diputados. La confianza se entenderá otorgada por el voto de la mayoría simple de los miembros de la Cámara..." (57).

Según el partido en el Gobierno, esta enmienda era coincidente con la razón de ser del artículo presentado por la ponencia -"responde al mismo sistema adoptado en el proyecto al que esta enmienda se formula y que la expone en forma más simplificada y flexible" (58).

¿Era realmente así? El art. 97 del primer anteproyecto presenta dos posibles interpretaciones. Puede entender

se que, al hablar de "ninguno de los candidatos", se exige que haya más de uno durante los diez primeros días y que se sometieran a la votación de mayoría absoluta. Pero también el supuesto en que pensaba la UCD resultaba perfectamente factible; se trataría de presentar un candidato que, derrotado en la primera votación, volvería a solicitar la investidura después de que el Rey dejara transcurrir los diez días sin realizar nuevas propuestas.

El anteproyecto, la enmienda de la UCD, posibilitaban el gobierno de minoría. Socialistes de Catalunya, en una posición intermedia entre la centrista y la comunista, sugerían un sistema en su enmienda 289 que, sin cerrar el paso a los gobiernos minoritarios, forzara a los candidatos a los acuerdos interpartidistas. La fórmula para conseguir este objetivo consistía en reforzar la exigencia (discutible en el artículo de la ponencia) de una pluralidad de candidaturas, mediante su sucesión temporal:

"Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorga su confianza a dicho candidato, el Jefe del Estado le nombrará Presidente del Gobierno. De no alcanzarse dicha mayoría, se procederá a proponer otro candidato. Si el Congreso tampoco le otorgarla, en cualquiera de las dos propuestas siguientes, mediante el voto favorable de la mitad más uno de los diputados presentes" (59).

De hecho, con esta enmienda, se precisaba la primera interpretación efectuada acerca del art. 97 del anteproyecto. En una Cámara similar a la del 15 de junio, esta enmienda podía llevar, sin forzarse en absoluto, a que se sometieran a la investidura los líderes de los dos principales partidos del país o que, para evitarlo, el primero entrara en negociaciones con otros y buscare la investidura en la primera vuelta por mayoría absoluta.

Este original sistema, que indirectamente reconoce un papel institucional al líder de la oposición, no sería recogido por la ponencia que adoptaría por mayoría el siguiente redactado:

"Si no alcanzare dicha mayoría, las sucesivas propuestas se tramitarán en la forma prevista en los apartados anteriores y la confianza se entenderá otorgada si el Congreso de los Diputados la votare por mayoría simple" (60).

La batalla política por un gobierno de amplia base había terminado. En la Comisión Constitucional del Congreso, se retiraron todas las enmiendas y tan sólo Solé Tura hizo una breve explicación de voto para señalar que este redactado no era óptimo, aunque cumplía con los requisitos exigibles a un régimen constitucional.

Pero, a pesar de haberse logrado la unanimidad, el artículo aprobado por el Congreso presentaba una ambigüedad.

¿Qué debía entenderse por sucesivas propuestas? De nuevo, podían efectuarse dos lecturas. Una consistía en pensar que, tras la derrota de un primer candidato en la mayoría absoluta, el Rey propondría otro que necesitaría únicamente la mayoría simple. Así entendido el artículo resultaba absurdo, bien por lo injusto, bien porque hubiera llevado a la aparición de hombres de paja en la primera votación (61). Más lógica parecía otra interpretación, conforme a la cual se distinguiría "propuesta" de "candidatura" y, por tanto, un mismo candidato se sometería primero a la votación de mayoría absoluta y, posteriormente, a la simple, para reiniciarse el proceso si no obtuviese la investidura.

El Senado, ante esta duda, modificó el texto recibido del Congreso para que sólo fuera posible el segundo procedimiento que acabamos de citar; porque, como decía Villar Arre_gui (PSI), "... parece lógico que si el primer Presidente (sic) presentado ante el Congreso no obtiene la mayoría absoluta, pueda ser investido mediante mayoría simple, como ocurrirá, de acuerdo con el texto del Congreso, con el resto de los Presidentes (sic) designados" (62). Por estas razones, una enmienda "in voce" de UCD sería aprobada por unanimidad y ya sólo ligeramente modificada, por cuestiones de estilo, por la Comisión Mixta Congreso-Senado.

Con ello, han quedado reforzadas las posibilidades de que el gobierno surja de una mayoría simple, convirtiendo en mera forma la primera votación. La brevedad del plazo entre una y otra, cuarenta y ocho horas, hacen conce-

bir que se trata en realidad de un único acto que se abriría en una especie de consulta formal a la opinión del Congreso, siendo el segundo momento el decisivo.

E) CONSIDERACIONES GENERALES

Como se ve por todo lo que llevamos dicho, la investidura relaciona el Congreso de los Diputados con el Senado, el Monarca y el gobierno. Por lo que respecta al primer punto, el Senado, casi parece un eufemismo que hablemos de relación; en realidad, diríamos marginación y subordinación del mismo. Tampoco presentan demasiado problema las relaciones con el Monarca; como ha dicho de Otto refiriéndose a la Monarquía parlamentaria -forma política del Estado español según el art. 1 Const.- le compete a éste tan sólo un "poder de reserva" y, por tanto, normalmente, su intervención recogería las tendencias dominantes en el electorado y en la Cámara (63); pero sí, en uso de ese "poder de reserva", en "... el caso más típico... de la dificultad para producir una mayoría gubernamental, situación en la que el poder de nombramiento del primer ministro ya no es utilizado para formalizar una decisión previamente dada, sino para impulsar esa decisión o para suplirla" (64), la intervención del Rey no fuera ya meramente formal, el Congreso conservaría el último control bien aceptando la propuesta regia, bien provocando nuevas elecciones transcurrido el plazo de los dos meses previstos en el art. 99.5 Const.

El auténtico problema se produce en el corazón del artículo, en el mismo proceso de designación del Presidente del Gobierno. La voluntad de la UCD -sólo discutida en los trámites constituyentes iniciales por los grupos Comunista y Socialistas de Catalunya- impuso que los gobiernos pudieran nacer, con facilidad, por minoría. Si se tiene en cuenta que el sistema electoral español es, a pesar de sus distorsiones, proporcional y que ello puede llevar a sistemas de partidos políticos en el que ninguno tenga la mayoría, el hecho resulta más grave. En efecto, un supuesto normal de aplicación de este artículo podría corresponder a un partido mayoritario, sin escaños suficientes para tener la mayoría absoluta, sin una presión constitucional para buscar sólidos apoyos parlamentarios; es decir, este partido llegaría al gobierno por mayoría simple, tras la negación de algunas abstenciones.

Por todo ello, nos viene a la mente el concepto de "parlamentarismo negativo" (65). Esta noción, cuyo uso idóneo debería limitarse a los regímenes continentales monárquicos, con la excepción belga (66), queremos utilizarla en un sentido que normalmente no tiene y, exclusivamente, como base para una reflexión. El concepto de "parlamentarismo negativo" alude a la inexistencia de un procedimiento formal parlamentario para la formación del Gabinete ministerial (67); se presume que la confianza de las Cámaras existe en tanto en cuanto no se ejerza la censura. Evidentemente, éste no es el caso de España y, por tanto, no le corresponde esta clasificación ju-

rídica. Pero si se tiene presente la finalidad última del "parlamentarismo negativo", el posibilitar la formación de gobiernos de minoría, el art. 99 Const. no se halla muy lejos. Por lo tanto, si "parlamentarismo negativo" fuera un concepto sociológico, y no jurídico, no dudaríamos en utilizarlo.

Así, con este sistema, la finalidad del constituyente se dirigía más a la creación de gobierno que no a posibilitarle, por el acto de su formación, los medios de una acción eficaz. Recordemos que el art. 99, junto con el sistema mediante la abstención de algunos diputados en la segunda votación. Por tanto, se trataría de un ejecutivo débil en su relación con el Parlamento. Paradójicamente, pues, la investidura afirma el predominio parlamentario en el sistema político español; este gobierno debería estar constantemente pactando su actuación legislativa para llevar a cabo su programa y siempre estaría sometido a la amenaza de una censura.

En realidad, veremos cómo ello no es así. La Constitución, y los constituyentes, previeron suficientes mecanismos en beneficio del ejecutivo. El supuesto de gobiernos de mayoría "negativa" -claramente advertidos por Solé Tura (68) -, el pensarse "sociológicamente" en un "parlamentarismo negativo" ha conducido a importantes distorsiones en la responsabilidad política y será, en este contexto, que el "parlamentarismo racionalizado" encontrará su verdadero sentido.