

# LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LAS CORTES GENERALES

JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS

*SUMARIO:* I. EL MARCO NORMATIVO DE LA FORMA DE GOBIERNO.—II. LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES: 1. *El Estado de partidos (nacionales y nacionalistas)*. 2. *La inexistencia de una tradición democrática*. 3. *La integración europea*.—III. EL RESULTADO: UNA REALIDAD DOGMÁTICAMENTE INAPREHENSIBLE: 1. *El nacimiento de la relación: la constitución del Gobierno y su continuidad*. 2. *La configuración de las relaciones desde el punto de vista del ejercicio de las potestades normativas*. 3. *Las relaciones desde la perspectiva del control*.—IV. APUNTES PARA OTRO ENTENDIMIENTO.—BIBLIOGRAFÍA.

## I. EL MARCO NORMATIVO DE LA FORMA DE GOBIERNO

Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales se cifran, como es sabido, en una determinada forma de gobierno, de la que las previsiones de la Constitución escrita son sólo un componente. A ellas han de sumarse las convenciones constitucionales, la práctica de los órganos implicados y los hechos singulares de la vida política (I. de Otto), todo ello atravesado por la presencia ineluctable de los partidos políticos. La Constitución ofrece así el marco normativo en el que ha de configurarse una realidad no sólo jurídica, cuya concreta definición admite una pluralidad de formulaciones; tantas cuantas sean políticamente posibles en esa estructura de Derecho. En estas páginas se trata de examinar, en sus líneas más generales, cuál ha sido la específica configuración de la forma de gobierno alcanzada entre nosotros tras los primeros veinticinco años de vigencia de la Constitución de 1978.

Sobre la estructura normativa de los preceptos constitucionales se ha ido tejiendo, en efecto, una realidad que ofrece hoy una fisonomía específica entre las muchas que, desde aquellos presupuestos, pudieron llegar a conformarse, y

que no tiene que ser necesariamente la que será en los próximos años; al menos, no normativamente y aceptando, por tanto, que quizás los componentes no normativos de la forma de gobierno no permitan muchas otras variantes. Las previsiones normativas son conocidas y no interesa aquí detenerse en ellas, pues lo que importa es contrastar el modo en que su realización práctica ha terminado por definir, tras veinticinco años, el régimen de relaciones Gobierno/Cortes Generales que hoy tenemos. Desde luego, la primera referencia normativa de interés es la del artículo 1.3, que califica la forma política (*rectius*, de gobierno) del Estado como *Monarquía parlamentaria*. De la conjunción de los Títulos III (Cortes Generales) y IV (Gobierno y Administración) resulta ya necesariamente un régimen de relación. Sin embargo, la Constitución ha querido formalizar las relaciones entre ambos órganos en un Título específico (el V) en el que se recogen preceptos que disciplinan una parte de ese régimen (exigencia de responsabilidad, disolución anticipada y estados de alarma excepción y sitio). Se trata, ciertamente, de una parte manifiestamente exigua y recogida con criterio discutible, pues se excluye, por ejemplo, la relación interorgánica por excelencia: la que se traba en el arranque de la constitución del Gobierno; también las que resultan de la articulación de los procedimientos legislativos o de la concurrencia de potestades legislativas, incluyéndose, en cambio, algunas tan intempestivas en este contexto como las disciplinadas en el artículo 116.

Las previsiones normativas relevantes para la construcción del régimen definidor de la forma de gobierno superan, sin embargo, el marco de los tres Títulos señalados, extendiéndose, en realidad, a lo largo de toda la Constitución. Y desde esa consideración de conjunto se advierte sin dificultad que los preceptos constitucionales sientan las bases para un modelo de relación que encaja en los presupuestos dogmáticos del denominado *parlamentarismo racionalizado*: Gobiernos dependientes de la voluntad de la Cámara pero asegurados frente a minorías que no puedan traducir un rechazo por mayoría absoluta en una alternativa conjunta de gobierno apoyada en una mayoría equivalente. A partir de ese modelo dogmático se ha desarrollado una realidad práctica condicionada, en su origen y en su decurso, por una serie de factores estructurales muy característicos de nuestra circunstancia histórica. A ellos me refiero a continuación.

## II. LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES

La proyección práctica de las previsiones de la Constitución escrita ha estado determinada, en mi opinión, por tres circunstancias principales: de un

lado, la lógica propia del Estado de partidos, que ha desfigurado profundamente la realidad dogmática; de otro, una cierta desestructuración social frente al poder, fruto de la experiencia histórica y de la inexistencia de una tradición democrática; por último, la integración europea, con la consiguiente superposición de un nuevo marco normativo. Desde estas circunstancias se perfila el contexto en el que se ha verificado aquella proyección, integrado por factores que no son siempre de naturaleza normativa, sino también de carácter fáctico y político, por más que condicionados en origen por previsiones de Derecho. Basta reparar en el caso, por ejemplo, del sistema de partidos, consecuencia inmediata del régimen electoral.

### 1. *El Estado de partidos (nacionales y nacionalistas)*

Es notorio que las relaciones Gobierno/Cortes Generales lo son entre órganos constitucionales atravesados en su composición por un denominador común, los partidos políticos, que operan como elemento de continuidad entre poderes que el dogma de la división quiere separados y contrapuestos, con el fin de operar en un régimen de equilibrio del que resulte la libertad. La construcción dogmática tradicional se ha visto así superada por una realidad que demanda nuevas construcciones teóricas. El fenómeno tiene, desde luego, alcance universal, ofreciendo en España, durante los últimos veinticinco años, la singularidad que resulta del componente territorial añadido a la divisoria ideológica a cuyo alrededor se articulan habitualmente los partidos políticos.

A los efectos distorsionadores de la nueva realidad del Estado de partidos me referiré al examinar el funcionamiento observado en estos años por el régimen normativo regulador de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. En este punto interesa ahora destacar que el modelo ha mostrado desde el principio una clara tendencia bipartidista, nucleándose alrededor de dos grandes opciones de gobierno, satelizadas por formaciones nacionalistas a las que ocasionalmente ha cumplido desempeñar las funciones de «partido bisagra», papel para el que —desaparecido prontamente el *Centro Democrático y Social* y situados el *Partido Comunista* y después *Izquierda Unida* en un extremo del abanico que no permite la equidistancia respecto de las dos opciones mayoritarias— no existe una formación política de alcance nacional. Ello ha supuesto que la consecución de la mayoría absoluta se haya convertido en una condición necesaria de gobierno. O al menos que así se perciba, en la idea de que, en otro caso, la mayoría simple ha de reforzarse necesariamente con el apoyo de partidos nacionalistas, lo que supone que la formación de una mayoría estable de gobierno pase por la consecución de acuerdos que pueden afectar

a elementos sustantivos de la definición del modelo de Estado; definición que, como es sabido, aún está por cerrarse en este largo proceso constituyente material que se ha prorrogado desde 1978 hasta el presente y aún más allá del futuro inmediato. Así, cuestiones como la financiación autonómica o la presencia institucional del Estado central en las Comunidades Autónomas han quedado al albur de las negociaciones para la constitución de una mayoría estable de gobierno (1993 y 1996). Por contra, cuando el apoyo nacionalista no ha sido necesario para ese fin se ha observado una deriva centralizadora que en los primeros ochenta pudo llevar a un modelo muy distinto al que finalmente se impuso (LOAPA) y que en la Legislatura que acaba de concluir (2000-2004) se ha resumido en la progresiva anatemización de la diversidad (ejemplificada de manera rotunda con la impugnación jurisdiccional anticipada del llamado «Plan Ibarretxe»).

La definición del Estado, en suma, ha respondido —y aún responde— al designio de las necesidades de partido para la constitución de Gobierno. Esto supone que el modelo descansa, por principio, en la mayor indefinición, como cuestión que ha de quedar permanentemente abierta. Y supone, también, que las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales se vean eventualmente interferidas por terceros, de manera que queden enmarcadas en un conjunto más amplio, dando cabida, a través del correspondiente partido, a Gobiernos y Asambleas autonómicos que, en el marco de sus respectivas relaciones interorgánicas, responden a mayorías contrarias a la constituida en el Parlamento nacional.

## 2. *La inexistencia de una tradición democrática*

En segundo lugar, una cierta desestructuración social frente al poder, fruto de la experiencia histórica de una dictadura cuyos efectos culturales distan mucho de haberse diluido, o, si se prefiere, de la inexistencia de una verdadera tradición democrática y, antes aún, de una verdadera sociedad civil y de una opinión pública digna de ese nombre, parecen haber derivado los componentes presidencialistas que sobre el papel ofrece el modelo constitucional hacia un sistema de gobierno que, por momentos y en función de las circunstancias políticas, ha podido degenerar en esquemas de conducta muy próximas al caudillismo. La fuerte racionalización del parlamentarismo establecida por el constituyente no hace sino abonar esa tendencia. Así, las elecciones generales se parecen cada vez más a la elección de compromisarios que han de designar a un Presidente del ejecutivo nacional, popularizándose en las campañas electorales la figura del «candidato a la Presidencia del Gobierno», constitucional-

mente reservada, sin embargo, para el dominio del Parlamento constituido. La Presidencia del Gobierno es hoy, en definitiva, el centro de las elecciones generales. Posición que ya no abandona en el curso de la legislatura.

Constituido el Gobierno, las relaciones del Gabinete y del conjunto de la Administración con las Cortes Generales tienen un componente claramente escorado en beneficio de los primeros. Desde luego es así por la acción conjunta de múltiples factores de orden normativo, institucional y político, pero por debajo de todo ello puede intuirse, en mi opinión, el peso muerto de una tradición que confunde al Gobierno con el Estado, identificando la autoridad en sentido amplio con la autoridad gubernativa, y que opera sobre individuos lastrados en su memoria colectiva por una Historia que pocas veces ha permitido que los súbditos se elevaran a la dignidad de ciudadanos. El ejemplo puede parecer menor y hasta pintoresco, pero creo que lo dicho tiene su manifestación más viva y elocuente en el modelo de puesta en escena al que se ajustan las comparecencias del Gobierno y «autoridades» ante las Comisiones de las Cámaras, situando a aquéllos por encima de los parlamentarios y en compañía del presidente de la Comisión (al cabo, una autoridad parlamentaria). No se escenifica, por tanto, con todo el valor que le cumple a la escena en las relaciones de poder, un juicio parlamentario sobre el Gobierno, al modo de los sistemas presidencialistas, ni se da expresión a una rendición de cuentas del ejecutivo, sino más bien a una condescendiente ilustración gubernativa, impartida desde la distancia de la tarima profesoral. Lo absurdo de esta puesta en escena apenas se ha advertido cuando han comparecido particulares implicados en asuntos que, además de interesar a la Comisión, también habían llamado la atención de los Tribunales penales (Banesto, Gescartera). Y es, desde luego, sintomática de la filosofía de un modelo de gobierno en el que los representantes de la soberanía popular parecen tener dificultades para asumir que frente a cualesquiera otros órganos del Estado la suya es la autoridad primera.

La ocupación por el Gobierno (en realidad, por su Presidente) de una posición de centralidad excluyente en el sistema político llega al punto de confundir, según se ha dicho, al Gobierno con el Estado y a confiar en el primero la defensa exclusiva de los intereses generales, vertebrándose paulatinamente un modelo que propicia una sorprendente obsequiosidad para con el ejecutivo, al que se sitúa en una posición institucional equivalente a la que las Leyes Fundamentales reservaban al Jefe del Estado. La rémora del espíritu de aquellas Leyes también se deja sentir en los resabios centralizadores que hacen del Gobierno el garante último de la unidad del Estado y que se advierten en una cierta deriva de la jurisprudencia constitucional en materia de suspensión de leyes autonómicas (2003) y en las resistencias que todavía hoy encuentra la idea

de que las Comunidades Autónomas son tan Estado, y con título tan legítimo, como el Estado central que con ellas conforma el todo.

### 3. *La integración europea*

La integración en la Unión Europea ha supuesto un cambio estructural de gran alcance respecto de la situación de partida. No tanto por la pérdida relativa de competencias que han padecido las dos partes de la relación examinada, cuanto por el protagonismo que le cabe al Gobierno en el proceso de formación de la voluntad comunitaria y, con ello, en la producción de las normas que, procedentes de esa fuente, se impondrán en su aplicación frente a las nacionales, singularmente frente a la ley parlamentaria. Aquí la necesidad de apurar los mecanismos de control parlamentario se han hecho más evidentes.

La integración europea abunda en la idea de que la tendencia de los tiempos apunta, por lo que hace al papel de los Parlamentos, hacia la potenciación de su competencia fiscalizadora en detrimento de la legislativa. La ley es hoy fruto del Gobierno y de su mayoría parlamentaria y está acompañada por normas gubernamentales de su mismo valor y rango, cediendo una y otras ante la primacía incontestable del Derecho Europeo. En estas circunstancias, la función que, por privativa, justifica la existencia de la institución parlamentaria es, sin duda, la función de control; por lo que hace al ámbito de la Unión Europea, el control de la voluntad manifestada por el Gobierno en esa sede y sobre su concurso en la formación de la voluntad comunitaria, que será, al cabo, la determinante del contenido de las normas que disciplinen la vida de los ciudadanos. La timidez con la que, en líneas generales, el Parlamento ha desarrollado sus labores de control explica —ya en el contexto general del Derecho internacional— que el Gobierno no haya tenido problemas para, por sí y ante sí, refundar la OTAN (1999) o quebrar la legalidad internacional en Irak (2003), hurtando al Parlamento la posibilidad de debate o, de haberse celebrado una vez acordada la acción, haciendo abiertamente caso omiso de los mínimos a los que el ejecutivo hubiera tenido a bien comprometerse (negociación de la segunda resolución de la ONU sobre la invasión de Irak).

El proceso europeo, en particular, y la progresiva institucionalización de las relaciones internacionales, con carácter general, han supuesto, en definitiva, una multiplicación de los marcos normativos en los que ha de desempeñarse la lógica constitucional de las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno. El fenómeno ha puesto en claro que esa lógica es la del control parlamentario de la acción del Gobierno, sujeto activo en el orden internacional frente al que sólo cabe oponer, internamente, el contrapoder de la minoría parlamentaria. Los términos de su relación no se resuelven ya en el terreno de la

distribución de ámbitos materiales de normación (reserva de ley), sino en el de la fiscalización por las Cortes Generales del proceder del Gobierno en el curso de la formación de las voluntades que, en los diferentes marcos normativos, constituyen el contenido de las normas que, en todos los grados de aplicabilidad posible, regulan todas las materias imaginables.

Estado de partidos, lenta disolución del precipitado cultural de la dictadura y complejidad de los niveles normativos en los que operan los sujetos de la relación representan las tres condiciones estructurales sobre las que se ha ido definiendo en estos años, a partir de los preceptos constitucionales, la realidad de la forma de gobierno. De ellas ha resultado que las previsiones normativas a propósito de las funciones respectivas del Gobierno y de las Cortes Generales y del régimen efectivo de sus relaciones institucionales hayan acabado perfilando, en el devenir de la práctica política, una realidad dogmáticamente inaprehensible.

### III. EL RESULTADO: UNA REALIDAD DOGMÁTICAMENTE INAPREHENSIBLE

#### 1. *El nacimiento de la relación: la constitución del Gobierno y su continuidad*

- La Constitución prefigura, como se ha dicho, un sistema de parlamentarismo corregido que permite la formación y continuidad de Gobiernos minoritarios. La posibilidad de investidura del candidato a la presidencia del Gobierno por mayoría simple y el modelo de censura constructiva arbitrada como cauce para su derrocamiento blindan suficientemente al Gobierno frente a una mayoría contraria en tanto no cristalice alrededor de un candidato alternativo. Por su lado, la cuestión de confianza ofrece un mecanismo suficiente para garantizar la disciplina de la mayoría sobre la que se constituye el Gobierno cuando su voluntad es la de una pluralidad de partidos (coligados o simplemente comprometidos) y no basta, por tanto, la seguridad que por sí dispensa ya la disciplina interna de un único partido. Con todo, la posibilidad de Gobiernos minoritarios no los hace sin más practicables, pues la viabilidad de su programa político puede verse dificultada hasta la impotencia si no se cuenta con apoyos parlamentarios que, sobre no perturbar la subsistencia del ejecutivo contribuyendo a la formación de una mayoría alternativa de gobierno, aseguren una colaboración mínima en los procedimientos legislativos, imprescindible para la transformación de la voluntad política en voluntad de Derecho. Que

entre esos procedimientos se cuente el agravado de las leyes orgánicas supone que sin una mayoría absoluta estable le quede vedada a la mayoría gubernamental la intervención en sectores fundamentales del ordenamiento.

- Si algo ha acreditado la experiencia de estos veinticinco años es que el procedimiento de investidura del artículo 99 de la Constitución no ha convertido al Rey en protagonista material de la formación de los Gobiernos. La «función de reserva» que teóricamente le reconoce el precepto (I. de Otto) no ha superado nunca los límites de la formalidad, sin que se haya dado el caso de que el Jefe del Estado hubiera de suplir con la suya una inexistente voluntad parlamentaria. O ésta era indubitada, en los casos de mayoría absoluta de un único partido, o se había fraguado al margen de las consultas regias entre el partido mayoritario y los que (siempre sin coligarse con éste) se han comprometido a apoyarle durante la legislatura. Las consultas del artículo 99 han adquirido, pues, un carácter apenas protocolario y nunca han comprometido la neutralidad institucional de la Jefatura del Estado, cuyas propuestas al Presidente del Congreso de los Diputados han respondido siempre al designio de las negociaciones cerradas entre el partido mayoritario y sus socios de legislatura o, sencillamente, a la lógica incontestable de la mayoría absoluta de un único partido.

- La formación de Gobiernos minoritarios no ha generado ningún supuesto de crisis institucional, aunque el episodio de la Asamblea de Madrid del año 2003 sería perfectamente reproducible en el marco de las Cortes Generales, en las que, con alcance mucho menor, también se ha padecido el fenómeno del transfuguismo, con el consiguiente debate acerca de la titularidad, personal o partidista, de los escaños parlamentarios. Ya se ha dicho, en efecto, que las elecciones generales se han ido conformando como verdaderas elecciones de compromisarios, concibiéndose apenas como simple trámite para la formación de Gobierno. Este entendimiento del proceso electoral, abiertamente fomentado por los propios partidos, ha dado lugar a algún debate sobre la figura del mandato representativo, institución que, al igual que la del suplicatorio, se ha convertido en ejemplo paradigmático de la distancia que media entre las instituciones de Derecho parlamentario y la realidad del Estado de partidos. En el terreno dogmático y normativo las cosas están meridianamente claras: el artículo 67.2 de la Constitución desvincula al electo de los electores, de manera que aquél concurre con sus iguales a la representación del pueblo por las Cortes. Representa, en definitiva, a una abstracción, lo que es tanto como decir que no debe rendir cuentas a ninguna instancia concreta ni hacerlo al cuerpo electoral antes de las siguientes elecciones. Sin embargo, hoy día la cuestión es si el mandato representativo deshace verdaderamente una relación (elector/electo) que *nunca* ha llegado a existir sino por persona interpuesta, dada la notoria



vinculación establecida entre el elegido y la lista o el partido bajo cuya égida se ha presentado ante el elector.

La prohibición del mandato imperativo tenía todo el sentido en una época en la que el mandato no se duplicaba en dos estadios, esto es, cuando los electores no eran los ciudadanos, sino asambleas de notables que podían pedir cuentas a los Diputados, verdaderos delegados o apoderados de su voluntad. Hoy esa revocación sería imposible, salvo si se convocaran elecciones para revocar mandatos o confirmar los concedidos (en la estela de episodios tan pintorescos como las elecciones californianas de 2003). El sentido de la institución hoy día sólo puede ser el de defender al electo frente a los nuevos «notables», es decir, los partidos, que sí están en situación de pedir cuentas con efectividad.

En la nueva lógica de los tiempos muestra todo su buen sentido la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la «propiedad» de los escaños (STC 10/1983, de 21 de febrero), aunque el caso de la Comunidad de Madrid de junio de 2003 pone de manifiesto la necesidad de alguna corrección de planteamiento. El elector es hoy llamado para constituir Gobierno antes que para integrar una Asamblea. Si se quiere, es llamado para formar una mayoría, un poder, que se formalizará en un complejo orgánico, la Asamblea y el Gobierno. Quizás por ello la lógica del mandato representativo sólo debería operar cuando la Cámara ya está constituida y el Gobierno formado, pues hasta ese punto alcanza el compromiso electoral, desplegándose sólo a partir de entonces la lógica de la representación de una abstracción. El Diputado se autonomiza en ese momento respecto de la lista/partido y no puede ser revocado. Por el contrario, antes sí sería posible la revocación por el partido, si bien no podría hablarse en propiedad de una revocación, sino de una imperfección del mandato encomendado por el elector a la lista de su elección (y confiado por ésta al candidato en ella incluido), que no llega a consumarse, pues lo es para formar una mayoría de gobierno y sólo se perfecciona cuando el Gobierno se ha formado.

- La estabilidad propiciada a los Gobiernos minoritarios por la normativa constitucional ha dado lugar a experiencias muy distintas. Dejando a un lado, por la singularidad de las circunstancias políticas y del propio partido, los Gobiernos de la UCD, las dos Legislaturas con Gobiernos de minoría (1993 y 1996) han coincidido con una notable revitalización del Parlamento como centro de la dirección política, si bien en la primera de ellas todos los esfuerzos parecían dirigidos antes a la sustitución del Gobierno que a su apuntalamiento para el ejercicio ejecutivo de la política de gobierno acordada en la Cámara baja. Si el Gobierno minoritario del *Partido Popular* (1996-2000) encontró en la Cámara los apoyos necesarios para gestionar un programa de gobierno que, sin ser exactamente su programa electoral, pudo negociar con otros grupos par-

lamentarios, el Gobierno socialista de 1993-1996 se vio inmerso desde el principio en un ejercicio continuado de supervivencia, poniendo de manifiesto los peores efectos de la excesiva racionalización de nuestro sistema parlamentario, que ha llegado a hacer del fortalecimiento institucional de los Gobiernos políticamente débiles una verdadera perversión, como acreditan los estertores de la V Legislatura y la patética tentativa de *Coalición Canaria* para que el Congreso solicitara al Presidente del Gobierno la convocatoria de elecciones generales.

El sistema se ha demostrado extraordinariamente reacio, en efecto, a la disolución de las Cámaras en los supuestos de debilidad gubernamental. La razón no ha de buscarse sólo en las previsiones del texto constitucional, sino también, y posiblemente sobre todo, en la imperfecta asunción de las convenciones y entendidos que dogmáticamente, y por encima de las normas escritas, definen la ortodoxia del parlamentarismo como forma de gobierno. En este sentido no es exagerado decir que uno de los momentos decisivos en la configuración de nuestro modelo constitucional vino marcado por la quiebra, en 1995, de un principio elemental en aquella ortodoxia: el que impone la dimisión del Gobierno que no puede aprobar el Presupuesto del Estado. Para nosotros, tanto en el nivel estatal como en el autonómico, esa consecuencia ha dejado de ser necesaria, de manera que la deriva presidencialista del modelo tiene aquí uno de sus más firmes fundamentos.

En definitiva, el modelo se ha ido perfilando a partir de un principio de continuidad que abomina de las disoluciones anticipadas y, antes aún, de los cambios de Gobierno en el curso de la legislatura. La fuerza del principio se ha demostrado especialmente en el hecho de que la moción de censura haya adquirido una funcionalidad muy distinta de la que teóricamente le cabe, pues lejos de aparecer como un mecanismo para la sustitución del Gobierno en y por el Congreso de los Diputados, se ha demostrado más adecuado para la escenificación de alternativas de gobierno dirigidas desde la Cámara al cuerpo electoral.

## *2. La configuración de las relaciones desde el punto de vista del ejercicio de las potestades normativas*

La realidad del Estado de partidos no se compadece con la distribución de las potestades normativas arbitrada desde la Constitución, por más que también desde una consideración estrictamente dogmática pueda hablarse de una relativa fungibilidad de las funciones de normación, cuyo equivalente orgánico es una cierta relativización del principio de división de poderes (STC 166/1986,

de 19 de diciembre). La potestad legislativa no es formalmente exclusiva, como se sabe, de las Cortes Generales, sino que éstas la comparten con el Gobierno, habilitado con facultades legislativas por vía de delegación parlamentaria (decreto legislativo), pero también titular inmediato de una potestad legislativa propia, bien que condicionada parlamentariamente en su vigencia (decreto-ley). Más allá de esta cotitularidad formal establecida por la propia Constitución, es incontestable que materialmente la verdadera potestad legislativa reside en el conjunto Gobierno/mayoría parlamentaria, verdadero órgano complejo, no formalizado, al que corresponde la dirección del Estado.

La experiencia demuestra que la iniciativa legislativa, por más que formalmente distribuida entre órganos y sujetos equiordenados, se materializa sólo con éxito si la auspicia aquel conjunto orgánico. Por lo mismo, los decretos-leyes siempre se han convalidado y la minoría parlamentaria (sujeto material que integra una realidad orgánica carente también de reconocimiento formal) sólo puede contribuir al procedimiento normativo por dos vías residuales: A) Sea mediante enmiendas aceptadas por la mayoría dirigente, lo que nunca ha sido el caso en términos significativos; ni siquiera en supuestos de debilidad gubernamental, cuando es notorio que cambia sustancialmente la situación descrita, pues entonces, lejos de llegarse a que legisle la oposición, sencillamente no se legisla en sede parlamentaria, sino gubernativamente por la vía del decreto-ley. B) Sea con el recurso al «legislador negativo», en un intento de prorrogar jurisdiccionalmente el debate parlamentario (Jiménez Campo), bien que con razones e instrumentos que no pueden ser ya los de la discusión política. A este respecto merece considerarse hasta qué punto nuestro modelo de jurisdicción constitucional ha conformado el régimen de las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno. Cuando menos, la legitimación de la minoría para interponer el recurso de inconstitucionalidad ha proveído de una cierta formalización institucional a la oposición parlamentaria, que encuentra también en el recurso de amparo un cauce adecuado para la garantía de las reglas del juego parlamentario (art. 23 CE). Frente a la irrelevancia práctica de los remedios jurisdiccionales establecidos para la resolución de conflictos entre órganos constitucionales, verdaderamente prescindibles en la lógica del Estado de partidos, la legitimación jurisdiccional de las minorías constituye un primer paso para la acomodación de la realidad institucional a la realidad política. Bien es cierto, sin embargo, que no puede cifrarse todo en los remedios jurisdiccionales, pues en ese terreno sólo puede buscarse, en último término, el equilibrio de poder que opone al constituyente con los poderes constituidos (Aragón Reyes). Y sobre ese único equilibrio no hay sistema que pueda perdurar.

La crónica de estos veinticinco años es así la de una oposición que, en lo que hace a la ley, sólo ha podido determinarla en su contenido con la anuencia

de la mayoría o con la razón ganada en un recurso de inconstitucionalidad. O que la ha hecho imposible por debilidad de la mayoría de gobierno o por ostentar ella misma la mayoría en el Senado (1993-1996) y discutir entonces hasta las prerrogativas constitucionales de la iniciativa legislativa del Gobierno (STC 234/2000, de 3 de octubre).

La iniciativa normativa es siempre, en definitiva, de la mayoría. La oposición no puede aspirar siquiera a condicionarla, sino a ejercer la dimensión de control inherente al procedimiento legislativo, de manera que si el debate público puede no reflejarse en el contenido de la ley, sí cabe esperar que llegue al electorado, verdadero destinatario tanto de la norma que le obliga como de la alternativa política de gobierno que se le ofrece desde la oposición en el curso de su tramitación parlamentaria. Se recuperaría así una cierta función formativa del Parlamento (Bagehot) mediante la institucionalización de las legislaturas como continuación formalizada del proceso electoral. Control, pues, al servicio de la oferta continuada de una alternativa de gobierno.

### 3. *Las relaciones desde la perspectiva del control*

La función de control, que el artículo 66 de la Constitución enumera como un componente más de la tríada funcional que define el círculo de las potestades de las Cortes Generales, se ha ido configurando como la función propia, definitoria, del Parlamento. Más exactamente, del órgano no formalizado «minoría» en su oposición al conjunto orgánico «Gobierno/mayoría». Precisamente el hecho de que esa nueva realidad orgánica no haya llegado a institucionalizarse (más allá de lo que se ha dicho a propósito de la legitimación para recurrir ante el Tribunal Constitucional o, en el orden de la representación política, del fracasado intento de dar cuerpo a una Jefatura de la oposición durante las primeras Legislaturas socialistas) ha convertido en relativamente inútiles las labores de control, explicadas aún desde el entendimiento de que las Cortes Generales fiscalizan, en tanto que órgano, el proceder del Gobierno, siendo así que orgánicamente, en tanto la voluntad del órgano sólo es la de su mayoría, no cabe control alguno.

El anclaje en ese entendimiento institucional no permite desarrollar un genuino control (minoritario) de la acción de gobierno (de la que son sujeto necesario el ejecutivo y su mayoría parlamentaria), imponiéndose así la urgencia de un modelo orgánico de nueva planta, ajustado a la realidad del Estado de partidos. En esa línea, el norte no puede ser otro que la idea del *contrapoder* (Garrorena Morales), a la que respondían las Asambleas medievales, concebidas como instrumento para la limitación de un poder ajeno, dado por supuesto

y del que no participaban. Hoy día ese cometido sólo puede desempeñarlo la minoría, considerada como contrapoder dentro de un poder y por oposición a un tercero (si se quiere, por referencia al complejo de poder formalizado en dos órganos separados), pero para ello es inexcusable una cierta institucionalización de su papel y la reinterpretación de los mecanismos de control en clave que no sea la de la relación entre órganos cuyas voluntades coinciden en la de una misma formación política.

El control parlamentario no es propiamente una función, sino un componente inherente a todos los procedimientos parlamentarios, de los que cabe predicar un carácter multifuncional (Rubio Llorente). El control es, en este sentido, una perspectiva de toda actuación y proceder parlamentarios, una función ubicua, verificada tanto en las actividades de control propiamente dichas como en el curso de los procedimientos legislativos y presupuestarios. Las Legislaturas transcurridas desde la entrada en vigor de la Constitución han puesto de manifiesto que la única fiscalización factible ha sido la que acompaña a la legislación. Y ello no sin dificultades, como las que derivan de la práctica de la «confusión legislativa», iniciada con el *Partido Socialista* y su política de «leyes omnibus» (señaladamente las de presupuestos, con una práctica sólo aparentemente corregida con las de acompañamiento) y llevada al paroxismo por el Gobierno *popular* en la VII Legislatura, haciendo de todas ellas auténticas «leyes de acompañamiento» (valga el caso de la reforma del Código Penal mediante enmienda del Senado a la Ley de Arbitraje), esto es, sin sujeción a criterio ni sistema e inaccesibles, por tanto, en su elaboración, a un principio de discusión ordenada y racional. Con todo, si bien de manera todavía insatisfactoria, se han buscado vías para la eficacia de instrumentos autónomos de control y de algún modo se ha «redimensionado» el sentido de los mecanismos constitucionales de control extraordinario (censura y confianza), por lo demás, según se ha dicho ya, prácticamente inéditos.

En lo que hace a lo primero, merece destacarse la instauración del control semanal del Gobierno mediante preguntas con contestación oral en el Pleno del Congreso de los Diputados (V Legislatura); fórmula que constituye un avance más bien tímido en la línea de lo deseable, pues adolece del hecho de que el formato adoptado sirve también para la propaganda del Gobierno, al que le cabe dar respuesta a preguntas planteadas por su propia mayoría, lo que desvirtúa la dimensión fiscalizadora del trámite. Por otro lado, y desde una perspectiva más general, la oposición parlamentaria ha demostrado —sin acepción de partido, aunque el reproche ha de dirigirse especialmente al *Popular*, acaso por la impotencia en que se vio sumido durante las primeras Legislaturas de mayoría socialista—, una notable miopía institucional y política en el empleo de la fórmula de las preguntas dirigidas al Gobierno, sustituyendo la incisivi-

dad y oportunidad de los interrogantes por la simple avalancha de peticiones de información con las que no parece perseguirse otra cosa que sepultar al interrogado bajo un cúmulo de preguntas para las que no interesa, al cabo, ninguna respuesta. La desmesura de la cantidad, en suma, al servicio de una estrategia que prescinde del valor de la crítica política como expediente último que le resta a quien no puede imponerse con los votos.

El sentido adquirido por la moción de censura en las dos ocasiones que ha sido utilizada (1980 y 1987) es el de un instrumento al servicio de la escenificación parlamentaria de una alternativa de gobierno dirigida al cuerpo electoral. Sin el riesgo añadido del pronunciamiento final en votación, el denominado «debate sobre el estado de la Nación» ha venido a institucionalizar esa nueva dimensión de la censura, integrando en nuestro modelo parlamentario un mecanismo de control típicamente presidencialista, esto es, desprovisto de un componente sancionador inmediato, por cuanto deferido al cuerpo electoral. En esa línea de «presidencialización» del parlamentarismo se ha querido interpretar el sistema de audiencia seguido por el Congreso de los Diputados con motivo de la designación de cuatro Magistrados Constitucionales en el año 2001. Ciertamente se trataba de poco más que un remedo del control presidencialista, pues la Cámara no controlaba al Gobierno, sino a la mayoría parlamentaria cualificada que, necesaria para la designación, se había orquestado entre los partidos que podían alcanzarla. Pero sí puede hablarse de la asunción de un cierto espíritu presidencialista si se atiende al fenómeno de la ruptura del binomio control/sanción (inmediata) y a un mayor protagonismo del componente informativo y formativo de la opinión pública.

En este punto merece atención particular la práctica observada en el terreno de las comisiones de investigación, verdadera cuestión pendiente de nuestro régimen democrático. Pues así como el control jurídico de constitucionalidad sólo es posible mediante la legitimación procesal de las minorías, así también la investigación en comisión pasa por la exigencia de que su convocatoria no dependa de la voluntad de la mayoría, como sigue siendo el caso. Es evidente que, tratándose de una investigación parlamentaria, las conclusiones sólo pueden alcanzarse con el juego de las mayorías, y en ese punto la voluntad de la comisión ha de ser la de la formación que domine la Cámara. Pero esta necesaria jerarquía de las voluntades (Rubio Llorente), inherente a la lógica del Parlamento, no puede traducirse en una pretendida jerarquía de las opiniones en el contexto de un debate político en libertad y a propósito de cuestiones de interés público. Si se quiere, tal jerarquía ha de ser la inversa en punto a la creación de comisiones de investigación y en lo que se refiere a la fijación de sus criterios. Hasta ahora, sin embargo, la voluntad de la mayoría no se ha aplicado, como sería natural, en el momento de las conclusiones, sino que

éstas han sido casi siempre imposibles por abortarse en origen toda pretensión de crear comisiones de esta especie. El ejemplo de las creadas, por otro lado, arroja un saldo bastante pobre, especialmente en términos de autonomía y distancia respecto del objeto de la investigación, demostrándose insuperable la imbricación de los intereses del Gobierno (de todos los Gobiernos) con los de la mayoría parlamentaria que lo sostiene y alcanzándose en ocasiones niveles que distan notablemente del juego limpio más elemental. Confusión, por tanto, demasiado repetida en estos años, entre la voluntad de los votos y la razón.

#### IV. APUNTES PARA OTRO ENTENDIMIENTO

Si algo ha demostrado la experiencia de veinticinco años de Constitución democrática es que el control del poder, definitorio del Estado constitucional, no puede confiarse a un órgano dominado por el poder político (partido) que también conforma al órgano controlado. Las Cortes Generales no han cumplido, sencillamente, con la función de contrapoder que para el Parlamento prescribe la dogmática constitucional, pues los partidos políticos comunican indefectiblemente a la institución con un Gobierno que no puede serle ajeno. Antes que poder él mismo, en el Parlamento domina el poder al que teóricamente debe controlar y la divisoria, a efectos de control, no pasa ya por la contraposición Gobierno/Cortes Generales, sino por la que dibujan la mayoría de gobierno y las minorías parlamentarias.

En estas circunstancias, la institucionalización de las minorías y la consiguiente formalización de los componentes de la realidad del Estado de partidos se convierten en exigencias ineluctables. Se trata de un proceso que ha de tomar pie en una cuestión de principio, a saber: que, en lo que hace a su relación con el Gobierno, las Cortes Generales sólo serán funcionalmente relevantes en la medida en que su cometido les sea exclusivo. Queda así fuera de lugar su consideración como ejecutoras de la voluntad mayoritaria y se impone la que las convierte en instrumento para la racionalización del proceso de concurrencia de alternativas de gobierno. Cauce objetivado, en definitiva, para la «propuesta electoral continuada».

Quiere decirse con lo anterior que no tiene hoy ningún sentido atribuir al Parlamento la función de garantizar el sometimiento del Gobierno a la voluntad mayoritaria del último electorado, sino justamente la de asegurar la posibilidad del cambio de esa misma voluntad. Cambio que es hoy estructuralmente imposible en el propio Parlamento, habida cuenta de la fortaleza y disciplina de los partidos, y al que sólo cabe aspirar en la convocatoria electoral más inmediata (Blanco Valdés).

Elevando todo esto a una cierta categoría, acaso pudiera decirse que, así como la Constitución, en el ámbito normativo, y el Jefe del Estado, en el terreno orgánico, reducen a unidad la complejidad de normas y órganos en que se descompone el ordenamiento, la dimensión institucional (antes que orgánica) del Parlamento se concreta en la reducción a unidad de la pluralidad de opciones políticas, objetivando racionalmente esa concurrencia y asegurando la alternativa de gobierno mediante el mantenimiento de la diversidad.

Esto hace que el verdadero destinatario de la actividad parlamentaria no sea otro que el cuerpo electoral y desde esa premisa debería entenderse y ordenarse la función del Parlamento (verdadero elemento de continuidad entre confrontaciones electorales), que no radicaría tanto en la limitación del poder del presente cuanto en la intención de alcanzar el poder en el futuro, mediando la decisión, obviamente, del único que puede confiarlo. De lo que también resulta que el control así articulado es obligadamente bidireccional y difuso, por cuanto el objeto del escrutinio no es sólo el Gobierno actual, sino también la oposición en tanto que alternativa.

La pervivencia de la idea de que el control lo es sobre el Gobierno y por su mayoría hace de él un imposible. Así ha sido entre nosotros durante estos años. Y si a ello se añade el predominio de una idea de la responsabilidad política verdaderamente mezquina y torpe, que ha hecho de la depuración de responsabilidades penales su obligado presupuesto (demérito que se cuenta entre los más graves de los Gobiernos socialistas), resulta un paisaje parlamentario escasamente edificante y un estilo de gobierno impropio de la sociedad democrática avanzada que la Constitución quiere en su Preámbulo.

#### BIBLIOGRAFÍA

Para formarse una idea de las pautas evolutivas de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales a lo largo de los primeros veinticinco años de vigencia de la Constitución, así como de los diagnósticos y propuestas más interesantes ofrecidos por la doctrina, son indispensables los siguientes estudios:

ARAGÓN REYES, M.: «Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado», en F. PAU I VALL (coord.): *Parlamento y control del Gobierno*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos/Aranzadi, Pamplona, 1998, págs. 29 y sigs

— *Gobierno y Cortes*, IEE, Madrid, 1994.

BLANCO VALDÉS, R.: «Control parlamentario, oposición política y alternancia en el Estado de partidos (Una reflexión a partir de la experiencia española)», en A. MONREAL (ed.): *La división de poderes: el Gobierno*, ICPS/Universidad de Lleida, Barcelona, 2000, págs. 31 y sigs.



- GARCÍA MORILLO, J.: *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*.
- GARRORENA MORALES, Á.: «Algunas sugerencias para renovar la función de control», en F. PAU I VALL (coord.): *Parlamento y control del Gobierno*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos/Aranzadi, Pamplona, 1998, págs. 421 y sigs.
- GUERRERO SALOM, E.: *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)*, Tecnos, Madrid, 2000.
- MONTERO GIBERT, J. R., y GARCÍA MORILLO, J.: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984.
- PÉREZ ROYO, J.: «La distribución de la capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno», en VV.AA.: *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 93 y sigs. (124 y sigs.).
- RUBIO LLORENTE, F.: «El Parlamento y la representación política», en *La forma del poder*, CEC, Madrid, 1997, págs. 185 y sigs.
- «Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes», en *La forma del poder*, CEC, Madrid, 1997, págs. 229 y sigs.

