

EL GOBIERNO ANTE EL PARLAMENTO

Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El gobierno y la función legislativa.*
III. *El gobierno y la función presupuestaria.* IV. *El gobierno y la función de control parlamentario.* V. *El gobierno y la función de impulso de su acción política.*

I. INTRODUCCIÓN

En los estudios de derecho constitucional es habitual advertir que las relaciones entre el gobierno y el Parlamento¹ en los sistemas parlamentarios contemporáneos poco o nada tienen que ver con el arquetipo liberal según el cual al primero correspondía un papel subordinado con respecto al segundo, cuya voluntad se encargaría de ejecutar fielmente.² Las principales causas de tan notable diferencia que suelen señalarse son las siguientes:

- 1) Por una parte, la asunción por el Estado de una misión social que los modernos textos constitucionales configuran como un deber de todos los poderes públicos que se traduce en una constante intervención sobre la realidad económico social orientada hacia la igualdad y protagonizada por el Poder Ejecutivo.

¹ La relación entre Parlamento y gobierno es algo más que una relación entre dos órganos, es una relación constitucional. Según Lucas Verdú, P., *Teoría general de las relaciones constitucionales*, Madrid, Dykinson, 2000, p. 72; dichas relaciones son conexiones recíprocas, dinámicas, que operan dentro y entre las dos facetas estatales Estado-aparato y Estado-comunidad, impulsadas por fuerzas políticas reconocidas por la Constitución y la legislación ordinaria. Se afanan en determinar y/o influir en la determinación de la orientación política del Estado.

² Véase García Roca, F.J., “Del principio de separación de poderes”, *R.E.P.*, núm. 108, abril-junio de 2000, pp. 41 y ss.

- 2) Por otra, el protagonismo de los partidos políticos en todas las esferas de la vida estatal³ que también, ha recibido el reconocimiento constitucional dada su directa conexión con el pluralismo político y social y la función que desempeñan como instrumentos fundamentales para la participación política.
- 3) En tercer lugar, hay que tener en cuenta otra transformación de enorme trascendencia a la que han contribuido decisivamente las dos anteriores: la progresiva legitimación democrática del gobierno⁴ y la atribución al mismo de una amplia capacidad de orientación política, de iniciativa ante el propio Parlamento e incluso, de actuación autónoma o independiente a través del ejercicio de importantes potestades normativas que, en ciertos casos, pueden tener, siquiera provisionalmente, fuerza de ley.
- 4) Por último, el papel que han asumido los medios de comunicación social en todos los sistemas políticos actuales. Ellos son quienes hacen de verdad efectiva la publicidad del debate político⁵ que se desarrolla dentro y fuera de los parlamentos e inciden de manera decisiva en la formación de la opinión pública.⁶

³ Sobre la apropiación del Parlamento por los partidos véase la crítica de Schmitt en su *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1982, pp. 326 y ss.

⁴ Véase López Guerra L., “Modos de legitimación democrática del gobierno: su aplicación a la Constitución española”, *REDC*, núm. 23, 1988.

⁵ Como recuerda Barbera, A., *I Parlamenti, Gius. Laterza & Figli Spa*, Roma-Bari, 1999, pp. 49 y 50. La función parlamentaria exige por naturaleza la publicidad; es decir, la formación de las decisiones mediante procedimientos que consientan el contraste dialéctico entre varias posiciones, asegurando a tal fin a todos los miembros de la asamblea —y, en particular, a las minorías— el respeto del derecho de intervenir, de iniciativa y de enmienda (*government by discussion*). Sólo la transparencia de la discusión, y de las reglas de la misma votación, consiente el control de la responsabilidad política por parte de la opinión pública (Habermas). Y ello a pesar de que la introducción de la disciplina de partido en los parlamentos ha modificado la forma del debate parlamentario, que no tiende a desarrollarse como un diálogo racional destinado a convencer a los otros componentes de la Cámara sino como un modo de expresar las posiciones políticas maduradas en el seno del grupo parlamentario (cuando no en los órganos del partido), y, por tanto, sustraídas al principio de la publicidad de la discusión. Véase también, Schmitt, C., *op. cit.*, p. 303.

⁶ Véase García Morillo, J., “El Parlamento en la era global”, *CDP*, núm. 1, mayo-agosto de 1997, pp. 81 y ss., donde, recordando a Micelli, pone de relieve que, además de la obtención de publicidad como garantía que el Parlamento aporta al sistema democrático, el fenómeno más llamativo de los últimos tiempos es la nueva relación entre la actividad política en general y los medios de comunicación.

En suma, la constitucionalización del Estado social y democrático de derecho, que a su vez, es un Estado igualitario de partidos,⁷ ha variado sustancialmente las respectivas posiciones de gobierno y el Parlamento.⁸ Aquél se ha fortalecido, no sólo merced a los medios de acción de los que se le ha provisto sino también, a la protección constitucional de la estabilidad gubernamental aportada por la racionalización del parlamentarismo que auspició el constitucionalismo de la segunda posguerra mundial.⁹ Por eso se dice que el Parlamento ya no es tanto el órgano supremo y soberano,¹⁰ como el centro del debate público que reclama el pluralismo, y fuente de legitimación democrática indirecta del gobierno. La relación fiduciaria no se concibe *more mecanico* sino que se ha ido haciendo más extensa y difusa. La colaboración o cooperación interorgánica que siempre subyace en las relaciones entre ambos poderes no sólo se ha intensificado sobremanera sino que, además, se ha visto modulada —a veces interferida e incluso, alterada— por otro eje más dinámico y fluido: el formado por el binomio mayoría-gobierno, minoría(s)-oposición.¹¹

El gobierno, como decíamos, tampoco es ya —en realidad nunca lo fue— el mero ejecutor de una orientación definida en sede parlamentaria, sino el principal motor e impulsor de la orientación política del Estado. Para ello cuenta con el cuasimonopolio de la iniciativa legislativa y am-

⁷ Véase Leibholz, G., *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, I.E.P., 1971. Schneider, H. P., “El régimen parlamentario”, en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde, *Manual de derecho constitucional alemán*, Madrid, Marcial Pons-IVAP, 1996, pp. 345 y 346.

⁸ El protagonismo de los gobiernos también es notorio en el proceso de integración europea en el que los parlamentos juegan un papel muy secundario. La postergación es más visible todavía, en las propias instituciones de la Unión Europea. Los limitados poderes del Parlamento europeo lo corroboran.

⁹ A este respecto es obligada la cita de la obra clásica de Mirkin-Guetzevich, B., *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Reus, 1934, pp. 11 y ss.

¹⁰ Barbera, A., *op. cit.*, p. 99, advierte cómo en relación con las grandes decisiones políticas de nuestro tiempo se reaviva la contraposición entre la “soberanía popular” y la “soberanía parlamentaria”, negándose la libertad del Parlamento de asumir tales decisiones sin un mandato específico o una previa consulta mediante referéndum.

¹¹ Vergottini, G. de, *Derecho constitucional comparado*, 2a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1985, pp. 258-261, explica las diversas fases y clases de oposición a lo largo de la evolución del estado liberal: oposición límite, constitucional, alternativa, responsable y oposición garantía. De forma muy expresiva Tosi, S., *Diritto Parlamentare*, Giuffrè Milán, 1993, p. 228; habla del monomio gobierno-mayoría para describir la intensa vinculación existente entre ambos.

plias facultades y medios para la planificación y formulación de múltiples y complejas políticas públicas sobre cuyas líneas generales suele recabar la deliberación y aprobación de las cámaras. De ese modo, aunque todavía se mantengan en los textos constitucionales y en los reglamentos parlamentarios muchas de las figuras y mecanismos del parlamentarismo clásico, su función y significado actuales son, en la mayoría de los casos, bien distintos a los que tenían en origen y se han complementado con otros instrumentos que responden a las nuevas formas que reviste la acción del gobierno y a la necesidad —sentida tanto por el gobierno como por la oposición— de la intervención parlamentaria con respecto a ellas.

No hay que olvidar, tampoco, la importancia, ya advertida, de los medios de comunicación, pues la actividad de las instituciones y de las fuerzas políticas es relevante en tanto se conoce por la ciudadanía a través de dichos medios y en la forma en que éstos la transmiten. Ningún aspecto de la política y, por supuesto, de las relaciones entre el gobierno y el Parlamento, es ajeno a este hecho que condiciona por completo el desenvolvimiento de los órganos del Estado y de las fuerzas políticas. Es significativo que el debate público que se desarrolla en las cámaras representativas sólo tenga trascendencia efectiva ante la opinión pública, ante la sociedad, si obtiene la atención de los medios de comunicación. Incluso los partidos se ven en la necesidad de emplear la sede parlamentaria para ofrecer conferencias de prensa en las que dan a conocer sus iniciativas y propuestas y la posición que mantienen frente a las de los demás grupos políticos. De ese modo, la sustanciación de aquéllas en el Pleno o en las comisiones sólo es, muchas veces, una parte más de la noticia.

Pero las consideraciones anteriores han de matizarse en un doble sentido.

- A) En primer lugar, el incremento de los poderes del gobierno no se ha producido a expensas del Parlamento, de la usurpación a éste de funciones que viniera ejerciendo previamente. Al contrario, también los parlamentos actuales han visto aumentadas no sólo sus actividades y su trabajo cotidiano sino también, sus funciones. Lo que ocurre es que, comparativamente, el crecimiento de las funciones del gobierno ha sido mayor.¹²

¹² Wheare, K. C., en Blondel, J. et al., *El gobierno: estudio comparado*, Madrid, Alianza Universidad, 1981, pp. 221 y ss.

- B) En segundo lugar, las relaciones entre el gobierno y el Parlamento tienen como hilo conductor el proceso de orientación política¹³ a través del cual ambos órganos codeterminan los objetivos generales y sectoriales de la política, los instrumentos para llevarla a cabo y la forma de su ejecución. El impulso de ese proceso suele provenir del gobierno y en ocasiones del Parlamento. El gobierno es quien despliega los medios para su desarrollo y se encarga de su realización o ejecución, pero lo hace bajo la atenta mirada del Parlamento al que ha de acudir frecuentemente por propia iniciativa o a instancias de la Cámara, bien para informarle, bien para obtener o su conformidad con respecto a los planes y actuaciones que tiene previsto acometer.

Las transformaciones del sistema parlamentario, son de sobra conocidas y se manifiestan en la práctica diaria bajo la forma de la denominada *democracia colaborante*,¹⁴ sin embargo, a veces, da la sensación de que no han sido completamente asumidas por muchos de los protagonistas del mismo. Así, se repiten algunos análisis no sólo jurídicos sino también, políticos que parecen anclados en el modelo clásico. Un modelo idealizado hasta tal punto que puede afirmarse que se trata de la evocación de una realidad histórica que nunca existió.¹⁵

¹³ Martines, T., *Diritto Costituzionale*, Milán, Giuffré, 1987, p. 364 distingue tres fases en dicho proceso: teleológica o de definición de fines y objetivos; instrumental o de predisposición de los medios organizativos y materiales necesarios para traducir en resultados jurídicos los objetivos trazados y, de realización o ejecución material y jurídica concreta a través de actos y decisiones gubernamentales que satisfagan los fines previstos. Véase Canosa Usera, R., “La actividad de orientación política, su relevancia constitucional”, *REP*, núm. 67, enero-marzo de 1990, pp. 125 y ss.

¹⁴ Schneider, H. P., *op. cit.*, p. 359. Este autor considera que la contraposición gobierno y mayoría, por una parte, y oposición parlamentaria por otra, articulada en función del principio de división del trabajo en la dirección del Estado que se ha superpuesto a la clásica confrontación política entre gobierno y Parlamento basada en el principio de separación de poderes, permite hablar sin duda alguna de una colaboración o compartición de dicha dirección del Estado. No obstante, Schneider alerta sobre los serios peligros que entrañan las construcciones doctrinales como las de Friensenham, Kewenig o Magiera que apelan a un gobierno parlamentario compartido o a un proceso cooperativo del Estado, hasta el punto de desdibujar las responsabilidades constitucionales y las barreras competenciales entre Parlamento y gobierno; lo que parece más grave, obviar el papel político de la oposición parlamentaria a la que se llega a atribuir la obligación de colaborar con o participar en el gobierno.

¹⁵ En el fondo, dice Barbera, A. (*op. cit.*) cuando se habla de la crisis del Parlamento, de su declinar, se incurre en un error metodológico pues tal afirmación no descansa en

Es preciso, por lo tanto, evitar ese error y afrontar las cuestiones que suscita hoy día el funcionamiento de cada sistema parlamentario en particular sin perder de vista en ningún momento los factores de la realidad que lo condicionan. La cultura política y constitucional son los elementos esenciales pero, de forma más inmediata, destaca la incidencia del sistema de partidos en la composición y grado de homogeneidad de la mayoría (aunque sea relativa) que sustenta al gobierno y la de la(s) minoría(s) que está(n) en la oposición.¹⁶ Dependiendo de cómo se articule esa relación, del grado de polarización existente y de las posibilidades de alternancia¹⁷ y generación de consenso sobre los aspectos más importantes de la convivencia, de su percepción por los ciudadanos a través de los medios de opinión y comunicación social, etcétera, así será en la práctica el sistema de gobierno.

Ha de advertirse que la íntima conexión entre norma y realidad, conatural a toda experiencia jurídica, cobra en este terreno singular importancia por razones obvias. El reconocimiento de la intensa incidencia de los aludidos factores políticos y sociales en las normas que regulan la posición del gobierno con respecto al Parlamento en cada sistema concreto permite constatar la tensión entre las previsiones normativas y la práctica parlamentaria. De su análisis, sin embargo, no se llega necesariamente a la conclusión de que la capacidad ordenadora de las normas constitucionales sobre las que se asienta las relaciones entre ambos poderes y, especialmente, la garantía de la posición del Parlamento, sea tan insuficiente como algunas veces se dice. Que esa función ordenadora y estabilizadora se cumpla mejor o peor depende, desde luego, de la propia Constitución, de su apertura, de su adecuación a las necesidades de cada comunidad y del acierto de las disposiciones reglamentarias. De ahí la insistencia de la doctrina acerca de la polivalencia de los procedimientos parlamentarios y la multiformidad de las funciones de las cámaras. Pero, en todo caso, ha de quedar claro que siempre, en mayor o menor medida, —al menos en nuestro ámbito cultural— esa función

el análisis de datos empíricos, sino que responde a una preferencia ideológica. Véase Cotta, M., “Parlamento” en Bobbio, N. y Matteucci, N., *Diccionario de política*, Madrid, Siglo XXI, 1983, pp. 1179 y 1180.

¹⁶ Véase Presno Linera, M. A., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000.

¹⁷ Véase Romano, A. A., *La formazione del governo*, Padua, CEDAM, 1977, p. 16.

ordenadora existe y que no puede, tampoco, obviarse. Otra cosa es que, como intentaré poner de manifiesto, en muchas ocasiones lo haga de forma indirecta.

Insisto, por tanto, el reconocimiento del protagonismo que ha adquirido el gobierno no ha llegado a eclipsar el papel del Parlamento ni ha convertido a éste en un mero escenario donde se interpreta un guion preestablecido sin posibilidades de alterarlo en lo más mínimo. La realidad demuestra, al contrario, que, pese a los condicionamientos a los que están sometidas las cámaras representativas son el centro —aunque, ciertamente, no el único— del debate público al que se llevan las grandes cuestiones que preocupan a la ciudadanía. Los acuerdos que hayan podido negociar y alcanzar los partidos y las decisiones políticas más importantes han de llevarse a las cámaras para ser eficaces. Allí han de ser tramitadas, discutidas y votadas a través de procedimientos formalizados jurídicamente en los reglamentos parlamentarios. Sólo de acuerdo con las normas reglamentarias pueden adoptarse las decisiones relativas a la formación del gobierno y a su remoción, el contenido definitivo de las leyes, la designación de miembros de algunos órganos constitucionales y de relevancia constitucional, la autorización al gobierno para prestar el consentimiento del Estado en las relaciones internacionales, la convocatoria del referéndum consultivo, etcétera. Los parlamentos controlan efectivamente e impulsan la acción del gobierno y en suma, desempeñan el papel representativo y legitimador que les atribuye el ordenamiento. Como cualquier otro órgano pueden hacerlo mejor o peor pero es evidente que el gobierno por mucho poder e influencia que despliega tiene en el Parlamento una referencia constante e ineludible de su quehacer político a la que debe atender permanentemente.¹⁸

Por todo lo dicho, es plenamente acertada la afirmación de que, si bien el tenor literal de algunas Constituciones, como la española (en adelante CE), de 1978 (artículo 97), parecen sugerir que el gobierno es el (único) órgano constitucional que dirige (por sí solo) la política interior y exterior, el propio texto constitucional y la realidad de su aplicación dan la razón a quienes matizan que esa función orientadora desborda el

¹⁸ Como señala Manzella, A., *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino, 1977, p. 270, tan falsa es la imagen de un Parlamento-espectador o juez de la actividad del gobierno como la de un Parlamento *legibus solitus* que libremente fija la orientación que el gobierno deba seguir.

ámbito gubernamental estricto y que en ella participa de modo importante el Parlamento. Es decir, que ambos órganos codeterminan la orientación política a través del intenso flujo de sus relaciones recíprocas.¹⁹ Y esta afirmación vale tanto para los gobiernos minoritarios como, con matices, para los claramente mayoritarios.

Es preciso, por lo tanto, examinar las principales funciones parlamentarias para ver qué papel juegan en la realidad de un sistema concreto, el gobierno y el Parlamento. Para comprobar, en suma, qué grado de interdependencia existe entre ambos órganos. Un examen que, por razones, obvias, toma como referencia el sistema constitucional español, el cual es el que conozco más directamente. No obstante, creo que en lo fundamental el análisis puede ser útil, con los matices necesarios en cada caso, para obtener una visión general de la cuestión.

II. EL GOBIERNO Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La posición constitucional del gobierno en un Estado social en el que se le atribuye expresamente una función de *indirizzo* político (artículo 97 de la Constitución española —CE—) ha supuesto que, no sólo no se cuestione su facultad de iniciar el procedimiento legislativo (artículo 87.1 CE), sino que sea considerado el principal responsable de promover la actividad legiferante precisa para atender los intereses colectivos.

Sin necesidad de que ninguna norma escrita lo determine, el gobierno se ve obligado a identificar y preparar el conjunto de proyectos de ley que presentará al Parlamento (al igual que las demás medidas económicas y sociales que no requieran la forma de ley). De hecho, los programas electorales suelen contener referencias a los cambios legislativos que cada partido se propone acometer en el caso de que llegue a formar gobierno y su mención es ineludible en el programa de gobierno que se presenta por el candidato a presidente en el debate de investidura.²⁰

¹⁹ Véase Lucas Murillo de la Cueva, P., “Los órganos constitucionales”, en Blas, A. de (comp.) *Introducción al sistema político español*, Barcelona, Teide, 1983, pp. 135, 155 y ss.

²⁰ En este punto el sistema español se diferencia del alemán donde el otorgamiento de la confianza por el Bundestag está únicamente referida al candidato. Recuérdese también, la polémica que se suscitó en 1979 con motivo de la primera investidura posconstitucional de Adolfo Suárez que no incluyó la presentación de un programa de gobierno. El artículo 8 i de la ley vasca de gobierno enuncia entre las atribuciones del Lehendakariko presidente del gobierno vasco “Coordinar el programa legislativo del gobierno”.

Lo mismo ocurre con la declaración anual que se realiza en los debates sobre “el estado de la nación” en donde se hace un balance de la gestión desplegada y de las líneas de actuación del siguiente año. En algunos sistemas se va más allá y el gobierno asume formalmente el compromiso de elaborar un calendario o programa legislativo que se presenta mediante una comparecencia ante el Parlamento y es objeto de seguimiento por la oposición.²¹

Asimismo, el gobierno tiene que impulsar aquellos proyectos de ley que sean precisos para resolver problemas concretos que vayan surgiendo a lo largo de la legislatura (nuevas situaciones de gran repercusión social, política o económica, declaración de inconstitucionalidad de leyes importantes, notoria insuficiencia de leyes en vigor para ordenar un determinado sector de la realidad, cumplimiento de mandatos de la Unión Europea, etcétera). Y ha de hacerlo en unos términos concretos y en un plazo razonable. Así se explica, como dice Dorrego

...el gobierno, más que los Diputados (o tanto como ellos) presente sus proyectos de ley a los ciudadanos y a las organizaciones representativas de los intereses afectados por ellos. En suma, a la opinión pública. Y es sabido, que el acierto en el momento de plantear una medida legislativa, el cálculo correcto de la oportunidad política (o de la menor inoportunidad), llegan a ser tan decisivos para el gobernante como la medida en sí. Por esta razón, es consustancial a los sistemas parlamentarios la facultad del gabinete de manejar con total discrecionalidad su propio *calendario legislativo*.²²

Una muestra de la importancia política de la iniciativa legislativa gubernamental es que sirve de referencia para medir la capacidad del gobierno y su aptitud para gobernar. El cómputo del número de leyes aprobadas cada año es, por eso, un índice habitual para valorar la gestión gubernamental de modo que, cuando no se presenten proyectos de ley con el ritmo o la intensidad demandada por los grupos políticos representados en el Parlamento, o su contenido carezca de relevancia política o social, se concluye que el gobierno no cumple con su misión. La iniciativa legislativa gubernamental adquiere, así, una significación fundamental.

²¹ Es el caso de la comunidad autónoma del país vasco. La primera ocasión en que se presentó un calendario legislativo fue en la IV Legislatura (1990-1994).

²² Dorrego de Carlos, A., “Artículo 88 Iniciativa legislativa gubernamental”, Alzaga Villaamil, O. (dir.) *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. t. VII: *Cortes generales*, Madrid, Edersa, 1998, p. 306.

Desde el punto de vista cuantitativo, es un hecho cierto que más del 99% de las leyes que acaban siendo aprobadas por las cámaras provienen de proyectos de ley. Esa abrumadora proporción se explica por la posición constitucional del gobierno²³ a la que nos hemos referido y no por la superioridad técnica de la que disfruta en relación con los grupos parlamentarios. La superioridad desde luego existe, ya que el gobierno dispone o puede hacerse con los equipos humanos, los medios de información y de análisis de la realidad y los conocimientos que permiten la elaboración de normas adecuadas para cumplir sus objetivos con garantías suficientes de factibilidad.²⁴ Lograr que las leyes cobren la eficacia social que se les reclama es una necesidad cada vez más apremiante debido a la enorme complejidad y tecnicificación que ha adquirido la producción de normas jurídicas, paralela a la mayor complejidad de las relaciones sociales en todos los órdenes de la vida colectiva.

Desde un punto de vista político, la demanda de iniciativa legislativa del gobierno tiene como destinataria a la mayoría parlamentaria en la que se sustente. O mejor dicho, reclama que cuente con una garantía mínima de prosperar ya que es frecuente que esa mayoría haya de construirse en relación con cada proyecto de ley. Así ocurre normalmente en el caso de los gobiernos minoritarios, pero también se puede dar cuando la mayoría es fruto de una coalición,²⁵ sobre todo si ha dejado algunas cuestiones fuera del acuerdo de gobierno y, más aún, en los supuestos de pacto de legislatura,²⁶ de investidura²⁷ o de simple acuerdo presupuestario.²⁸

²³ Véase las estimaciones de García Escudero, P., *La iniciativa legislativa del gobierno*, Madrid, CEPC, 2000, pp. 33-40.

²⁴ Véase Montoro Chiner, M. J., *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas*, Madrid, CEC, 1989.

²⁵ Sobre las peculiaridades de este tipo de gobiernos véase Ferrara, G., *Il Governo di coalizione*, Milán, Giuffrè, 1973. Véase también, Carducci, M., “L’ Accordo di coalizione”, Padua, CEDAM, 1989. Asimismo, Capotosti, R. A., *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milán, Giuffrè, 1975, pp. 166 y ss., Russo, A., *Programma di Governo e regime parlamentare, Analisi comparate*, Milán, Giuffrè, 1984 y Schüle, A., *Koalitionvereinbarungen im Lichte des Verfassunrechtes*, Tubinga, 1964.

²⁶ Así, por ejemplo, el suscrito entre el PNV y el PSE en enero de 1986.

²⁷ Como los firmados por el gobierno del PP y CIU, por un lado, y con el PNV, por otro, en la primavera de 1996.

²⁸ De esa naturaleza fue el realizado por el gobierno de UPN y el PSN en 1999.

Incluso los gobiernos mayoritarios se ven compelidos a veces a ampliar la base de su apoyo parlamentario pues la aceptación social de algunas leyes no depende tanto en muchas ocasiones de la imposición de la mayoría de las cámaras como del consenso con el que nazcan. La mayor representación no equivale siempre, como es sabido, a la mayor representatividad. Se entiende, por lo tanto, que se pida que las leyes sean, de verdad, para todos los ciudadanos, también para los que hayan dado su voto a los partidos de la oposición. Se explica así, que los gobiernos sustentados por la mayoría absoluta del Parlamento se vean forzados a recabar el apoyo de los demás grupos, aunque sólo sea para evitar críticas que podrían dañar su imagen si no las atendieran pese a contar con muchos más de los votos precisos para sacar adelante su iniciativa.²⁹

La complementariedad entre gobierno y mayoría ocasiona, no obstante, reacciones contradictorias en el debate político. Por una parte, como ya se ha dicho, un gobierno que encuentra dificultades para obtener respaldo a sus proyectos legislativos suele ser considerado débil, poco estable o falto de liderazgo por los grupos de la oposición. Por otro, si está soportado por una mayoría sólida y homogénea, se le exige un tañante dialogante y receptividad a las enmiendas y propuestas de la oposición. La conclusión que se extrae es que el ideal de gobierno parlamentario es aquél en el que existe una mayoría suficiente (liderazgo gubernamental) y que, además, es capaz de concitar un consenso más amplio con la ayuda de otras fuerzas (consenso parlamentario).

La responsabilidad gubernamental en la producción legislativa que necesita la comunidad no es una demanda abstracta o genérica sino que se reclama caso por caso, ley por ley. Así ha de entenderse la exigencia del artículo 88 CE relativa a los antecedentes de los proyectos de ley.³⁰ Una norma que obliga al gobierno a explicar al Parlamento las razones por las que ha decidido abordar la regulación legal de una determinada materia, los fines que pretenda conseguir con ella, así como la idoneidad

²⁹ Véase Capo Giol, J., *La legislación estatal en la España democrática. Una aproximación politológica*, Madrid, CEC, 1990.

³⁰ Véase Sáinz Moreno, Fernando, “Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre los proyectos de ley (artículo 88 CE)”, en Sáinz Moreno, F. y Da Silva Ochoa, J. C., (coords.), *La calidad de las leyes*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, 1989, pp. 28 y ss. Asimismo, Dorrego de Carlos, A., “Artículo 88,”, *op. cit.*, pp. 332 y ss.

de la redacción empleada para alcanzarlos desde el punto de vista de la seguridad jurídica y de los demás principios consagrados en el artículo 9o. CE.

Del mandato del artículo 88 CE (y los concordantes en las leyes estatales y autonómicas) se deduce la necesidad de que en la explicación de los antecedentes:

- a) Incluya el resultado de la ponderación de los intereses públicos y privados que se haya realizado en el curso de la elaboración del anteproyecto mediante la consulta y audiencia a los exponentes institucionales y sociales de los mismos, así como de las comunidades autónomas en la medida en que la futura ley pueda afectar a sus competencias e intereses.
- b) Ofrezca una estimación de la incidencia de la futura ley en los ingresos y gastos públicos y en la organización administrativa para garantizar los principios de eficiencia y de economía (artículo 31.2 CE).³¹
- c) Permita evaluar su impacto en la economía en general y en las economías privadas, en las situaciones jurídicas preexistentes etcétera.
- d) Garantice su factibilidad, la posibilidad real de aplicación de la norma y de la producción de los resultados deseados atendiendo

³¹ La LG regula en su título V el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley. El artículo 22 (de la iniciativa legislativa del gobierno) establece, en su apartado 2, que el texto del anteproyecto de ley “irá acompañado por la memoria y los estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”. El apartado 4 determina que, tras su aprobación por el Consejo de Ministros el proyecto de ley se remitirá al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, “acompañándolo de una Exposición de Motivos y de la Memoria y demás antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él”. Entre tales antecedentes hay que entender incluidos los relativos a las consultas, dictámenes e informes que el Consejo de Ministros haya considerado necesario realizar conforme con el apartado 3 del mismo artículo y, desde luego, los legalmente preceptivos. Aunque este artículo no lo prevea, consideramos aplicables al procedimiento de elaboración de las leyes en fase gubernativa los requisitos de audiencia a los ciudadanos, directamente o a través de sus organizaciones representativas, que sí contempla el artículo 24.1,c) LG, de acuerdo con el artículo 105.a, CE, para la elaboración de los reglamentos. Igualmente, creemos que es necesaria la consulta a las comunidades autónomas cuando su contenido afecte de manera directa a sus intereses y a la distribución competencial en la materia.

a los estudios prospectivos precisos y la dotación de los medios necesarios para ello y, por último (*last but not least*).

- e) Utilice una técnica jurídica que dote a la disposición de la claridad y la precisión necesarias para su comprensión por los destinatarios de la regulación, permita su correcta inserción en el ordenamiento, su adecuación al mismo y que su aplicación no origine conflictos.³²

Esta ingente labor, cuyo cumplimiento no siempre se da en la misma medida,³³ es una carga que el gobierno ha de asumir para lograr mejores y más acertadas leyes sin renunciar a su propia orientación política. Las exigencias que se han indicado constituyen un test en toda regla para eliminar en lo posible la producción de leyes innecesarias e inviables y para evitar que éstas incurran en arbitrariedad o generen inseguridad jurídica. Pero, además de esa importante función profiláctica, el rigor en la elaboración de las leyes y la completa y correcta explicación al Parlamento mediante los antecedentes de cada proyecto facilitan que su debate parlamentario se haga de forma más clara y ordenada y que los sectores sociales afectados, y la sociedad en general, conozcan con mayor profundidad las diversas vertientes de la regulación y los equilibrios entre los distintos intereses en juego que haya tenido que acoger. Con ello se compensa, en cierto modo, la superioridad técnica del gobierno a la que antes nos referíamos y se gana en objetividad y transparencia.

³² Véase STC 46/1990 (FJ 4) que declaró la inconstitucionalidad de una ley por infringir el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE). Principio que implica “que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas”.

³³ Véase la crítica a la no remisión por parte del gobierno al Congreso de los Diputados del Cuestionario de Evaluación que ha de cumplimentarse en la preparación de los proyectos de ley, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros del 26 de enero de 1990; Dorrego de Carlos, A., “Artículo 88...”, *op. cit.*, pp. 349 y ss. Se dice (García Fernández, J.) que, según fuentes ministeriales, el gobierno interpreta que la introducción del trámite toma en consideración los anteproyectos de ley por el Consejo de Ministros, por la LG hace innecesario cumplimentar el citado cuestionario.

Las cosas, sin embargo, no suelen discurrir de una manera tan perfecta, pues la tarea descrita es realmente muy ardua, tanto política como jurídicamente. No obstante, es una referencia válida para enjuiciar los proyectos de ley que el gobierno presenta al Parlamento y un resorte más dentro del sistema parlamentario para encauzar la pugna dialéctica entre gobierno y oposición. Una elaboración minuciosa de los proyectos de ley permite poner al descubierto los intereses y actitudes de todos los sectores afectados, reforzando o matizando el planteamiento inicial del gobierno sobre cómo ha de regularse la materia. Asimismo, muestra la capacidad de integración de dichos intereses en el texto normativo y las dificultades reales a las que se enfrenta. Es indudable que con ese caudal de información la definición de las posiciones de cada grupo político podrá fundarse mejor y, con ello, la discusión del proyecto de ley, su enmienda y su aprobación o rechazo.

Debe quedar claro, en todo caso, que la atención a los requisitos que estamos tratando es compatible con la llamada libertad de configuración del legislador (*Gestaltungsfreiheit*). Porque la Constitución, como marco normativo, suele dejar al legislador márgenes más o menos amplios dentro de los cuales aquél puede convertir en ley sus preferencias ideológicas, sus opciones políticas y sus juicios de oportunidad (STC 194/1989 [FJ 2]). Así, las opciones políticas y técnico-jurídicas no están prede terminadas o, por lo menos, no totalmente, por la norma fundamental. Pero la libertad de configuración no implica que la conversión legislativa de tales opciones y preferencias se pueda hacer mediante un simple acto de voluntad. Por el contrario, creemos que el principio constitucional de la interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 *in fine* CE)³⁴ demanda una mínima fundamentación racional de la necesidad de la ley y de los aspectos esenciales de su contenido concreto. Es decir, una metodología de elaboración de los textos legislativos que no prejuzgue un resultado unívoco al que indefectiblemente deba llegar. La finalidad de esa metodología es nada más (y nada menos) provocar la reflexión sobre lo que se quiera legislar y sobre todos los aspectos del ordenamiento y de la realidad que puedan condicionar o resultar condicionados por la futura ley. Nada que ver en la visión de las leyes como mero producto de la voluntad desnuda, aunque ésta (la parlamentaria) sea una voluntad legitimada democráticamente en su origen. El principio anti-

³⁴ Fernández Rodríguez, T. R., *La arbitrariedad del legislador*, Madrid, Civitas, 1998.

hobbesiano según el cual *nec voluntas sed ratio facit legem* cobra en estos requisitos pleno sentido y además los refuerza.

III. EL GOBIERNO Y LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA

También a través de la Ley de Presupuestos se codetermina entre el gobierno (iniciativa) y el Parlamento (examen, enmienda y aprobación) la orientación política (artículo 134.1 CE). Más exactamente, la aplicación de los gastos públicos a la acción que el gobierno prevé realizar en el siguiente ejercicio. Si la iniciativa legislativa gubernamental es inseparable de su función de dirección política (artículo 97 CE), la relativa a los presupuestos generales del Estado también responde a esa función. En palabras del Tribunal Constitucional (STC 67/1992, FJ 4o.), es “una verdadera ley cuya peculiaridad estriba en su procedimiento y su contenido” que hace de la misma un “vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno”³⁵

Una característica esencial de las leyes de presupuestos es, por lo tanto, que su elaboración está reservada en exclusiva al gobierno.³⁶ La reserva se justifica —insistimos— porque estas leyes sirven para dirigir la política económica del gobierno y son instrumentos ordenados a la consecución de los objetivos políticos contenidos en su programa. Esto significa que el Parlamento, aunque conserva incólume su potestad legislativa y, por lo tanto, tiene la última palabra sobre su aprobación o rechazo, ve limitadas algunas de sus atribuciones.³⁷

³⁵ La sentencia citada en el texto recuerda la doctrina sentada desde la STC 27/1981 (FJ2), en la que el Tribunal Constitucional afirmó que la de presupuestos es una verdadera ley, y la STC 65/1987 (FJ3) que aclaró que la aprobación de los presupuestos es una función o competencia específica desdoblada de la genérica potestad legislativa, contenidas ambas en el artículo 66.2 CE. Albiñana García-Quintana, C., “Artículo 134. Los Presupuestos del Estado”, en Alzaga, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Edersa, t. X, pp. 317 y 318, explica la dicotomía presupuestos-Ley de Presupuestos a la luz clarificadora de la Ley General Presupuestaria que identifica a los primeros con los estados de gastos e ingresos (artículo 53) y a la segunda con las disposiciones que la componen además de constituir la envoltura normativa de los referidos estados (artículo 7o. a, entre otros).

³⁶ Lo mismo ocurre con la leyes de planificación que se elaboren de conformidad con el artículo 131 CE.

³⁷ Véase las atinadas consideraciones de Víboras J. A., “Limitaciones de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en el debate presupuestario”, Garrorena Morales, A., *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asam-*

- 1) En primer lugar, el monopolio de la iniciación del procedimiento legislativo presupuestario implica que la determinación del contenido a partir del cual se realizará su enmienda³⁸ y discusión se deciden por el gobierno.
- 2) En segundo lugar, se supedita la admisión de las enmiendas que supongan aumento de créditos a que propongan una baja de la misma cuantía en la misma Sección (artículo 133.3 del Reglamento del Congreso de Diputados, en adelante RCD).
- 3) En tercer lugar, como se ha dicho, las que incrementen gastos o reduzcan ingresos presupuestarios y, por lo tanto, rompan el mencionado equilibrio, deben obtener la aceptación del gobierno (artículo 134.6 CE).

El reparto de atribuciones entre el gobierno y el Parlamento en materia presupuestaria está expresamente previsto en los artículos 66.2 y 134 CE cuyo ejemplo han seguido los estatutos y leyes autonómicos con algunas variaciones no sustanciales.³⁹ Su apartado 1 dice: “Corresponde

blea Regional de Murcia, Madrid, Tecnos 1990, p. 218. Dice este autor que la imagen de poder compartido entre gobierno y Parlamento que ofrece la consagración constitucional del principio de competencia presupuestaria es un simple espejismo. Pérez Jiménez, P. J., “La iniciativa legislativa financiera en la Constitución Española”, *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 9, 1981; señala que esto es así porque, paralelamente, los textos constitucionales consagraron toda una serie de limitaciones a la intervención legislativa en el procedimiento presupuestario y en materia financiera, que no sólo parecen consolidar la supremacía, en esta materia, del Ejecutivo sino que, además, han terminado por configurarse en un rasgo distintivo del reparto de funciones de los regímenes parlamentarios actuales como uno más de los instrumentos del parlamentarismo racionalizado.

³⁸ El artículo 149 del Reglamento del Senado español (RS) determina que se tramitará como propuesta de veto la impugnación completa de una sección. El artículo 124.5.a del Reglamento del Parlamento Vasco (RPV) incluye entre las enmiendas a la totalidad no sólo a las que versando sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley, propongan la devolución al gobierno del mismo; sino, también, las que lo hagan con respecto a una sección presupuestaria completa y las que propongan una variación positiva o negativa del gasto o del ingreso total.

³⁹ Las SSTC 174/1998, 130/1999, 180/2000 y 109/2001 han considerado aplicable a las comunidades autónomas su doctrina sobre el contenido propio de los presupuestos siempre que en sus estatutos y/o en sus leyes se contenga una configuración de las leyes de presupuestos que respondan a los mismos principios que el artículo 134 CE. Ha de precisarse, no obstante, que, como advierte Víboras siguiendo a un sector de la doctrina, las limitaciones al derecho de enmienda en materia presupuestaria acogidas, sin excepción, por las comunidades autónomas son más el producto de una autolimitación de las

al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen enmienda y aprobación". El monopolio que se concede al gobierno para la elaboración de los presupuestos está sujeto, no obstante, al respeto a los principios y reglas establecidos en los apartados 2 ("tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado") y 7 ("la Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea"). Es decir, la titularidad en exclusiva de la iniciativa presupuestaria que se confiere al gobierno, y el reforzamiento de la posición gubernamental que supone, está condicionada a que éste ciña su ejercicio a la función y contenido propios de los presupuestos tal y como están configurados en el artículo 134 CE. Esto es, a que se limiten a la previsión de ingresos y habilitación de gastos y a la regulación de materias que guarden relación directa con unos u otros.⁴⁰

Vemos así, que dentro de esos límites materiales, la posición del gobierno con respecto al Parlamento en esta materia lejos de debilitarse se reafirma considerablemente. La Constitución lo hace conscientemente para que disponga de los recursos precisos para desarrollar y aplicar su programa. Un rasgo que es coherente con la racionalización de nuestro sistema parlamentario, cuya regla de oro es que, una vez se otorga la confianza al presidente del gobierno mediante la investidura, el único cauce del que dispone la Cámara para derribar a un gobierno es la moción de censura constructiva o la negación de la confianza solicitada por su presidente (artículos 113 y 112 CE).⁴¹

cámaras operada por sus respectivos reglamentos que una exigencia constitucional o estatutaria directa, *op. cit.*, pp. 220 y ss.

⁴⁰ Esta doctrina se ha ido consolidando a pesar de que todavía persiste una opinión crítica muy cualificada en el seno del propio Tribunal Constitucional que se manifiesta mediante los correspondientes votos particulares disidentes. Es más, va ganado terreno la idea de que las denominadas leyes de acompañamiento también son contrarias a la Constitución por infringir el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE. Véase Cazorla Prieto, L. M., *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario*, Madrid 1998 y Díaz-Romeral Gómez, A., "Notas en torno a las leyes de objeto diverso. Elaboración parlamentaria y jurisprudencia constitucional", *CDP*, núm. 6, enero-abril de 1999, pp. 139 y ss.

⁴¹ La racionalización es todavía más intensa en el ámbito autonómico y, de manera

En suma, lo que se pretende es que la estabilidad gubernamental se garantice a toda costa,⁴² facilitando al gobierno —sea mayoritario o minoritario— la determinación y fijación de los medios económico-financieros necesarios para desplegar su acción política cada año. Objetivo que reclama como lógica consecuencia una amplia libertad de decisión política en el ejercicio de la iniciativa legislativa en general y de la presupuestaria en particular.

Ahora bien, facilitar de este modo la labor del Ejecutivo no implica una imposición irresistible al Legislativo ya que éste conserva intacta su potestad de modificar y de aprobar o rechazar el proyecto que le presente el gobierno (artículo 134.1 CE). Sin el consentimiento parlamentario expreso, y en forma de ley, el gobierno no puede cambiar su plan de ingresos y, sobre todo, de gastos ni, en consecuencia, desarrollar plenamente su programa político. Por consiguiente, el gobierno sigue dependiendo del Parlamento en un aspecto tan crucial como éste. Hasta tal punto, que el rechazo de los presupuestos es la antesala cuando no la causa directa de la dimisión del gobierno. Una oportunidad de oro para la oposición parlamentaria que ve en el debate presupuestario una herramienta muy eficaz para hacer caer a un gobierno sin tener que acudir al inaccesible expediente de la moción de censura constructiva.

Las normas que regulan el procedimiento legislativo confirman cuanto decimos⁴³ y ponen de manifiesto que la relación entre el gobierno y el

singular, en el vasco donde el reglamento parlamentario prohíbe obsesivamente la utilización de otros instrumentos que pudieran expresar directa o indirectamente la censura al gobierno. Véanse los artículos 132, 133.2 y 159 RPV.

⁴² La STC 16/1984 (FJ6) resalta el objetivo de la protección de la estabilidad como rasgo característico de la racionalización del sistema parlamentario de la Comunidad Foral de Navarra. Nota que comparten las comunidades autónomas sin excepción. Sobre la importancia de la estabilidad en los sistemas parlamentarios pluripartidistas con cierto grado de polarización véase Romano, A. A., *La formazione del governo... cit.*, pp. 7 y ss.

⁴³ Como antes se ha señalado, el RCD corrobora el planteamiento expuesto. Así, el artículo 133.1 dice que en el estudio y aprobación de los presupuestos generales del Estado “se aplicará el procedimiento legislativo común, salvo lo dispuesto en la presente Sección”. Todas las especialidades contenidas en el artículo 134 RCD se refieren al momento inmediatamente posterior a la calificación y admisión a trámite por la Mesa del proyecto de ley. Es decir, en nada afecta al ejercicio de la iniciativa legislativa por el gobierno (artículo 18.1o. RCD) ni, tampoco, a la potestad que éste tiene reconocida (artículo 128 RDC) de retirar el proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación siempre que no hubiera recaído el acuerdo final de la Cámara, pues ambos extremos

Parlamento no presupone que el gobierno tenga garantizado el apoyo de la mayoría de las cámaras. Más bien, al contrario, dicho procedimiento —al igual que el ordinario— está concebido para que los distintos grupos fijen su posición a lo largo de la tramitación de la ley y se pueda alcanzar una mayoría. También puede suceder que el apoyo inicial le sea negado al gobierno en el curso de la discusión parlamentaria y que se vea obligado a retirarlo ya que ninguna norma le obliga a resignarse a que un Parlamento hostil apruebe unos presupuestos contrarios o incompatibles con su programa o inadecuados o insuficientes para llevarlo a cabo.

El mecanismo constitucional de la prórroga presupuestaria aparece así como la tabla de salvación del gobierno, pero antes de llegar a ella, debe constatarse el rechazo de la Cámara. Porque, aunque el gobierno cuente con importantes prerrogativas en el procedimiento presupuestario, antes ha de cumplir con la obligación de presentar a la Cámara el correspondiente proyecto de Ley de Presupuestos y esperar la respuesta parlamentaria.

IV. EL GOBIERNO Y LA FUNCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO

En principio, la posición del gobierno en relación con la función de control es pasiva. Se controla su acción política a través de una serie de procedimientos específicos concebidos para proporcionar a las cámaras el conocimiento de los actos y de las omisiones gubernamentales y, por tanto, para formarse una opinión crítica al respecto. El protagonismo parece que corresponde al Parlamento.⁴⁴ Sin embargo, en la práctica, y por paradójico que pueda resultar, el gobierno también encuentra algunos resquicios en la función de control para proyectar su orientación política y compensar la acción de los grupos de la oposición. Nuevamente, la conexión entre el gobierno y la mayoría parlamentaria puede otorgar al control un significado menos inquisitivo del que cabría esperar.

forman parte del procedimiento legislativo común (capítulo II del título V RCD, artículos 109-129).

⁴⁴ Véase López Guerra, L., “El titular del control parlamentario”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 162 y ss.

Los instrumentos típicos de control parlamentario son las preguntas y las interpelaciones, sin olvidar las comisiones de investigación. También se suele dar esa consideración a las solicitudes de información y a las comparecencias de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la administración instadas por las comisiones o el Pleno.⁴⁵ Pero, sin negar que, en ocasiones, su utilización se aproxima mucho a la actividad de control,⁴⁶ es evidente que tienen fundamentalmente un carácter informativo. La polivalencia de los diferentes procedimientos parlamentarios, más acusada en este tipo de iniciativas, explica la dificultad clasificatoria. Con todo, creo que, aunque sea tendencialmente, es preferible seguir un criterio que atienda, como se ha explicado, a la finalidad que ha dado a cada una el reglamento parlamentario.

1. *Significado e instrumentos típicos de control parlamentario.* *Interpelaciones y preguntas*

Como es sabido, la confusión entre ambos tipos de actividades (control e información) es debida a la utilización del término control con dos significados bien distintos. Una primera acepción está marcada por la pretensión de recalcar la posición preeminente del Parlamento sobre el gobierno, la subordinación política de éste frente al órgano que le confiere la legitimidad democrática a través de la relación de confianza. Por eso se ligan control y exigencia de responsabilidad política.⁴⁷

La segunda acepción, que es la que nosotros emplearemos, separa y diferencia al control parlamentario de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política. Controlar es una función autónoma mediante la que se contrasta y comprueba la adecuación de la acción del gobierno al programa comprometido con el Parlamento al que éste haya otorgado su confianza con la finalidad de formar un juicio u opinión (favorable

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ Vergottini, G. de, *op. cit.*, pp. 390 y ss. y “La función de control en los parlamentos de fin de siglo”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario... cit.*, pp. 25 y ss. califica a las interpelaciones y preguntas como instrumentos al servicio de la función inspectiva cuyos contornos son similares a los que nosotros hemos dado a la función de control.

⁴⁷ Véase Aragón Reyes, M., “Sobre el significado actual del Parlamento y del control parlamentario: Información parlamentaria y función de control”, *Estudios de derecho constitucional*, Madrid, CEPC, 1998, pp. 285-288.

o desfavorable) sobre el resultado de tal verificación.⁴⁸ Sólo a partir de ese juicio, cabe pensar en la exigencia de responsabilidad política. Entendido así, sólo las preguntas y las interpelaciones son iniciativas parlamentarias de control.⁴⁹ Sobre todo estas últimas, ya que versan sobre “los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún departamento ministerial” (artículo 180.1 RCD).⁵⁰ Es decir, atienden no sólo a cuestiones de trascendencia política estimable sino, también, a la motivación y finalidad de la acción gubernamental. En definitiva, a su orientación política. Además, dan lugar a la fijación de la posición de los grupos parlamentarios y, en su caso, a la presentación de una moción a través de la cual la Cámara puede expresar su posición sobre el asunto de que se trate (artículo 184 RCD).

Las preguntas son menos penetrantes, permiten obtener una respuesta sobre “una sola cuestión, interrogando sobre un hecho una situación o una información, sobre si el gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o si el gobierno va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo” (artículo 188.1 RCD). Por eso, aun cuando el conocimiento público de la contestación del gobierno tiene su importancia política, en tanto pone de manifiesto sus acciones y omisiones en temas que normalmente tienen interés para la ciudadanía, su utilidad para formular la crítica y hacer oposición es menor, obviamente, que la de las interpelaciones.

Ha de advertirse, no obstante, que, junto a las previsiones citadas, se establecen unos requisitos formales (publicación) y temporales (han de transcurrir 15 días desde la publicación para que puedan ser incluidas en el orden del día del Pleno), así como un cupo por sesión (1 o 2 por grupo), que retrasan la sustanciación de las interpelaciones

⁴⁸ Véase Montero Gibert y García Morillo, J., *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 15-36 y García Morillo, J., *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid 1985; Chimenti, C., *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milán, Giuffré, 1974, pp. 255 y ss.

⁴⁹ Ha de tenerse en cuenta que la caracterización que hacemos se basa en la regulación que de unas y otras se hace en el RCD, la cual no tiene por qué coincidir —y de hecho no coincide— con la que les dan otros reglamentos parlamentarios. Así, pues, los comentarios que se hacen en el texto se formulan con esta reserva.

⁵⁰ Segundo el artículo 170 RS, las interpelaciones que formulen los senadores versarán “sobre la política del Ejecutivo en cuestiones de interés general”.

en el Pleno y, por tanto, favorecen al gobierno. Algo parecido sucede con las preguntas para su contestación en comisión con algunas cámaras en las que transcurren muchos días desde que se presentan hasta que son respondidas. Con respecto a las que se llevan al Pleno, el gobierno tiene la facultad de posponer las que ya figuren en el orden del día siempre que lo motive (artículo 188.4 RCD).⁵¹

Vemos así, que aunque el gobierno es el sujeto pasivo sometido a control, las normas reglamentarias le ponen a resguardo de una actividad controladora demasiado incisiva y le proporcionan resortes que pueden serle muy útiles para resistir, o incluso neutralizar, con la ayuda del grupo que le apoya, los embates de la oposición. Por otra parte, el gobierno cuenta con la ventaja de su mayor conocimiento de los problemas a los que se refieren las iniciativas de control y de un margen estimable para administrar la información que se le demanda.⁵²

Antes dijimos que el control parlamentario sirve, en principio, para comprobar si el gobierno cumple su programa y para que el Parlamento pueda formarse una opinión al respecto. De modo tal que, si ésta no es favorable, pueda desencadenar otras iniciativas de control o impulso, como las mociones consecuencia de interpelaciones, y, llegado el caso, el ejercicio de la función de exigencia de responsabilidad política. A esa idea responden, desde luego, los reglamentos de las cámaras y así sucede en la práctica en muchas ocasiones. En otras, la conocida superposición de la dialéctica entre la mayoría y la oposición con respecto a la clásica entre gobierno y Parlamento, hace que la utilización de las herramientas de control se efectúe con la finalidad de favorecer al gobierno.⁵³

La realidad muestra, según vemos, cierta ambivalencia de los instrumentos de control que, sin desmerecer la importancia de la acción controladora impulsada desde el Parlamento por los grupos de oposición, revela que también son utilizadas por la mayoría gubernamen-

⁵¹ La transformación en preguntas para su contestación escrita durante el periodo intersesiones de las interpelaciones y las preguntas para respuesta en Pleno no ratificadas como tales antes de que expire el periodo de sesiones en que se hayan presentado y el decaimiento como tales de las preguntas orales no incluidas en el orden del día del Pleno o que, esténdolo, hayan quedado pendientes (artículos 182.3, 189.3 y 188.3 RCD), juegan, también en favor del gobierno.

⁵² Véase García Fernández, J., “El control parlamentario desde la perspectiva del gobierno”, *CDP*, núm. 2, septiembre-diciembre de 1997, pp. 195 y ss.

⁵³ Vergottini, G. de, *op. cit.*

tal en interés del gobierno. Como es lógico, los objetivos que persiguen aquéllos y ésta cuando preguntan o interpelan son diferentes. El grupo del gobierno es, naturalmente, el único interesado en demostrar que éste tiene un programa adecuado a las necesidades y anhelos de la sociedad y que, además, lo cumple con acierto. No así, obviamente, los segundos, cuyo interés es poner en evidencia lo contrario y, ante todo, que representan una política alternativa y mejor que la que esté haciendo el gobierno y que son capaces de construir una nueva mayoría más acorde con los deseos de los ciudadanos.

Se explica así, que los parlamentarios afines al gobierno le pregunten por sus logros y aprovechen la contestación en el Pleno o en las comisiones para alabar y dar resonancia a su gestión ante los medios de comunicación.⁵⁴ También se entiende que no suelan interpelarle a fin de no dar pie a la intervención de los demás grupos o sugerir que no está claramente definida la orientación política que inspira la acción gubernamental. Así y todo, a veces lo hacen para anticiparse a la oposición, ofrecer al gobierno una oportunidad de retomar la iniciativa, o poner de manifiesto los obstáculos que éste encuentra para desarrollar su política a causa de las trabas que le ponen las fuerzas políticas de la oposición, ya sea directamente, ya a través de instituciones dominadas por ellas, sea en el ámbito estatal o en el autonómico.

Desde el otro lado, es lógica la utilización por los grupos opositores de las interpellaciones y de las preguntas para su respuesta en Pleno. Especialmente, desde que se introdujera en la práctica del Congreso de los Diputados el turno de preguntas al presidente del gobierno. Fórmula que, pese a los estrictos límites a que está sujeta en claro beneficio del gobierno, permite a los líderes de la oposición entablar con aquél tensos debates de gran proyección en los medios de comunicación y así transmitir de forma directa y plástica sus mensajes a la opinión pública.

2. *Las comparecencias*

Cuanto se acaba de decir es aplicable en muchas ocasiones a las comparecencias a pesar de su finalidad teóricamente informativa y de que la intervención de los grupos sólo está prevista en el Congreso de los Diputados para solicitar aclaraciones y —si se celebran a petición de

⁵⁴ Véase García Morillo, J., “El Parlamento en la era global”, *op. cit.*, pp. 81 y ss.

los mismos— para tomar posición, pero no permiten abrir un debate (artículos 202 y 203 RCD).⁵⁵ Digo teóricamente porque en la práctica se suelen desbordar los límites señalados a pesar de los esfuerzos que en algunos casos hacen los presidentes de las comisiones para evitarlo.

En lo que se refiere a su uso, si la comparecencia se sustancia a petición del gobierno, es porque quiere tomar la iniciativa en un asunto que, de otro modo, podría ser objeto de atención por la oposición para atacarle o criticarle. Otras veces, las comparecencias sirven para solemnizar los éxitos de la gestión gubernamental, para que un ministro se luzca en la comisión o anuncie las medidas que se piensa adoptar en relación con asuntos importantes. Naturalmente, las comparecencias también se emplean con frecuencia para lo que son y proporcionan a la Cámara, y, a través de ella, a los ciudadanos, valiosas informaciones sobre cuestiones de interés general que evitan su inquietud. Las comparecencias que pide la oposición buscan casi siempre poner en apuros al gobierno. Llaman a la Cámara a uno de sus miembros o a altos cargos de los ministerios para someterlos a una dura inspección que puede ser el prólogo de otras medidas más contundentes.

3. Las comisiones de investigación

Las comisiones de investigación son el eterno caballo de batalla entre mayoría y oposición, dado el temor que suscita en las filas gubernamentales el eco que puedan tener en la opinión pública a través de los medios de comunicación, siempre muy atentos a sus trabajos. El temor es fundado pues, aunque reglamentariamente la creación de una Comisión de Investigación puede tener por objeto “cualquier asunto de interés público” (artículos 76.1 CE y 52.1 RCD), la verdad es que se utiliza como un arma política de gran calibre.

Lo normal es que sea la oposición quien reclame su constitución cuando considere que es posible imputar al gobierno, por acción u omisión, graves irregularidades en la gestión pública o ineptitud para hacer frente a hechos que generan preocupación social. La mayoría gubernamental, cuando no se opone frontalmente o ve que no puede sortear su creación, suele explicar su postura favorable a la constitución de la Comisión

⁵⁵ El artículo 66.3 RS admite la posibilidad de que se abra una deliberación entre los comparecientes y los senadores.

como una muestra de su voluntad a actuar con transparencia y de su convicción de que nada puede atribuirsele. Pero eso no evita la sospecha de que tal actitud encubra, de hecho, la admisión de la gravedad del asunto que se desea investigar, su incapacidad para aclararlo suficientemente y, por lo tanto, una primera victoria de sus promotores. Si éstos logran que cale la insinuación de una relación más o menos directa entre tales cuestiones y la conducta del gobierno, y que será necesario llegar a futuras exigencias de responsabilidad política e incluso, penal, el desgaste del Ejecutivo es inevitable y llega a alcanzar al conjunto de su acción política. Es decir, algo similar a los efectos políticos que a veces tienen las mociones de censura si consiguen poner de manifiesto que la oposición es alternativa real al gobierno y que si no triunfan formalmente es porque el sistema casi lo hace imposible.

Pero si los impulsores de la creación de la Comisión no cuentan con indicios mínimamente sólidos, no sopesan adecuadamente la importancia del asunto, la reacción de la opinión pública y la de los medios de comunicación al respecto y, por su parte, el gobierno actúa con presteza y rigor, el fracaso de la acometida reforzará a éste y debilitará a aquéllos. Tampoco hay que descartar el contraataque gubernamental y que el grupo parlamentario de la mayoría solicite la creación de otra Comisión para investigar hechos acaecidos durante el mandato de gobiernos anteriores o la ampliación del objeto de la ya constituida a la gestión de los mismos.⁵⁶

La prueba de la prevención que ocasionan estas comisiones de investigación es la resistencia de la mayoría a facilitar su constitución a través de la reforma del RCD y, mientras esto se decida, a dejar su presidencia a la oposición.⁵⁷ La ineficacia práctica de los acuerdos sobre el carácter secreto de las sesiones de las comisiones de investigación explica sobradamente la desconfianza gubernamental. Unas veces, debido a que algunos medios de comunicación se las ingenian para conocer y desvelar

⁵⁶ Esta actitud que puede calificarse como “contracontrol” parlamentario ha sido puesta en práctica en la anterior legislatura en relación con las ayudas comunitarias al cultivo del lino, instada por la oposición, y la promovida por el grupo del gobierno para investigar los retrasos en la tramitación de numerosos expedientes por la Agencia Tributaria y sus consecuencias para los derechos de la Hacienda Pública. Ambas se constituyeron en el verano de 1997.

⁵⁷ Así se vio, por ejemplo, en la Comisión creada para la investigación sobre el llamado “caso Rubio”.

lo que ha ocurrido en aquéllas, otras a la dificultad de guardar silencio ante la insistencia de dichos medios, y, en fin, a causa de las declaraciones públicas que también realizan algunos comparecientes. La designación de un portavoz de la Comisión que es interrogado a diario por los medios de comunicación sobre la marcha de los trabajos, tampoco es garantía de que no se dejará traslucir lo que, en teoría, debería mantenerse reservado.

En realidad, la desconfianza del gobierno y las maniobras de la oposición son la lógica consecuencia de una mala regulación de estas comisiones debido al intento de aplicar unas normas poco claras basadas en la distinción entre “sesiones secretas” (artículo 64.1 RCD) y “sesiones no públicas” (artículo 64 RCD) que limitan la publicidad pero no son suficientes para imponer un secreto que no es posible mantener en la práctica.⁵⁸ De esa suerte, todo queda envuelto en una especie de sombra que crea confusión y magnifica cuestiones que luego no tienen siempre la trascendencia que tanto misterio sugiere.

Por lo que se refiere a las solicitudes de información, su carácter es más bien preparatorio de posibles iniciativas de control o de otro tipo en función del resultado que se obtenga del gobierno.⁵⁹

V. EL GOBIERNO Y LA FUNCIÓN DE IMPULSO DE SU ACCIÓN POLÍTICA

1. Orientación política e impulso de la acción del gobierno

La función de impulso de la acción del gobierno aparece en los estatutos de autonomía de algunas comunidades autónomas como una función propia de los parlamentos autonómicos.⁶⁰ Su incorporación junto a

⁵⁸ Véase García Mahamut, R., *Las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional español*, Madrid, McGraw-Hill, 1996, pp. 200 y ss. Asimismo, Lucas Murillo de la Cueva, P., “Las Comisiones de Investigación de las Cortes”, *RFDUC*, núm. 10, 1986, p 158.

⁵⁹ Véase Cano Bueso, J., *El derecho de acceso a la documentación de los diputados en el ordenamiento parlamentario español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996.

⁶⁰ Así, en el artículo 30.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y en el artículo 25 EAPV que, curiosamente, no dice que el Parlamento vasco representa al pueblo vasco. Sobre el origen de tal inclusión, el significado que se le quiso dar y su asunción por las demás comunidades autónomas, véase Pitarch, I. E., “La función de impulso político

las funciones clásicas pretende otorgar un mayor protagonismo a las cámaras representativas en el proceso de orientación política general. Parte de la idea de que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo no tiene que estar definida, necesariamente, por la confrontación entre ambos sino por la participación de uno y otro en la función orientadora de la comunidad de forma compartida. La asunción por el Parlamento de la función de impulso, la idea clásica de la supremacía del Legislativo con respecto al Ejecutivo se torna ahora en la centralidad de la institución parlamentaria en el sistema de gobierno y en cauce para la potenciación de la función de representación de la soberanía popular.⁶¹

Las ideas expuestas beben de las elaboraciones realizadas en los años setenta por algunos autores italianos que querían buscar un espacio para que la izquierda (el Partido Comunista Italiano) participara activamente en la orientación política de la República. Su influencia en la doctrina española fue indudable y estuvieron presentes en los trabajos de elaboración de la Constitución. Así, los comentarios y estudios sobre el texto fundamental asumen con naturalidad la participación del Parlamento en la función de dirección u orientación política. Sin embargo, el impulso de la acción del gobierno no se menciona en el artículo 66 CE entre las funciones de las Cortes generales. Tampoco se contempla en otros preceptos de la norma fundamental. Pero, tal silencio —que contrasta con la explícita atribución al gobierno de la función de dirección de la política en el artículo 97 CE—, no niega, por supuesto, el papel central que en el sistema de gobierno corresponde al Parlamento ni capacidad para impulsar la acción gubernamental. Más bien los supone.

La innovación que comentamos plantea, no obstante, algunos problemas. Por un lado, si se entiende en sentido amplio, se asimila o confunde con la misma función de orientación política (*indirizzo*), que comparten los distintos poderes del Estado y que, en mayor o menor medida, está

en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas”, en Garrorena Morales, A., *El Parlamento... cit.*, pp. 311 y ss. Véase Subirats Humet, J., “Impulso y control de la acción política y de Gobierno”, en varios autores, *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d’Estudis Autonomics, 1990, pp. 267 y ss.

⁶¹ Véase Pitarch, I. E., *op. cit.* Sobre la posición constitucional del Parlamento véase Manzella, A., *Il Parlamento... cit.*, Martines, T., *op. cit.*, pp. 251 y el estudio de D’Onofrio, “La centralità del Parlamento e le letture de la Costituzione”, *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Roma 1977, pp. 1 y ss.

subsumida en el ejercicio de todas las funciones parlamentarias, ya que todas ellas, sin excepción, tienen, de un modo u otro, como referencia al gobierno y condicionan en distinto grado su acción política. Todas, en fin, entrañan cierta capacidad orientadora y contribuyen a la centralidad de la institución parlamentaria. Cabría, incluso, decir que cada una de las funciones es un cauce de expresión, a través de los procedimientos que ordenan su ejercicio, de la orientación política que resulta del debate público que entablan las fuerzas y tendencias políticas representadas en las cámaras. Desde esa perspectiva, resulta difícil identificar las actividades y los contenidos específicos del impulso que acompañan a las puramente legislativas, presupuestarias o de control. Existiría la función pero no adquiriría cuerpo o forma concreta.

También es posible una comprensión más concreta y limitada del impulso. Esto es, como una función específica y diferenciada de la (más general) orientación política que se materializaría a través de procedimientos destinados a promover la acción del gobierno en áreas o sectores concretos de su política. Tal entendimiento (estricto) del impulso tiene, en mi opinión, la ventaja de que lo hace más aprehensible y lo pone en relación con la orientación política similar a la que guardan con ella las otras funciones parlamentarias. De ese modo, se da un contenido concreto al impulso parlamentario sin merma de la sustancia política y de la pregnación ideológica que caracteriza al *indirizzo*. También se es coherente con el carácter procesal que se atribuye a éste.⁶²

Veamos, ahora, cuáles son las actividades parlamentarias de impulso. Todas se encaminan directamente hacia la acción del gobierno con la finalidad de que aborde asuntos a los que no preste suficiente atención, modifique su actuación, la detenga, la refuerce, la amplíe, etcétera. El impulso puede dirigirse a cualquier ámbito de la política gubernamental y surgir de cualquier función de las cámaras. De ahí su carácter potencialmente expansivo. Sobre todo, cuando la iniciativa proviene de la oposición.

Dejamos a un lado la investidura y la cuestión de confianza, así como la moción de censura. En ellas se despliega con mayor intensidad que en los demás procedimientos parlamentarios la función orientadora, tanto sobre los objetivos de la política como sobre los medios precisos para alcanzarlos, desbordando el mero impulso político. En efecto, los tres

⁶² Véase Tosi, A., *op. cit.* pp. 415 y ss.

institutos jurídicos citados atienden fundamentalmente a lo que Martínes denomina *fase orientadora o teleológica* del proceso de orientación política.⁶³ Es decir, al momento en el que se conciben y se trazan las líneas maestras del programa del gobierno o a sus cambios más significativos. Su trascendencia es tal que, en función del juicio que se forme el Congreso de los Diputados al respecto, se crea, confirma o se extingue la relación de confianza.

Nosotros nos movemos ahora en un plano menos elevado y trascendente. Por seguir con la gradación de Martínes, podríamos situar el impulso en las fases *instrumental o de predisposición de medios* y, sobre todo, *de realización de la orientación política*.⁶⁴ Esto es, en el desarrollo y ejecución del programa gubernamental.⁶⁵

Dado que estamos hablando del gobierno como sujeto o actor cualificado del derecho parlamentario tampoco nos ocuparemos de la actividad de impulso de las cámaras que, aun estando dirigida a la acción de gobierno, no tenga por objeto la acción del gobierno.

2. *Instrumentos parlamentarios de impulso de la acción del gobierno*

Hecha la precisión, examinaremos los mecanismos de impulso que contempla el derecho parlamentario diferenciando, como en otras funciones, los que son activados por el gobierno —directamente, o mediante el grupo o grupos que le apoyen— y los que utiliza la oposición.

⁶³ Martínes T., *op. cit.* Éste fue también, el criterio que seguí para clasificar las funciones del Lehendakari como presidente del gobierno vasco en *El Lehendakari: análisis orgánico-funcional*, pp. 317 y ss. De modo análogo a Martínes, Manzella, A., *El Parlamento... cit.*, pp. 261 y ss., precisa cómo el *indirizzo político* es fruto de un procedimiento de especificación que arranca de las elecciones, continúa con la formación del gobierno y sigue desarrollándose a través del concurso de diversos sujetos dotados de autonomía.

⁶⁴ *Idem*.

⁶⁵ De esa manera se explica que el Senado pueda intervenir en el proceso de orientación mediante iniciativas de impulso y control a pesar de que no lo haga para establecer la relación de confianza. Véase Lucas Verdú, P., “El control por el Senado de la política gubernamental: (¿responsabilidad política del Gobierno ante el Senado?)”, *III Jornadas Internacionales de Ciencia Política y Derecho Constitucional: El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralista*, Barcelona, Ed. Manuel Ramírez, Labor, 1978, pp. 361 y ss.

A. *Comunicaciones del gobierno*

El impulso del origen gubernamental se canaliza principalmente a través de las comunicaciones que remite a las cámaras para su debate en Pleno o en Comisión (artículos 196 y 197 RCD y 182 RS). El gobierno las utiliza cuando estima la conveniencia de transmitir a los ciudadanos su disposición a ampliar la base política en que sustenta determinadas áreas de su gestión para así sustraerlas de la confrontación política cotidiana o, al menos, delimitar el ámbito de las discrepancias con los grupos de la oposición. También, para poner a prueba a la oposición con respecto a cuestiones sobre las que la ciudadanía haya mostrado una especial sensibilidad de modo que la falta de atención o el rechazo a la iniciativa del gobierno pueda interpretarse como desinterés o falta de voluntad para hallar soluciones razonables, etcétera.

También se emplean para obtener el respaldo explícito de las cámaras a planes o proyectos que podría aprobar sin su intervención pero que tienen gran incidencia en la vida social. En algunos reglamentos parlamentarios se prevé un procedimiento específico para este tipo de planes y programas (artículo 198 RCD). Su peculiaridad estriba en que las cámaras pueden actuar sobre el texto presentado por el gobierno a través de la ponencia y dictamen a que dan lugar siguiendo una tramitación análoga a la legislativa

Las comunicaciones se sustancian en Pleno o en comisión en función de su importancia. La ordenación del debate es muy similar en todas las cámaras. Se abre con la intervención de un miembro del gobierno para exponer y explicar el contenido de la comunicación. A continuación, los grupos disponen de un turno para manifestar su posición al respecto y criticar si son de oposición —o avalar si apoyan al gobierno— la comunicación (artículo 196 RCD).

Terminadas las intervenciones, se abre un plazo de treinta minutos durante el cual los grupos parlamentarios pueden presentar ante la Mesa propuestas de resolución (en el Senado mociones) que sean congruentes con la materia objeto del debate (artículo 197.1 RCD). La congruencia, que ha de apreciar la Mesa, hay que entenderla en términos flexibles ya que las comunicaciones suelen tener inevitablemente un carácter genérico, incluso cuando versan sobre cuestiones sectoriales. No obstante, la exigencia de una mínima conexión con el contenido de la comunica-

ción enmarca la función de impulso a la que sirven las propuestas de resolución de los grupos.

El sentido de las propuestas del grupo del gobierno será favorable a la comunicación y servirán para complementarla y resaltar sus cualidades. Como mucho, añadirán nuevos contenidos en la línea marcada por la comunicación o enfatizarán algunos aspectos de ella. Es decir, supondrán un espaldarazo constructivo a la política propuesta por el gobierno de acuerdo con un plan previamente trazado entre los responsables gubernamentales y los del grupo parlamentario.

Para la oposición, la presentación de propuestas de resolución es, pese a las limitaciones reglamentarias a las que han de ajustarse, una oportunidad para expresar su punto de vista sobre la materia o materias objeto de la comunicación y la forma más adecuada de abordar los problemas que encierran y, de paso, cuestionar la política del gobierno. Para ello, además de las de carácter *parcial*, cuentan con la posibilidad de presentar propuestas que *signifiquen el rechazo global del contenido de la comunicación del gobierno*, que, lógicamente, se votan en primer lugar (artículo 197.3 RCD). Corresponde a la Mesa deducir tal significado pero lo normal será que sea tan claro que no se planteen problemas de calificación.

En función de las circunstancias y de la importancia que el gobierno haya dado a la comunicación, la presentación de una propuesta de resolución de rechazo global provocará reacciones diferentes. Para quien anuncia su formulación es un instrumento de presión al gobierno al objeto de que acepte alguna de sus propuestas parciales a cambio de retirar las demás. Para el gobierno, es una amenaza o un riesgo que, dependiendo de cómo se plantee, le compensará conjurar con algunas cesiones o, simplemente, no la atenderá a fin de confirmar su mensaje a los ciudadanos y, especialmente, a los sectores sociales a los que afecte más directamente la comunicación, de la esterilidad de la actitud de la oposición. Hay que presumir, además, que el gobierno ya habrá ponderado los peligros que haya de afrontar con una comunicación antes de decidir su remisión al Parlamento y que si finalmente la envía es porque prevé un éxito casi seguro.

Los grupos parlamentarios han de realizar un cálculo análogo desde su perspectiva opositora y valorar cuidadosamente la incidencia de una postura poco flexible. Máxime, si el contenido de la comunicación ha

sido objeto de consultas y acuerdos previos con los interlocutores o exponentes de los sectores a quienes vaya dirigida.

Aunque, como decimos, el gobierno no está obligado a enviar comunicaciones a las cámaras, se ha impuesto en la práctica la celebración de un debate anual sobre “el estado de la nación” (a imitación del debate sobre el estado de la Unión que se celebra en el Congreso estadounidense). También en el Senado se celebró durante algunos años un debate sobre el estado de las autonomías, que no se ha vuelto a repetir desde 1997.

En las comunidades autónomas, sin embargo, han sido las leyes y reglamentos parlamentarios los que han instaurado un debate de este tipo que ha de celebrarse obligatoriamente una vez al año.⁶⁶

El debate sobre el estado de la nación tiene lugar, normalmente, al comienzo del primer periodo de sesiones de cada año, previa remisión por el gobierno al Congreso de los Diputados de la correspondiente comunicación en la que se exponen de forma sucinta las grandes líneas por las que ha discurrido la política gubernamental durante el año anterior y se esbozan las que guiarán la del año en curso.

En la sesión plenaria en la que se sustancia el debate, el presidente del gobierno expone a los diputados, de forma más amplia y matizada, el contenido de la comunicación. El papel estelar del presidente es la lógica consecuencia de su especial posición constitucional y de la vinculación que le une al Congreso de los Diputados al que debe la investidura y ante quien responde de la gestión del gobierno que dirige y coordina. Su protagonismo también obedece al liderazgo que ejerce —o ha de ejercer— en su gobierno y en la mayoría parlamentaria y, desde luego, ante la sociedad. Aunque el debate no constituye una cuestión de confianza y en él no cabe formular la censura al gobierno, supone una importante prueba para el presidente, quien, por muy garantizado que tenga el respaldo de la Cámara tiene que convencer y renovar la confianza de los ciudadanos. La consistencia de sus argumentos, la forma en que los exponga, y la capacidad de reacción frente a las críticas de los líderes de la oposición resultan cruciales para reforzar o cuestionar su liderazgo. La necesidad de que su discurso transmita esas cualidades

⁶⁶ Así, por ejemplo, en el país vasco, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 43 LG y 132 RPV, que no obstante, precisan que el debate no admite votación alguna y no prevén, por tanto, la posibilidad de presentar propuestas de resolución.

es más apremiante, lógicamente, en momentos en los que los problemas se acumulen en la agenda gubernamental.

Del mismo modo, el debate sobre el estado de la nación es una dura prueba para los portavoces de los grupos parlamentarios, incluido el que sustenta al gobierno, ya que estos debates despiertan normalmente un gran interés, y no sólo los años en los que están próximas las elecciones o se producen crisis más o menos graves en el gobierno. Además, siempre tienen una amplia cobertura por parte de los medios de comunicación. Ofrecen, por ello, una ocasión de oro para formular alternativas, renovar el discurso político, competir directamente con el presidente del gobierno, erosionar su imagen ante la opinión pública y proponer un relevo a corto o medio plazo. Dependiendo del éxito, del fracaso o de la indiferencia con que se salde su intervención en el Pleno, la posición del líder —o líderes— de la oposición quedará fortalecida o mermada. No sólo en relación con el presidente sino, también, en el seno de su propia formación política.

Por todos estos motivos, el debate que nos ocupa representa un importante hito en la actividad política y parlamentaria y exige un gran esfuerzo tanto al gobierno y a la mayoría como a la oposición. Los primeros procuran presentar un elevado número de propuestas de resolución que suelen tener garantizada su aprobación. Por contra, apenas se aprobarán las de los otros grupos, salvo cuando el gobierno sólo cuente con una mayoría relativa, pues entonces tendrá que pactar con alguno de aquellos que podrá sacar adelante algunas de las suyas.

B. Proposiciones no de ley

El impulso que promueven los grupos se efectúa normalmente mediante proposiciones no de ley (artículos 193-195, RCD), que en el Senado (artículos 174 a 181 RS) y en otras cámaras se denominan mociones. De forma ocasional, también se presentan las mociones consecuencia de interpelaciones (artículos 184 RCD y 173.2 RS).

La proposición no de ley es un instrumento idóneo para suscitar un debate en torno a cualquier materia o asunto y obtener el pronunciamiento de la Cámara, en Pleno o en comisión, sobre el mismo. Su formulación puede ser tan general o tan concreta como deseen sus autores. El artículo 174 RS enumera diversos contenidos posibles como, por ejemplo, que el gobierno formule una declaración sobre algún tema,

remita a las Cortes un proyecto de ley regulando una materia de la competencia de aquéllas, o que la Cámara delibere y se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo.

La presentación de una proposición no de ley por el grupo que apoya al gobierno tiene como propósito más habitual llamar la atención sobre determinados capítulos de la acción del gobierno que, por la razón que sea, pasan poco advertidos o no son suficientemente valorados por la opinión pública. También para destacar en mayor medida actuaciones exitosas del gobierno reivindicando su acierto y el respaldo del grupo parlamentario. Es decir, para impulsar una política que se considera correcta y apreciada por los ciudadanos.

No hay que descartar, tampoco, el recurso a las proposiciones no de ley para abordar cuestiones de cierta trascendencia social o política que reclaman el consenso de las fuerzas políticas parlamentarias y que se deseé salvar de la contienda entre mayoría y oposición. Igualmente, este tipo de iniciativas permite a los grupos del gobierno adelantarse a otras propuestas o al control de los demás grupos.

Para la oposición, las proposiciones no de ley tienen una gran utilidad para tomar la iniciativa en las diferentes áreas de la acción pública. En unas ocasiones, promueven actuaciones o la elaboración de planes, proyectos o estudios sobre materias y asuntos que el gobierno no haya cuidado suficientemente o ni siquiera tenga en su agenda. En otras, presentan alternativas a las políticas gubernamentales o, incluso, medidas concretas. Ello representa una excelente oportunidad, no sólo para criticar o denunciar las deficiencias y lagunas de la acción del gobierno sino, también, para dar a conocer las soluciones que, a su juicio, resolverían los problemas planteados. Es decir, pueden combinar los efectos corrosivos de la crítica de manera próxima al control y las bondades de una actitud constructiva y sugerente.

Cuando el gobierno se asienta sobre una coalición, un pacto de legislatura o de investidura o, siendo monocolor, es notoria la existencia de corrientes o tendencias críticas en el seno de la mayoría, las proposiciones no de ley son el instrumento parlamentario más eficaz —aunque ciertamente no el único—, para poner en compromiso la solidez y consistencia de los apoyos al Ejecutivo, así como las contradicciones existentes entre ellos. Tanto más cuanto mayor sea el componente ideológico de los asuntos objeto de las proposiciones no de ley.

A veces, las proposiciones no de ley instan al gobierno a regular alguna materia o resolver un procedimiento de una determinada manera. Se llega a fijar, incluso, el contenido literal que han de tener las disposiciones y los actos administrativos a los que se refieran. Esta práctica se generaliza cuando se produce una crisis en la mayoría parlamentaria y, en menor medida, con respecto a las materias excluidas de los acuerdos de coalición y los pactos de legislatura o de investidura. Así, ante las dificultades que impone un sistema parlamentario tan racionalizado como el que establecen la Constitución, los estatutos de autonomía y las leyes y los reglamentos parlamentarios, la oposición encuentra una oportunidad magnífica para reivindicar una función que va mucho más allá del simple impulso de la acción gubernamental. Se plantea como un cauce para intentar “gobernar desde el Parlamento” demostrando una capacidad de iniciativa superior a la del gobierno y de frenar y condicionar su gestión.⁶⁷

El principal problema que suscita la utilización de las proposiciones no de ley para instar al gobierno a ejercer sus atribuciones en la forma que le demanda la Cámara es que la fuerza o eficacia de éstas es exclusivamente política. Es decir, no altera, en absoluto la separación de poderes ni las potestades que tiene cada órgano, pues el Parlamento no puede asumir las funciones que la Constitución y los estatutos reservan al gobierno. Dicho en otras palabras, el gobierno no resulta jurídicamente obligado a cumplir las proposiciones no de ley (ni las resoluciones aprobadas con motivo del debate de una comunicación

⁶⁷ Un ejemplo singular de lo que decimos es lo que han pretendido hacer PP, PSOE y UA desde la ruptura del Acuerdo Parlamentario suscrito por el gobierno, PNV y EA con EH en febrero de 2000 hasta la disolución del Parlamento vasco y la consiguiente convocatoria de elecciones efectuadas por el Lehendakari mediante el Decreto del 19 de marzo de 2001. La singularidad deriva de que las fuerzas de la oposición contaban con más escaños que los partidos del gobierno pero no los suficientes como para imponer su propia orientación política ni, desde luego, formar otro gobierno de signo distinto a través de la moción de censura. De hecho, el PSOE y el PP presentaron cada uno la suya en el mes de octubre de 2000. Ambas mociones se sustanciaron simultáneamente pero se mantuvieron diferenciadas hasta el final votándose por separado. El debate puso de manifiesto que su propósito no era proponer a la ciudadanía una mayoría alternativa, sino desgastar al Lehendakari y a su gobierno haciendo ver a la opinión pública la situación minoritaria en la que se encontraban y que ninguno de los dos grupos citados estaba dispuesto a apoyar la política gubernamental. Por eso, no han centrado tanto sus esfuerzos en sustituir la iniciativa del gobierno, como en provocar la convocatoria electoral que finalmente se ha producido.

ni, tampoco, las mociones consecuencia de interpelaciones). Su control jurisdiccional no parece, por tanto, posible. Ni siquiera cabe plantear un conflicto entre órganos constitucionales, pues el Congreso y el Senado no pueden recabar como propias las competencias del gobierno y en las comunidades autónomas no existen procedimientos de ese tipo. Otra cosa es la responsabilidad política que contrae cuando no atiende la voluntad parlamentaria expresada en aquéllas y los efectos que en la opinión pública provoque la denuncia del incumplimiento por parte de la oposición. Por eso, la falta de fuerza jurídica no debe llevar a menospreciar el indudable valor político de estas iniciativas.