

### III. EL CONTROL COMO PROCESO

13. Responsabilidad del gobierno . . . . .	263
14. Disolución del Parlamento . . . . .	280
15. Presupuesto . . . . .	285
16. Política exterior . . . . .	289

fenómeno no es exclusivo de los sistemas cerrados; también en los sistemas abiertos los jefes de gobierno propenden a dar mayor crédito a quien más les halaga, y a apartar de sí a quien más les incomoda. Ni siquiera los medios de comunicación escapan a ese filtro.

En la búsqueda de elementos de afirmación de posiciones o de confirmación de apoyos, la cuestión de confianza desempeña una función relevante, porque ofrece al jefe de gobierno la oportunidad de cotejarse con lo más próximo a la realidad.

La cuestión de confianza puede convertirse en un instrumento de relación muy dinámico y enriquecedor para la vida política. Desde luego, puede ocurrir que su sólo planteamiento suponga un estremecimiento en la opinión pública o que, por el contrario, su rutinización genere indiferencia. La práctica podrá ajustar su utilización en términos tales que permita centrar el debate político en el Parlamento, y no en los medios, y contribuya a pulir las decisiones de gobierno más allá del ámbito reservado en el que sesiona el gabinete. Como instrumento constitucional de control es, en todo caso, uno de los más versátiles con que se cuenta, y en el que mejor se advierte la naturaleza bidireccional de los controles.

### 13. *Responsabilidad del gobierno*

El eje de las funciones de control en un sistema parlamentario, está en la responsabilidad del gobierno. Del reconocimiento de esa responsabilidad dependen dos aspectos centrales en cuanto al control del gobierno: las mociones de censura y las cuestiones de confianza. También se funda en el criterio de responsabilidad la formulación de preguntas y las interpelaciones a los miembros del gobierno.

Básicamente se aplican dos modalidades de responsabilidad: la colegiada, en todos los casos, y la individual, en algunos. El sistema constitucional español acoge la primera de las opciones en el artículo 108, aunque el tema de la individual se planteó durante el proceso constituyente. Además, la responsabilidad sólo es reclamable por el Congreso de los Diputados pero, como se ve en otra sección, en el Senado también se pueden formular preguntas e interpelaciones; en este caso sin consecuencias jurídico-políticas.

A favor de incluir la responsabilidad individual estuvieron los socialistas (Cortes, pp. 256, 302), pero el planteamiento no mereció atención en ninguna de las cámaras. Se explica que la enmienda socialista no haya

prosperado, en tanto que la responsabilidad individual de los miembros del gobierno da lugar a procesos permanentes de inestabilidad gubernamental, por el cuestionamiento al que se ven sometidos los ministros, muchas veces por razones irrelevantes. La responsabilidad individual puede ser utilizada por la oposición para mantener en jaque a los integrantes del gobierno, con lo cual se desnaturaliza la tarea política del control parlamentario y el funcionamiento ético de los partidos políticos.

No incluir esa forma de responsabilidad fue una decisión prudente, máxime si se consideran las condiciones entonces imperantes en España. Al salir de la dictadura, muchas inquietudes largamente aplazadas hubieran podido desembocar en actos irreflexivos de la oposición. De no haberse tenido, como se tuvo, el cuidado de evitar este extremo, los partidos se habrían podido extraviar en cuestiones menores y los gobiernos hubieran tenido que destinar considerables energías y tiempo a contender con impugnaciones de poca monta. Todo esto habría redundado en un desencanto acelerado con los procedimientos de la democracia, alimentando peligrosamente las corrientes restauradoras de la dureza autocrática.

Los propios socialistas no insistieron en su posición, y la aprobación del precepto se deslizó incluso con cierto descuido. Tanto así que, sin saberse cómo, en el proyecto remitido por el Congreso al Senado la preposición “de” se trocó por “en”. “El gobierno responde solidariamente *en* su gestión política...” Lo curioso es que las versiones oficiales en balear, catalán, gallego y valenciano, presentan la preposición correcta, a diferencia de la castellana. No vale la pena desentrañar el hipotético sentido de la utilización de “en”, porque sería un ejercicio intrascendente y frívolo; el dato se registra sólo para corroborar que la idea generalizada acerca de la pertinencia de la responsabilidad colectiva no llevó a una revisión más detenida del texto en este punto.

La responsabilidad colectiva tiene también desventajas, en tanto que permite ocultar o desvanecer los eventuales yerros de uno o de varios miembros del gobierno, sin que para tales casos exista un correctivo susceptible de ser utilizado por el Parlamento. En este caso, al protegerse la gobernabilidad, también se introduce una especie de salvaguarda para que los menos competentes se protejan en la acción conjunta cuyo peso corresponde a los más avezados y, en última instancia, al jefe del gobierno.

Sin embargo, puestas a consideración las dos opciones, la responsabilidad individual presenta mayores problemas que ventajas y, en la práctica política, de todas suertes se da la imputación de los errores a quienes los

cometen, con las consiguientes formas de presión pública para la aplicación de los correctivos necesarios. Aun cuando la responsabilidad individual no pueda ser reclamada con algunas consecuencias jurídicas, como es el caso de la colectiva, sí puede ser abordada, con efectos políticos, en las tribunas plenarias o de comisiones.

La moción de censura es el instrumento de control mediante el cual el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del gobierno (artículo 113). Para su trámite y adopción la Constitución establece varios requisitos: *a)* que la proponga, como mínimo, la décima parte de los diputados; *b)* que la propuesta incluya un candidato a la Presidencia del gobierno; *c)* que transcurran cinco días entre su presentación y su votación; y *d)* que sea adoptada por mayoría absoluta.

Para limitar el riesgo de que la moción de censura se convierta en un mecanismo de asalto al poder, los signatarios de una propuesta no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones (artículo 113.4). La redacción del texto parecería afectada por alguna ambigüedad, porque dice “si la moción de censura no fuere aprobada... sus signatarios no podrán presentar otra...” Conforme a esto, si la moción hubiese sido aceptada, los mismos diputados podrían eventualmente promover otra contra el nuevo gobierno que ellos mismos propusieron. Ésta no puede ser considerada sino una contradicción involuntaria cuyo origen literal, en todo caso, se localiza en el párrafo segundo del artículo 49 de la Constitución francesa.

En los dos primeros días del plazo de cinco que debe transcurrir entre la propuesta inicial y la votación, podrán presentarse mociones alternativas. Con esto, resulta claro que los constituyentes quisieron introducir un mecanismo de protección, pues la presentación de varias candidaturas a la presidencia del gobierno puede dividir de tal manera la votación, que se haga muy difícil obtener la mayoría absoluta requerida.

La moción de censura tiene dos efectos: *a)* el gobierno debe presentar su dimisión al Rey, y *b)* el candidato que hubiere sido incluido queda investido de la confianza de la Cámara (artículo 114.2). El mecanismo dificultado que implica la censura constructiva, tiene también repercusiones dogmáticas importantes, especialmente por lo que respecta a la investidura superveniente.

Con relación al tema de la censura, los constituyentes asumieron posiciones distantes entre sí. Miembros de Alianza Popular aludieron al posible establecimiento del sistema cuasi-presidencial (Cortes, pp. 126, 164) y a la consiguiente atenuación del procedimiento de censura, en tanto que los

partidos Comunista y Socialista, la minoría catalana y el grupo mixto plantearon flexibilizar los requisitos y trámites, para ejercer un control más eficaz sobre el gobierno.

En su voto particular, el grupo comunista proponía incluir entre los posibles promoventes de la moción de censura a los grupos parlamentarios, aunque no correspondieran a la décima parte de la Cámara. En igual sentido se pronunciaron la minoría catalana y el grupo parlamentario vasco. El grupo mixto amplió el requisito a tres grupos parlamentarios. En cuanto a la inclusión de un candidato a ocupar el gobierno, el Partido Comunista no lo consideraba, y el Partido Socialista lo dejaba como una opción libre para los promoventes de la moción. A esta última posición se adhirió el grupo mixto (Cortes, pp. 43, 56, 213, 257, 303, 315, 341, 427).

Al ser examinadas las enmiendas en la Comisión de Asuntos Constitucionales, el tema más discutido fue el concerniente a la inclusión de los grupos parlamentarios como titulares del derecho a promover una moción. El argumento central fue aducido por el diputado Manuel Fraga Iribarne: la regulación de los grupos parlamentarios es materia reglamentaria, no constitucional. En cuanto al problema de fondo, relativo a la adopción de las modalidades clásica o constructiva de la moción de censura, prevalecieron los argumentos del diputado Óscar Alzaga sobre los del diputado Jordi Solé Tura, y fue aprobado el texto originalmente propuesto por la Comisión, sin enmiendas (Cortes, p. 1344). El pleno ya no se ocupó del asunto.

En el Senado se insistió en la inclusión de los grupos parlamentarios y en la adopción de la moción de censura simple. También se planteó que el Senado pudiera reclamar la responsabilidad del gobierno. Los Progresistas y Socialistas Independientes sustentaron que el sistema considerado en el proyecto no constituía una garantía de estabilidad sino un mecanismo de bloqueo dentro del Parlamento; el senador Luis Sánchez Agesta consideró que la posibilidad de que hubiera varias mociones existía aunque no figurara en la Constitución; y la agrupación independiente reformuló el enunciado del proyecto, proponiendo que la moción debía ser motivada; aumentó a la quinta parte de las cámaras —con la participación de los partidos políticos— el requisito para su presentación; suprimió la exigencia de incluir un candidato a la Presidencia del gobierno; redujo a tres días “el período de enfriamiento”, y no admitía la posibilidad de enmiendas alternativas (Cortes, pp. 2711, 2762, 2915, 2928).

Los argumentos de la agrupación independiente eran muy consistentes. Preveía que, tal como se encontraba redactado el proyecto a discusión, la

moción de censura se convertiría en una institución “prácticamente insertible”, aspecto en el que no le faltó razón, según se desprende de la experiencia de dos décadas. También enderezaba una fuerte y elegante crítica al sistema propuesto y aprobado por los diputados, porque confundía “dos visiones distintas y aun opuestas del significado de la moción de censura: la que apunta a reducir las causas artificiales de la inestabilidad y la que apunta a asegurar artificialmente una estabilidad imposible” (Cortes, p. 2929).

Por el procedimiento consensual adoptado para elaborar la Constitución, la intensidad de los debates fue de tono menor. Además, en tanto que la Constitución fue producto de un proceso constituyente en el seno de una legislatura bicameral ordinaria, el tiempo de elaboración se amplió considerablemente, lo que obligó a un uso de la tribuna muy limitado. En efecto, si sólo se tiene en cuenta el momento en el que se publicó el anteproyecto de la Constitución (enero 5 de 1978) y que ésta fue sancionada en diciembre 27 del mismo año, se contará un año; pero si se considera que la Comisión Constitucional que elaboró el proyecto quedó integrada en julio de 1977, y que la Ley para la Reforma Política (que a su vez llevó bastante tiempo para ser acordada) tuvo fecha del 4 de enero de ese año, se verá que el proceso constituyente fue bastante demorado.

El proceso se complicó por la participación de ambas cámaras. En cada una de ellas hubo comisiones especializadas; en las dos se abrió un período para la formulación de enmiendas; las respectivas comisiones fueron escenario de debates, y luego los correspondientes plenos. En la fase final una Comisión Mixta del Congreso y del Senado realizó los últimos ajustes. Dentro de esa complejidad no era posible ampliar aún más los tiempos sin correr el riesgo de prolongar excesivamente el proceso constituyente y, por ende, generar reacciones sociales de apatía y hasta desconfianza. La única economía posible se hizo a expensas de la extensión permitida a los debates, que en cada caso fueron conducidos por presidentes hábiles y enérgicos.

Como consecuencia, el nivel general de los debates no alcanzó gran altura. Notables piezas de oratoria parlamentaria y brillantes cátedras de política y derecho, por lo general quedaron sin respuesta. Además, los acuerdos previos a las sesiones, o paralelos a ellas, adoptados entre los partidos dominantes, restaban al debate la función de persuadir. En un buen número de casos las intervenciones en la tribuna tuvieron como principal objetivo fijar posiciones, salvar responsabilidades o justificar prestigios personales.

El tema de la moción de censura fue un ejemplo de la rigidez que puede caracterizar a una asamblea cuando prevalecen los consensos adoptados entre las dirigencias políticas. A los argumentos críticos, la mayor parte de los cuales corrieron en el Senado a cargo de Carlos Ollero, no hubo más respuesta que la de votaciones casi unánimes en contra. Y el asunto no era de poca monta.

La moción de censura constructiva, originada en la Ley Fundamental de Bonn, seguida por la de España y luego también recogida por las de Grecia y Polonia, perfila las características de un nuevo sistema parlamentario. Para entender las razones de su adopción en España, habrá que considerar también las que llevaron a su concepción en Alemania. Se tenía, allí, el preocupante precedente del colapso de la Constitución de la República de Weimar, debido en buena medida a un arreglo disfuncional del poder. A tal punto interesaba no reincidir en los fallos estructurales de 1919, y configurar un sistema estable, que en la Convención constituyente llevada a cabo en el Lago Herrenchiem se ideó la moción de censura constructiva, como alternativa de un modelo cuasi-presidencial, también discutido, que a semejanza del bávaro estableciera un gobierno con mandato a plazo fijo (Schneider, p. 337).

En el caso español la inestabilidad durante la vigencia de la Constitución de 1931, y el doloroso desenlace que tuvo, llevaron a pensar en la conveniencia de un mecanismo que pusiera a los gobiernos a resguardo de incesantes embates destructivos. En este sentido, el acuerdo entre los constituyentes fue unánime. Así, los que defendieron la fórmula finalmente aceptada, como quienes propusieron otras opciones, expresaron su convicción de no introducir en la Constitución un instrumento de censura cuya utilización irresponsable deteriorara las posibilidades de un gobierno funcional.

Tanto en la Comisión cuanto en el Senado (Cortes, p. 3967, 4788), Ollero reiteró las ventajas de una fórmula que mejoraba la alemana. Los efectos del artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn se han traducido en una atenuación de las funciones de control parlamentario. Las consecuencias en cuanto a la concentración del poder, y eventualmente a su distorsión, que corroboran el conocido aforismo de John Acton (“el poder tiende a corromper, el poder absoluto tiende a corromper absolutamente”), suelen ser más intensos allí donde los controles son menos eficaces.

La fórmula defendida por Ollero contenía varias salvaguardas que protegían al gobierno y superaba el bloqueo impuesto al Parlamento por los

requerimientos de la moción de censura constructiva. Al involucrar, como proponía, a un veinte por ciento de los diputados y a sus correspondientes partidos, y al obligar a que la moción fuera motivada, se introducían dos importantes elementos de moderación en el uso de la moción. Por otra parte, al excluir la nominación de un candidato a la Presidencia del gobierno, removía un obstáculo que ha demostrado ser insalvable y que transforma a la moción de censura en una institución inerte.

Ahora bien, el problema no se circunscribe a la inutilidad práctica de una institución, sino al efecto inhibitorio que a partir de ella se trasmite hacia otras instituciones análogas, afectando al conjunto de instrumentos constitucionales dispuestos para el control gubernamental. Cuando esto ocurre, las formas de control dejan su lugar a expresiones de malestar, que pueden resultar más perjudiciales para la estabilidad que los ocasionales embates parlamentarios.

El propósito de estabilizar a los gobiernos, dándoles una especie de continuidad inalterable, se cumplió ampliamente. Un sólo jefe de gobierno, Felipe González, permaneció por más de trece años. Las condiciones, llamadas coloquialmente de “crispación” generalizada que lo acompañaron al final de su tarea, pueden hacer que se dude acerca de la conveniencia de forzar los términos de la estabilidad gubernamental al precio de la inestabilidad anímica de la sociedad.

En la posibilidad de la censura Sánchez Agesta (*Sistema...*, p. 379) encuentra una sanción “que respalda todas las actividades de control”. Así, aun cuando la moción de censura no llegue a darse, su sola consideración representa el extremo de la sanción susceptible de ser aplicada si las demás medidas de control no han sido suficientes para corregir lo que, desde la perspectiva parlamentaria, pueda significar actos de desvío político por parte del gabinete y la consiguiente crisis de “toda una política” (González Casanova, 495).

Desde que el proyecto de Constitución se conoció pública aunque no oficialmente, Jorge de Esteban (*De la dictadura...*, p. 361; *Por la senda...*, p. 39) admitió la conveniencia de adoptar el sistema de censura constructiva, porque primaba así la idea de la estabilidad gubernamental. En contraste, y así mismo cuando la Constitución no era todavía sino proyecto, Pedro de Vega apuntó un importante inconveniente del voto de censura constructivo. Desde su punto de vista, lejos de garantizar la estabilidad del sistema, ese mecanismo, tomado de la Ley Fundamental de Bonn, rigidizaría peligrosamente las relaciones políticas, generando tensiones difícilmente salvables.

En tanto que para hacer prosperar ese voto se haría necesario contar con la mayoría absoluta del Congreso para censurar al gobierno en funciones y designar simultáneamente a otro jefe de gobierno, en la práctica parlamentaria, y por las características del sistema de partidos, sería casi imposible que la moción prosperara. Esto, en opinión de De Vega (“Organi...”, p. 17) produciría como consecuencia un Parlamento hostil al gobierno, pero incapaz de sustituirlo, lo cual significaría sacrificar la eficacia gubernamental en aras de su duración.

La crítica es procedente desde la perspectiva de la pureza del sistema parlamentario. Una de las características por las que se considera que este sistema es más estable reside precisamente en que los plazos electorales se flexibilizan y el gobierno, para funcionar, requiere de una especie de consenso perpetuo. La fuerza equilibradora que genera gobernabilidad en un sistema parlamentario está, precisamente, en la posibilidad siempre abierta de permitir ajustes en el sentido que determine la mayoría de los representantes.

Al establecerse el mecanismo de censura constructiva se pretende —y se consigue— poner a los gobiernos a resguardo de las presiones parlamentarias. Es evidente el propósito de eludir la proclividad que a veces transformaba al parlamentarismo en simple “asambleísmo”, concepto y voz tan temidos que ni la Academia de la Lengua Española consiente en darle cabida como expresión autorizada. Las experiencias de gobiernos inseguros y efímeros tenidas en la Europa de entreguerras se veían como un riesgo mayor que el de cerrar parcialmente la válvula de los equilibrios democráticos.

Al introducirse la censura constructiva, los sistemas parlamentarios se “presidencializaron” un tanto. Lejos de considerar que la fluidez de las fuerzas políticas estabiliza al sistema constitucional, se supone que la estabilidad reside en la duración de los mandatos, cuyo posible acortamiento se deja virtualmente en manos del propio gobierno. Así, la convocatoria a elecciones anticipadas queda sujeta a las ventajas circunstanciales para quien ocupa el gobierno. No deja de ser sintomática, en este sentido, la larga duración de los gobiernos que se está produciendo en Alemania y en España. El caso británico es similar en cuanto a los resultados, sólo que allí se alcanza por otra vía: el sistema electoral asegura mayorías muy estables que permiten a los gobiernos decidir con relativa holgura el mejor momento para poder obtener sufragios de ratificación.

En cuanto a la “presidencialización” del sistema parlamentario, Solé Tura y Aparicio Pérez (p. 219) manifiestan: “lo mismo que sucede con las modalidades de moción de censura y cuestión de confianza, el sistema de disolución culmina ese haz de instituciones dirigidas a configurar un Ejecutivo fuerte de carácter presidencialista y escasamente sometido a los posibles cambios de actitud de las mayorías parlamentarias”.

Este fenómeno de “presidencialización” del parlamentarismo es explicable si se tiene en cuenta la natural fuerza expansiva del sistema norteamericano. No puede dejarse de asociar, así sea en el inconsciente colectivo de las elites políticas, que la potencia armada y económica que resultó decisiva para el triunfo aliado en ambas guerras fue Estados Unidos. Por otra parte, las monarquías absolutas que dominaban al mundo prácticamente sin excepción hasta hace apenas un poco más de dos siglos, dejaron su lugar a dos diferentes modelos: el presidencial norteamericano y el parlamentario europeo, y éste, con la salvedad británica, no siempre garantizó de manera eficaz la estabilidad interior ni exterior de los Estados.

Al evaluarse la funcionalidad de los sistemas constitucionales suelen tenerse en cuenta, de manera dominante, los aspectos internos de la vida de los Estados. Esto es comprensible si se advierte la decisiva influencia de la doctrina de la soberanía popular. Si el desiderátum consiste en asegurar los espacios democráticos que reclama la ciudadanía, es evidente que el sistema parlamentario clásico los satisface ampliamente. El problema es que los acomodos de las fuerzas políticas internas no son los únicos que influyen en la estabilidad de los sistemas; las grandes tragedias del Estado en el siglo XX prueban que en muchas ocasiones la desestabilización de los sistemas viene del embate de otros sistemas.

La carta de Bonn resultó de esa explicable —y justificada— preocupación. En buena medida es también por esas preocupaciones que algunos sistemas constitucionales, y el norteamericano no es una excepción, han fortalecido significativamente la estructura de sus órganos ejecutivos. Lo que no se explica, empero, es que se produzcan adopciones extralógicas en sistemas menos vulnerables a la inestabilidad internacional, y que incluso esa tendencia se acentúe cuando las tensiones críticas de la polaridad internacional están disminuyendo.

En el caso español no es aventurado suponer que con la moción de censura constructiva se quiso evitar un contraste muy ostensible con el franquismo. Pasar de la inmutabilidad a la volatilidad del gobierno hubiera podido desvirtuar las ventajas de la transición, sobre todo a los ojos de

quienes contemplaban con comprensible recelo los riesgos de situaciones anarquizantes. Si la naciente democracia se hubiera visto sujeta a las presiones inmanejables de un pluralismo largamente diferido, tal vez se habrían alimentado vocaciones restauradoras del autoritarismo en una proporción mayor a la que se expresó en el episodio protagonizado por el teniente coronel Antonio Tejero el 23 de febrero de 1981 (Preston, pp. 263 y ss.).

Argumentando con inteligencia, Juan Linz sustenta que el sistema parlamentario permite una mayor estabilidad que el presidencial, porque entre otras cosas facilita acuerdos entre las fuerzas políticas que reducen las tensiones propias de la rigidez de los períodos fijos en los sistemas presidenciales. Además, por la necesidad de configurar mayorías para gobernar, obliga a acuerdos de gobierno que involucran a diferentes fuerzas políticas.

Independientemente de que en esa línea argumental se puedan encontrar objeciones de naturaleza política, como la rigidez que se traslada del gobierno, en un sistema presidencial, a los partidos en un sistema parlamentario, hay aspectos de naturaleza constitucional que no son tomados en cuenta por Linz.

El más importante de esos aspectos concierne a las rigideces que pueden resultar del sistema adoptado para conservar la confianza parlamentaria. Cuando, como es el caso del modelo alemán, las posibilidades de que prospere una moción de censura se desvanecen, las instituciones dejan de ser el punto de equilibrio y los riesgos para el sistema son también muy altos.

Es evidente que cuando el Partido Popular emprendió la tarea de forzar elecciones anticipadas en España, en 1996, no utilizó los instrumentos parlamentarios, que tenía bloqueados por su configuración misma, y optó por la vía de los medios de comunicación. Y es dudoso que el recurso de la opinión pública, sacudida por delaciones y escándalos, pueda considerarse como una característica de estabilidad política.

Con justificación Fernández Segado (*El sistema...*, p. 721) se refiere a la censura, cuya complejidad incluye normas de responsabilidad e investidura, como producto de un "parlamentarismo hiperracionalizado". Y es que no se trata sólo de un mecanismo para garantizar la estabilidad del gobierno, sino incluso prácticamente para asegurar su inmunidad frente al Parlamento. En esta medida, puede suponerse, como señala Pedro de Vega, que cuando se privilegia la estabilidad, puede sacrificarse la legitimidad.

Como bien dicen Montero y García Morillo (p. 31), las características de la censura y del sistema de partidos hacen que la utilización de este

instrumento de control vaya decreciendo. Lo sintomático es que esa tendencia de los partidos se produce por igual allí donde fue adoptado con grandes cautelas (Alemania, España, Grecia y Polonia) como en los sistemas constitucionales donde no se ha seguido la corriente alemana de la censura constructiva.

Bar participa también de las críticas al sistema de censura que la Constitución adopta, porque desvía la crítica hacia el programa del candidato propuesto, lo que se complica aún más cuando son varias las mociones a considerar; sin embargo, el propio autor apunta un hecho político relevante: aunque los efectos jurídicos de una votación adversa en materias importantes no estén constitucionalmente tasados, los efectos políticos pueden ser semejantes a un voto de censura. Como ejemplo, Bar (*El presidente...*, pp. 164 y 178) menciona que la posible consecuencia del rechazo de los presupuestos tendría que ser la dimisión del gobierno.

Con toda razón Fernández Segado (“La remoción...”, p. 151) apunta que el hecho de que en un mismo debate se discutan aspectos tan contrapuestos como la crítica a un gabinete y el programa político para otro gobierno, puede ser fuente de confusión para la opinión pública y de “cómoda evasión de sus responsabilidades políticas por parte del gabinete censurado”. En un sentido semejante Santaolalla señala (*Derecho...*, p. 354) que la amalgama de las posturas respecto del gobierno al que se dirige la censura y de las que se sustentan acerca del postulado para el cargo de presidente, da lugar a que se vaya generando confusión entre lo que se quiere y lo que se rechaza, y que no se distingan con precisión las posiciones.

La posibilidad de las mociones alternativas que admite la Constitución (artículo 113.3), no tiene equivalente en derecho comparado. Con este motivo Virgala (“La moción...”, pp. 242-243) se pregunta acerca de cual sería la intención de los constituyentes para adoptar esa variante. Su conclusión, muy crítica, se orienta en el sentido de que lo único que se persiguió fue hacer de la moción un instrumento muy disfuncional. De esta suerte, a las limitaciones propias de la moción de censura constructiva, que tienden a confundir a la asamblea y a la opinión por forzar la deliberación simultánea de un presidente al que se pretende destituir y otro al que se intenta designar, se suma la posibilidad de generar una confusión aún mayor al abrirse la opción de discutir no sobre un candidato, sino sobre varios. Aun cuando en este caso la discusión sea sucesiva y no simultánea, en el orden del día y en el proceso político la consideración de los diversos candidatos posibles se presenta de manera conjunta. Ni siquiera el hecho de que la

propuesta deba ser motivada (Reglamento del Congreso, artículo 175.2), atenúa los efectos distractivos que tiene la inclusión de un candidato a sustituir al presidente del gobierno que se pretende censurar (Vírgala, "La moción...", pp. 220 y ss.).

Esos factores ilustran sobre las limitaciones del sistema de censura adoptado, que lo hacen virtualmente inaplicable. Se trata del claro caso de una norma positiva y vigente, pero ineficaz, en tanto que la posibilidad de que sea cumplida es, en el mejor de los casos, muy remota.

Galeotti ("Organi...", pp. 56, 59) comparte las reservas de Pedro de Vega ("Organi...", p. 17) con relación a la moción de censura. En su opinión, el mecanismo de estabilización hace imposible que el Congreso llegue a aprobar una moción, con lo cual, al evitarse una crisis parlamentaria, puede desmoronarse en una "crisis extraparlamentaria". No falta razón al autor. El esfuerzo de racionalización de las instituciones no debe hacer perder de vista los límites racionales de la conducta política. Tampoco debe omitirse lo que con agudeza señala Carlos de Cabo (p. 81): la equivocidad de los términos, de manera que a veces se postula la racionalización del parlamento para no hablar de reforzamiento del gobierno.

Vergottini (p. 199), en una útil clasificación del contenido constitucional (si bien se refería al proyecto, su observación es aplicable al texto aprobado) distingue tres diferentes elementos: los de conservación, entre los que incluye el papel del Rey; los de innovación, entre los que comprende la objeción de conciencia; y los de racionalización, entre los que considera a los instrumentos de control y, particularmente, los concernientes a la confianza.

El equilibrio en los instrumentos constitucionales para el control del poder es indispensable para regular el comportamiento de la sociedad política; pero considerar que sólo ese requisito de estabilidad es suficiente para evitar las crisis del poder, excede las posibilidades de la norma. A veces, en la elaboración de las definiciones constitucionales, se pierde de vista que la norma representa sólo un deber ser del poder, pero que hay un ser del poder que en numerosos casos actúa en contra de lo normado.

La decisión constitucional de reducir los enfrentamientos entre las fuerzas que ejercen el poder político no equivale a la proscripción de los antagonismos. Un esfuerzo máximo de racionalización del conflicto político también puede suponer un esfuerzo mínimo de comprensión de los problemas reales. Por eso hay que precisar qué se quiere decir y hacer cuando se alude a la "racionalización" del poder o, específicamente, del

Parlamento. Una cosa es conducir el conflicto mediante reglas que lo antecedan y que cuenten con posibilidades eficaces de acatamiento, y otra es suponer que con la regla es posible evitar el conflicto mismo.

En esos términos, una forma de racionalidad sería regular el conflicto, y otra suprimirlo. Pero si por racionalidad entendemos aquello que es tan necesario como posible, habremos de admitir que la idea de proscribir el conflicto nada tiene que ver con un proyecto de racionalidad institucional. Así, la decisión de que por evitar conflictos parlamentarios se desencadenen conflictos extraparlamentarios no puede atribuirse sino a un concepto irrazonable de la racionalidad.

A diferencia del entendimiento dominante en el sentido de que la responsabilidad política y su consecuencia natural, la moción de censura, es una forma de control parlamentario, Vírgala (pp. 197 y ss.) sostiene que se trata de “dos términos que no pueden confundirse”. Su argumentación se basa en tres consideraciones: una, conceptual, según la cual control y sanción no son equiparables, de manera que se puede dar un acto de control sin sanción, y aplicar una sanción sin que sea la expresión de un control; la segunda, empírica, en virtud de que la responsabilidad no implica que el gobierno haya actuado de manera desacertada, sino simplemente que perdió la mayoría; y la tercera, jurídica, señalando que la Constitución (artículo 66.2) determina que sólo “las Cortes Generales... controlan la acción del gobierno...”

La argumentación de Vírgala es sugerente pero admite matices. En cuanto al primer argumento, que coincide con el sustentado por Montero y García Morillo (pp. 26, 55, 72), parece dudoso que pueda aplicarse una sanción que no corresponda a alguna modalidad de control. Desde luego este caso no se produce en el sistema constitucional español. Con relación al segundo, es probable que en la práctica un gobierno que haya actuado “bien”, sea no obstante removido por el sólo hecho de perder la mayoría. En ese sentido tiene razón Vírgala; pero ocurre que la argumentación de los proponentes de la moción irá justamente en el sentido de denunciar errores, faltas, incumplimientos, como causa de la pérdida de la mayoría. Nadie sustentará una moción señalando que el gobierno es eficaz, honorable y congruente, y que eso no obstante debe irse. El caso opuesto también se produce: un gobierno incompetente y deshonesto permanece en tanto cuenta con la mayoría parlamentaria; pero en tal caso la argumentación formal señalará aciertos aunque éstos no existan.

En todo caso, como señala Sánchez Agesta (“Poder...”, p. 42), en el control político, a diferencia del jurídico, no es relevante la adecuación de una conducta a la ley, sino la apreciación de los aciertos o desaciertos de un gobierno, y en este sentido perder la mayoría puede ser considerado como un desacierto político. Esta fórmula hay que tomarla con reservas, porque el desacierto podría no corresponder en todos los casos al gobierno que se ve privado de los apoyos parlamentarios necesarios para subsistir, sino a la complejidad de los intereses que en determinado momento se conjugan para precipitar la caída de un gabinete. En ocasiones el desacierto está en quienes rompen la mayoría. Montero y García Morillo (p. 131) aportan un criterio diferente: lo que el Congreso aprecia con relación a los programas y decisiones de gobierno es su oportunidad.

La tercera parte del argumento de Vírgala, la jurídica, parece la más cuestionable. En efecto, el artículo 66.2 constitucional se refiere al control que ejercen las Cortes Generales. A partir de ese texto, Vírgala concluye que el control parlamentario sólo puede ser ejercido por ambas cámaras (las Cortes), y en tanto que la responsabilidad política es competencia de una sola de ellas, no se trataría de un acto de control. Lo que el autor pasa por alto es que el título V de la Constitución, dentro del que figuran los artículos 113 y 114 sobre la moción de censura, lleva como epígrafe “De las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales”. Se hace evidente que al dedicar un título a las Cortes Generales la Constitución incluye por igual las facultades que corresponden a ambas Cámaras o a una sola de ellas.

No es sostenible, por consiguiente, que la responsabilidad política susceptible de ser exigida por el Congreso resulte ajena al control parlamentario. A mayor abundamiento habría que plantear la contradicción de aceptar que las interpelaciones, que pueden estar en el origen de una moción de censura, constituyan una forma de control, pero que dejen de serlo precisamente cuando se transforman en propuesta de moción.

En cuanto a las hipotéticas ventajas de la moción de censura constructiva, Vírgala examina los preceptos correspondientes de la Ley Fundamental de Bonn y su aplicación (“La responsabilidad...”, pp. 125 y ss.), para concluir que en Alemania no se han producido los resultados esperados en cuanto a estabilidad, y que por el contrario “una moción de censura constructiva, aunque no se apruebe, sí evidencia que el gobierno no posee mayoría, no produce estabilidad alguna”. Así se ha puesto de manifiesto, y lo admite una parte de la doctrina alemana, en los tres casos de moción que se han planteado desde 1949. Esa misma doctrina, citada por Vírgala, señala que

la fuente de estabilidad reside en un sistema de partidos que genera mayorías claras.

Los autores de la moción tienen derecho a defenderla ante el pleno, sin limitación de tiempo. A su vez, el candidato debe expresar su aceptación de la candidatura, y puede, si lo desea, hacer uso de la palabra. Los representantes de los grupos parlamentarios podrán intervenir y, en todos los casos, se respeta el derecho a la réplica. Cuando coinciden diversas mociones de censura, el debate puede ser conjunto, pero la votación separada. El presidente del Congreso informa del resultado de la votación al Rey y al presidente del gobierno (Reglamento del Congreso, artículos 175, 177, 178).

Como se puede apreciar, la presencia de un candidato al gobierno, cuyo apoyo debe corresponder en magnitud de votos a la misma proporción de rechazo que suscite el gobierno, dificulta en extremo las posibilidades de que prospere una moción. Esta situación contribuye a darle una cierta sensación de indemnidad a los miembros del gabinete, con los perjuicios consiguientes en el desempeño de sus cargos.

Observa Martínez-Elipe (“La responsabilidad...”, p. 454) que, por sus características, el sistema adoptado para la moción la hace prácticamente inútil “o inexistente”, y que sus mayores posibilidades residirían en ser un medio para desgastar al gobierno, pero sin efectos institucionales reales. La afirmación es parcialmente fundada. Es verdad que con la utilización de la moción, los partidos opositoristas producirían daños esencialmente de imagen en las figuras del gobierno, sobre todo en su presidente; pero no es menos cierto que los propios promoventes de una moción sin éxito también sufrirían el desgaste político de exhibir su impotencia. Y, en esta medida, lo natural es que se abstengan de hacerlo, por entender que carece de utilidad política un intercambio de desgastes.

A pesar de esa limitación en cuanto a que la moción de censura se utilice para establecer responsabilidades, conforme a su naturaleza constitucional, la escasa aplicación que hasta la fecha ha tenido el precepto, en los años 1980 y 1987, ha impreso un giro no previsto constitucionalmente. En ambos casos los partidos de oposición no han buscado, en realidad, la caída del gobierno, sino su propia promoción, generando momentos de alta expectación política (Vírgala, “La moción...”, pp. 272 y ss.). En este sentido puede decirse que así como la disolución del Parlamento es un instrumento utilizado por los presidentes del gobierno para consolidar sus posiciones electorales, la moción de censura ha comenzado a ser utilizada por los

dirigentes de oposición para atraer la atención pública y aupar su imagen pública.

Hay otro aspecto a considerar: el artículo 113.3 de la Constitución contiene lo que la doctrina ha venido denominando como “período de enfriamiento” de una moción, que son los cinco días hábiles que deben transcurrir para su votación a partir de su presentación; lo que la Constitución no previó, ni era posible que lo hiciera, es el “período de calentamiento”, ni las expresiones políticas que se convierten en una censura informal. Ese “período de calentamiento” está representado por la posibilidad de que un partido, por ejemplo, anuncie su intención de promover la censura y comience su labor de cabildeo político, con la ventaja de que mientras no presente oficialmente la propuesta, dispone del tiempo que desee para generar inquietud e incluso inestabilidad.

En cuanto a las expresiones políticas que contienen una censura informal, se tiene el ejemplo de la exigencia dirigida por el más importante dirigente de oposición al presidente del gobierno, al exigirle “¡váyase señor González!” (abril 19 de 1994, *Diario de Sesiones del Pleno*, número 64).

Para paliar las limitaciones formales que la mecánica de la moción de censura impone a la oposición, se ha iniciado el desarrollo, en la práctica parlamentaria española, de la figura de la “reprobación”, dirigida de manera individual a los ministros (Martínez-Elipe, “De las relaciones...” 457; “La presencia...”, p. 507; Fernández Segado, “La moción...”, pp. 55 y ss.). Esa “reprobación” aparentemente no tiene efectos jurídicos, pero sí políticos y en perjuicio de quien la recibe, no de quien la formula. Así, el riesgo mayor que corre el partido político promovente es el de no alcanzar la mayoría simple requerida para hacerla triunfar.

Lo primero que hay que determinar, como hace Fernández Segado, es si el Congreso, y eventualmente el Senado, proceden a adoptar una moción reprobatoria de un ministro con fundamento jurídico o no. Fernández Segado (“La moción...”, p. 62), con base en las facultades que los respectivos reglamentos confieren a las Cámaras para transformar sus interpelaciones en mociones, demuestra que sus decisiones en ese sentido sí tienen apoyo jurídico. Santaolalla (*Derecho...*, p. 389) lo corrobora, al afirmar que las reprobaciones son susceptibles de ser tramitadas como proposiciones no de ley.

Aunque se registran algunos casos de propuestas de reprobación, hasta ahora sin éxito, a pesar de las dificultades que comporta, no es imposible que esta modalidad se llegue a arraigar en la práctica. Para que una moción

de esas características triunfe, se hace necesario contar con la mayoría, así sea simple. Esto supone que algunos diputados de la formación política mayoritaria, o de las formaciones menores que contribuyen a hacer la mayoría del gobierno, transitoriamente rompan sus lealtades. Este es un hecho de escasas posibilidades de verificación, supuesto que el riesgo para quienes quiebran la disciplina de partido es mayor que las hipotéticas ventajas políticas de hacer triunfar una moción de reprobación.

En todo caso, la tentación ocasional de fracturar los nexos de disciplina introduce una variante en el ejercicio de las tareas de control por parte del Parlamento. El precio de la disciplina puede elevarse considerablemente en tanto que un gobierno se debilita, o que uno de sus miembros entra en colisión que las fuerzas políticas que hacen viable al gobierno mismo. La forma de cubrir ese coste no es otro que el de las negociaciones y concesiones internas, lo cual en muchos casos no hace sino acelerar los procesos de descomposición. Para que ese tipo de acomodos tenga éxito influye la oportunidad con que se actúe, y la adecuada proporción de las decisiones con relación a la magnitud de los riesgos reales.

No es remoto, en casos así, que sin necesidad de llegarse a la moción de reprobación un ministro sea sustituido por representar un factor de incremento en el costo político de su mantenimiento. Esto forma parte de los arreglos naturales en el ejercicio del gobierno, y los ministros, en un sistema de partidos, aseguran su permanencia en el gabinete en tanto que sepan articular elementos de apoyo parlamentario. De no hacerlo, viven a expensas de los acuerdos de circunstancia, y son o pueden ser objeto de los intercambios políticos que practican entre sí las dirigencias de los partidos.

En todo caso, las mociones de reprobación acreditan que la dinámica parlamentaria es muy creativa, y que tiene un amplio margen de movimiento para, sin contravenir lo dispuesto por la norma constitucional, generar modalidades de control novedosas. Montero y García Morillo (p. 194) encuentran el fundamento de la moción de reprobación en el principio de que ahí donde haya responsabilidad, debe haber un modo de hacerla valer. Manuel Aragón ("Estatuto...", p. 109) por su parte formula una sugerente ampliación del criterio hasta ahora seguido: admite que el Senado también podría pronunciar una moción de reprobación. La observación es procedente en tanto que nada impide que ambas cámaras de las Cortes adopten esa práctica parlamentaria, cuyos efectos son de naturaleza política y no jurídica.

#### 14. *Disolución del Parlamento*

La disolución del Congreso de los Diputados, o del Senado, o de ambas cámaras (Cortes Generales), es una atribución que la Constitución confiere al presidente del gobierno (artículo 115.1); por su parte el Rey puede disolver las Cortes pero no a una sola de sus cámaras (artículo 99.5). En todos los casos, no obstante, la disolución es objeto de un decreto real.

Desde el punto de vista de su adopción, hay dos modalidades de disolución: la obligatoria y la potestativa. A su vez, la obligatoria en un caso lo es para el Rey y en otro para el presidente del gobierno. Para el Rey lo es cuando se dificulta la aprobación del nombramiento del jefe de gobierno (artículo 99.5); para el presidente, cuando las cámaras han aprobado, por mayoría de dos tercios, el principio de la revisión total de la Constitución (artículo 168.1). En este último caso es el presidente del Congreso de los Diputados quien comunica el hecho al del gobierno, para que proceda a someter al Rey la sanción del decreto correspondiente (Reglamento de los Diputados, artículo 147.3).

Con la salvedad antes señalada, la Constitución no establece en qué supuestos es posible la disolución de las cámaras por parte del Presidente, con lo que esta facultad se convierte en un instrumento de gobierno, utilizable por igual cuando se teme perder la mayoría parlamentaria o cuando se estima poder ganar, en un proceso electoral, una mayoría más amplia o consolidar aquélla de que se dispone por cuatro años más.

Para la disolución de una o ambas cámaras es necesario que el presidente del gobierno someta el asunto a la deliberación del Consejo de Ministros. En este caso, como en el concerniente a la cuestión de confianza, el resultado de la deliberación es irrelevante para la decisión que el presidente tome. El precepto agrega, para hacer más clara esa circunstancia, que la propuesta de disolución corresponde a la “exclusiva responsabilidad” del presidente. Durante el constituyente la Unión de Centro Democrático señaló la conveniencia de suprimir esa expresión (Cortes, 495), aduciendo, con razón, que a *sensu contrario*, en los preceptos donde no apareciera podría interpretarse que la responsabilidad no era del presidente. En el Senado la supresión de esa expresión fue propuesta por el senador Carlos Ollero, por ser altisonante e innecesaria “porque el Rey es siempre ‘irresponsable’ ” (Cortes, p. 3988). Es evidente que la enmienda era procedente; pero si no se adoptó fue para no restarle énfasis al texto, sin que de la lectura de otros preceptos que atribuyen facultades y responsabilidades al jefe del gobierno, que no

contienen semejante prevención, se infiera que hay una responsabilidad compartida con el jefe del Estado.

Por otra parte, el proyecto decía: “El presidente del gobierno, previa deliberación del mismo...” Esta expresión, un tanto vagarosa, fue corregida en los términos que ahora aparece: “... previa deliberación del Consejo de Ministros...” De esta manera se entendió que quedaba superada cualquier duda en torno a una posible responsabilidad del Rey (Cortes, p. 1355).

A diferencia de la discrecionalidad que corresponde a la disolución dictada por el presidente, la resuelta directamente por el Rey procede *ope constitutione*. En este caso las dos cámaras serán disueltas por el monarca, sin que medie cualquier otra consideración, cuando después de dos meses, a partir de la primera votación de investidura de un presidente de gobierno, ningún candidato haya obtenido la confianza del Congreso (artículo 99.5). Este precepto ilustra una facultad arbitral del Rey. Lo asistemático de la disposición resulta de que ambas cámaras deban ser disueltas, en tanto que sólo a la de Diputados incumbe aprobar la designación del presidente.

Aun cuando el artículo 99.5 requiere que la disolución dictada por el Rey y la consecuente convocatoria a elecciones esté refrendada por el presidente del Congreso, no se modifica la naturaleza autónoma de la facultad regia. En tanto que el presidente del Congreso tampoco es sujeto de responsabilidad política, su participación como refrendante sólo puede entenderse como la de quien, por la posición que ocupa, certifica que se ha dado el supuesto constitucional que obliga al Rey a decretar la disolución.

La Constitución establece un límite, común a la disolución de ambas cámaras: que haya transcurrido un año desde la anterior disolución (artículo 115.3), y dos limitaciones adicionales en cuanto a la de Diputados, pues tampoco procede estando en trámite una moción de censura (artículo 115.2), o habiéndose declarado los estados de alarma, excepción o sitio (artículo 116.5). Aunque hay quienes han entendido que estos límites son impeditivos (Duhamel, *Droit...*, p. 546), la naturaleza del control a que están sujetos los hace dirimentes.

El límite relativo a la tramitación de una moción de censura deja abierta la posibilidad de que el Congreso sí puede ser disuelto cuando esté en trámite una cuestión de confianza. En tanto que para votar la confianza no hay plazo constitucional, en el caso de que el gobierno advierta un probable desenlace adverso, que le llevaría a dimitir, el Congreso puede ser disuelto.

La consecuencia más delicada de la disolución parlamentaria es la pérdida de la inmunidad de los diputados y senadores. Esta situación se

registra al término de cada legislatura, toda vez que las elecciones para la renovación del Congreso (nada dice la Constitución con relación al Senado) se llevan a cabo entre treinta y sesenta días “desde la terminación del mandato” (artículo 68.6). A su vez, la inmunidad de los diputados y senadores sólo es procedente “durante el período de su mandato” (artículo 71.2), con lo que en el tiempo que media entre la disolución y la posible reelección de los representantes, pueden ser inculpados y procesados sin la previa autorización de la Cámara a la que hubieran pertenecido, con excepción de quienes integran la Diputación Permanente.

El artículo 115.1 determina que el decreto de disolución deberá incluir la fecha de las elecciones. En este aspecto es aplicable para la elección de ambas cámaras el plazo dispuesto por el artículo 68.6, originalmente considerado como apartado cuatro del proyecto. Para hacerlo más claro, los diputados Laureano López Rodó, por un lado, y Jesús Sancho Rof, por otro, insistieron en que el plazo se precisara en el texto del propio artículo (Cortes, pp. 407, 444), pero la Comisión lo consideró innecesario (Cortes, p. 558). No obstante, al debatirse el tema en la Comisión, y para no dar lugar a duda alguna, se incorporó la referencia a la disolución como causa de terminación del mandato de los diputados, en el artículo 68.4 (Cortes, p. 1354).

Para la adecuada interpretación del artículo 115 debe tenerse presente que en su versión original (artículo 93 del proyecto) sólo se contemplaba la disolución del Congreso de los Diputados y no la del Senado. Al incorporarse también esta posibilidad, pero conservándose la redacción prevista para la primera hipótesis, se produjeron algunas inconsistencias como la apuntada a propósito de los límites, donde es forzoso hacer una distinción doctrinaria que permita aclarar la intención del Constituyente.

Entre las enmiendas que se presentaron en el Congreso de los Diputados, el Partido Popular propuso introducir la autodisolución del Congreso, que debería ser acordada por la mayoría absoluta de los diputados (Cortes, p. 164). De haberse aceptado esta medida, habría tenido los efectos de una moción de censura, sin la designación de un nuevo presidente.

En contra de la figura de la disolución parlamentaria se manifestó Rúl Morodo, en nombre del Grupo Parlamentario Mixto. Argumentaba que con esa competencia en manos del presidente se desfiguraba “el sistema de equilibrio de poderes” (Cortes, p. 341).

Correspondió al diputado de la Unión de Centro Democrático, José Miguel Ortí Bordás, proponer que, además del Congreso, también pudiera

ser disuelto el Senado. Agregaba que para tal efecto se requería la “previa consulta” con los presidentes de las cámaras involucradas (Cortes, p. 459). Es explicable que este último aspecto haya sido rechazado, en tanto que sujetaba una decisión de gobierno al parecer de una o dos personas, según el caso, que no correspondían a la estructura del gobierno y que tampoco podían arrogarse la representación de cada uno de los cuerpos colegiados que presidían.

Es cierto que el artículo 99.5 prevé la participación del presidente de las Cortes como refrendante del real decreto de disolución; pero en este caso se explica su intervención porque, según se ha dicho antes, es la que certifica que se ha producido el supuesto constitucional que obliga a la disolución del Parlamento. El senador Ollero también planteó que el Rey escuchara la opinión de los presidentes de las cámaras en los casos de disolución a propuesta del presidente del gobierno, pero retiró la enmienda antes de ser sometida a votación, porque entendió que no era sustancial (Cortes, p. 3991).

El aspecto que más interesaba al senador y profesor universitario, y que había sido igualmente sustentado en una enmienda promovida por el Partido Socialista (Cortes, p. 3109), se refería a separar los efectos de la disolución por lo que concierne a diputados y senadores. Como bien argumentó, en tanto que el gobierno no es responsable ante el Senado, ni éste participa en la investidura de aquél, no se justifica que ambas cámaras tengan siempre que ser disueltas cuando lo que se trata de superar es un problema en las relaciones entre el gobierno y el Parlamento (Cortes, p. 3989). Además de los ejemplos de derecho comparado que aportó al debate, las razones de Ollero fueron convincentes y, hechas suyas por el Partido Socialista, la enmienda prosperó.

Por tratarse de un mecanismo incondicionado (Bar, *La disolución...*, p. 194) la disolución de las Cortes es un instrumento de presión de que el gobierno dispone, tanto para reducir el nivel de virulencia y de encono en las relaciones con el Congreso, cuanto para consolidar una posición electoral. Un gobierno que sólo disponga en el Congreso de una mayoría relativa, y que por ende requiera del apoyo de otras fuerzas electorales, se verá tentado a disolver al Congreso tan pronto como advierta signos de que puede alcanzar la mayoría absoluta por sus propios recursos.

Por parte de las formaciones minoritarias que colaboran en la integración de la mayoría requerida para hacer gobierno, el razonamiento es exactamente inverso: procurarán que el gobierno a cuya existencia contribuyen

no adquiriera el prestigio suficiente para alcanzar triunfos electorales que hagan prescindibles sus votos. Se trata de una paradoja política, en la que el colaborador no puede querer el hundimiento del gobierno con el que colabora, porque se trataría de su propio fin; pero tampoco puede aspirar al éxito completo de su aliado mayor, porque también por esa vía llegaría a la conclusión de su influencia.

Desde esa perspectiva, la disolución parlamentaria se mantiene como un instrumento suasorio o disuasorio, según el caso, que permite al gobierno compensar la intensidad de las acciones de control por parte del Congreso. Un excesivo rigor, que produjera parálisis en el aparato gubernamental, podría desencadenar críticas políticas muy rigurosas, basadas en el obstruccionismo, que trasladadas al elector pueden expresarse como rechazo al partido que entorpece la acción del gobierno.

Como ya se dijo, la utilización de ese recurso está limitada por la propia Constitución; no podrá presentarse una nueva disolución sino transcurrido un año desde la anterior (artículo 115.3). Fernández Segado examina dos aspectos con relación a los que existen dudas: uno, si la limitación es absoluta (referida al mismo gobierno) o relativa (aplicable aun cuando durante ese año hubiera cambiado el gobierno); otro tema se refiere a si la limitación rige sólo para el órgano de las Cortes que fue previamente disuelto, o para ambas cámaras. De admitirse que rige sólo para cada Cámara involucrada, podría plantearse la disolución del Congreso, y antes de cumplido el año la del Senado, por ejemplo; de considerarse que un acto disolutorio, no importa si comprendió a una o a ambas cámaras, no puede repetirse sino al cabo de un año, se hace imposible la disolución alternativa en períodos inferiores a doce meses.

Fernández Segado (“La disolución...”, pp. 223 y ss.) se inclina en ambos casos por una interpretación restrictiva del precepto: el año entre una disolución y otra tiene que transcurrir, sin importar que entre tanto haya habido cambios en la presidencia del gobierno. Bar Cendón (*La disolución...*, p. 233) lo acompaña en esta interpretación, apuntando correctamente que no es posible distinguir donde la Constitución no distingue. La solución es la adecuada, porque la Constitución proveyó al gobierno de un instrumento de equilibrio, no de un arma ofensiva que mantenga a las Cortes en permanente situación de amenaza.

El origen del problema está en la posibilidad constitucional de disolver ambas cámaras de manera conjunta, o cualquiera de ellas. Esta opción se trata de un error, en opinión fundada de Santaolalla (*Derecho...*, p. 108). La

disolución de Congreso se explica, dice, en tanto que es el órgano en el que se pueden exigir responsabilidades al gobierno, lo que no ocurre con el Senado. En su opinión, la única razón para disolver al Senado es para hacer coincidir los períodos con el Congreso, y no ir generando, con el transcurso del tiempo y de sucesivas disoluciones de este último, desajustes en el calendario electoral.

En cuanto al transcurso de un año, Bar Cendón (*La disolución...*, p. 232) sostiene, con un irrefutable argumento cronológico, que es un plazo breve. Al efecto sustrae a ese año los plazos correspondientes a la celebración de las elecciones, a la integración de las cámaras, y a la elección del presidente del gobierno, y concluye que si todos se agotan hasta el máximo constitucional posible, apenas quedarían cinco meses para el funcionamiento ordinario de las cámaras y el gobierno.

### 15. Presupuesto

Incluir la aprobación del presupuesto entre los instrumentos de control es un tema polémico. La doctrina apunta en direcciones opuestas, unos considerando y otros excluyendo la tramitación del presupuesto del ámbito de los controles. Es evidente que el presupuesto, por sí mismo, no representa una modalidad de control político. Considerado por su naturaleza intrínseca, el presupuesto tiene una doble significación: es un conjunto de reglas de ingreso y gasto, y es un monto de recursos procedentes de distintos orígenes y asignados a diferentes programas. Visto así, en su dimensión técnica, el presupuesto es irrelevante desde la perspectiva de los controles.

Pero más allá de las notas técnicas del presupuesto, las previsiones del ingreso y las decisiones de cómo gastarlo suponen un criterio estrictamente político. Los instrumentos recaudatorios y la forma de aplicar los recursos son capítulos de la política de distribución de la riqueza y de bienestar social. En este sentido puede decirse que las posiciones que se adopten en el gobierno y en el Parlamento corresponden a las posiciones doctrinarias de los partidos políticos, y al programa que sustenten; desde esta perspectiva las discusiones en materia presupuestal no se inscriben en el ámbito del control sino de la decisión política.

Sin embargo, hay puntos de contacto donde se diluye la frontera entre decisión y control, porque los presupuestos son un instrumento de proselitismo político. En este sentido no siempre corresponden a compromisos de naturaleza programática, sino de estricta coyuntura. Esta variante de los

presupuestos no forma parte de las concepciones técnicas ni del discurso político; pero sí de las realidades políticas.

Tratándose de las cargas tributarias no es frecuente su utilización con criterios orientados al beneficio o al perjuicio de algún causante en particular, porque su propia mecánica lo dificulta. Empero cuando de lo que se trata es del gasto, las posibilidades de utilizarlo con propósitos de clientelismo son considerablemente mayores. Y ésta es una posibilidad que por igual practican gobiernos y parlamentos, según la intervención real que tengan en la elaboración, modificación y aprobación del presupuesto.

De acuerdo con el artículo 134, al gobierno le corresponde la elaboración de los presupuestos generales del Estado, y a las Cortes Generales les concierne su examen, enmienda y aprobación. Por presupuestos generales se entiende la totalidad de ingresos y gastos del sector público. Estos presupuestos tienen carácter anual.

El mecanismo constitucional para la enmienda y aprobación de los presupuestos limita al máximo la capacidad de influencia de los parlamentarios y reduce los espacios de la negociación formal. Se establece que las proposiciones o enmiendas que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requieren “la conformidad del gobierno para su tramitación” (artículo 134.6). Con esta disposición se bloquea la posibilidad de que los grupos parlamentarios negocien entre sí e impongan sus determinaciones al gobierno. En cambio, tienen que entenderse directamente con las autoridades gubernamentales, en un proceso de intercambio que se sitúa fuera de la discusión pública.

Para consolidar la preminencia gubernamental en la formulación de los presupuestos, la Constitución también dispone que sólo el gobierno puede presentar proyectos de ley cuyo objeto sea aumentar el gasto público o disminuir los ingresos (artículo 134.5). La enmienda propuesta por Ramón Tamames (Cortes, p. 417), sustentaba la conveniencia de ampliar esa facultad a los parlamentarios. El planteamiento fue desestimado luego de contrastarse las razones políticas sustentadas por Tamames, de una mayor intervención de los representantes en la corrección de los presupuestos, con las razones técnicas sostenidas por Juan Echevarría Gangoiti, de una mayor capacidad de respuesta gubernamental en el caso de requerirse adecuaciones en los presupuestos (Cortes, p. 2355). Se adoptó, así la solución seguida por las constituciones francesa (artículo 40) y alemana (artículo 113.1).

Además, para evitar que el rechazo de los presupuestos tenga los efectos prácticos de una moción de censura, la Constitución determina que si las

Cortes no hubieran aprobado los presupuestos del año siguiente en el momento de expirar el del año anterior, éstos se entenderán “automáticamente” prorrogados, “hasta la aprobación de los nuevos” (artículo 134.4). Con una previsión de este género, para la oposición se atenúa el costo político de no aprobar los presupuestos, y para el gobierno disminuyen las exigencias de negociar. Está, porque el rechazo de los presupuestos no paraliza las funciones gubernamentales, con lo cual la presión pública sobre parlamentarios y gobernantes es sensiblemente menor que la generada cuando al carecerse de presupuesto se suspenden las actividades administrativas.

El Reglamento del Congreso desarrolla con amplitud las limitaciones que los diputados tienen para introducir cambios en la ley de presupuestos. Las enmiendas que propongan los diputados e impliquen un aumento de créditos, sólo son admisibles a trámite si, entre otras cosas, “proponen una baja de igual cuantía en la misma sección”. Adicionalmente, cuando las enmiendas suponen una disminución de los ingresos, se requiere la conformidad del gobierno para su tramitación (artículo 133). En este caso, empero, se puede presentar el problema de que el gobierno considere que las enmiendas tienen impacto en los créditos o en los ingresos, mientras que los legisladores no lo vean así. Sólo el Reglamento del Senado ofrece una solución: las controversias sobre la calificación corresponden al presidente de la Cámara (artículo 151.5).

Esas limitaciones para la modificación de los proyectos de leyes de presupuestos, en la práctica le confieren a las iniciativas el carácter de bloqueadas, y no dejan otra opción que su aprobación o su rechazo generales. Desde el punto de vista de no afectar el funcionamiento del gobierno, los dispositivos constitucionales y reglamentarios alcanzan su objetivo, evitando convertir a los presupuestos en una fuente de clientelismo político, con las salvedades que pueda significar la necesidad de contar con los apoyos parlamentarios para obtener la mayoría.

Por razones semejantes, toda enmienda en general que se pretenda introducir en cualquier proyecto gubernamental, y que represente un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos, también requiere de la conformidad del gobierno para ser tramitada. Sólo que en este caso el Reglamento impone dos condiciones a las autoridades: dar una respuesta razonada y hacerlo en el plazo de quince días, al cabo de los cuales el silencio se interpreta como expresión tácita de conformidad (artículo 111).

Las limitaciones a las enmiendas que puedan tener efectos en los presupuestos son consideradas por Solé Tura y Aparicio Pérez (pp. 186, 204) y por Cazorla (p. 141) equivalentes a un veto. Se trataría de un veto de naturaleza preventiva y de efectos permanentes, porque se dirige a una proposición y no a una ley, y no puede ser superado por el Parlamento.

En cuanto a la prórroga automática del presupuesto, Manzella (“Las Cortes...”, p. 513) advierte que se privó al Parlamento de un medio de presión sobre el gobierno. A cambio, y con un sentido que el mismo autor denomina “bastante moderno”, se acentúan las posibilidades de control sobre el ejercicio presupuestal, a través del Tribunal de Cuentas.

Esa decisión del Constituyente español corresponde a una saludable relación entre los órganos del poder. Las pugnas políticas ventiladas a propósito de los presupuestos afectan más a la sociedad que a los titulares de los propios órganos. Además, las autorizaciones presupuestarias se convierten en un pretexto para intercambiar votos parlamentarios por partidas de gasto. La Constitución española acertó al centrar los efectos del control en el ejercicio del presupuesto que permite niveles de apreciación más objetivos.

En un giro interpretativo novedoso, Portero Molina (p. 342) postula que, mediante el presupuesto, el verdadero sujeto controlante es el gobierno y el controlado es el Parlamento. La argumentación jurídica se apoya en las disposiciones constitucionales que limitan las posibilidades de los representantes para introducir modificaciones en el proyecto gubernamental, y en la certidumbre gubernamental de contar con la reconducción del presupuesto anterior, si no hay acuerdo para aprobar el nuevo. Ambos factores reducen los requerimientos de negociación, al punto que el autor considera que quien actúa en desventaja, y por ende es el sujeto controlado, es el órgano parlamentario.

Aunque no se trata estrictamente de una inversión del sentido del control, sí es posible admitir que la posición del Congreso queda de tal manera condicionada, que sus márgenes de acción son muy estrechos en un tema que, dentro de la tradición parlamentaria, tiene tanta relevancia.

Íntimamente relacionado con los presupuestos, está el control de la gestión económica del Estado, a través del Tribunal de Cuentas que depende directamente de las Cortes Generales (artículo 136). El Tribunal de Cuentas, “uno de los más logrados” órganos constitucionales (Fraga, “Introducción...”, p. 21; Larramendi, p. 161), tiene entre sus funciones la fiscalización externa y permanente del sector público. Está integrado por doce conseje-

ros, seis de ellos designados por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, por mayoría de tres quintos en cada una de las cámaras, y por un período de nueve años (Ley Orgánica 2/1982, artículos 2o. a, 21.1, 30.1).

El Tribunal es un órgano técnico que ejerce sus funciones por delegación de las Cortes a las que, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remite un informe anual en el que, cuando es el caso, incluye las infracciones o responsabilidades en que se haya incurrido. Para el desempeño de estas tareas los miembros del Tribunal gozan de independencia e inamovilidad.

Entre las muchas ventajas que tiene un órgano de esta naturaleza, están el rigor y la objetividad del control, garantizados por la autonomía, la profesionalidad y la imparcialidad de sus integrantes. En tanto que las disposiciones de ingreso y de gasto conciernen a decisiones políticas, la constatación de que la acción gubernamental en materia de presupuestos se ajustó a lo aprobado por el Parlamento debe corresponder a criterios técnicos. Esto se consigue con el Tribunal de Cuentas.

## 16. *Política exterior*

El capítulo tercero del título tercero constitucional, acerca de los tratados internacionales, fue resultado directo de los debates constituyentes. El anteproyecto de la Constitución aludía a la política exterior y a los tratados en los artículos 6o. y 55. El primero de esos preceptos señalaba que: *a)* los tratados tendrían jerarquía superior a las leyes; *b)* las disposiciones contenidas en los tratados sólo podrían ser derogadas, modificadas o suspendidas mediante las formas que establecieran los tratados mismos o las normas de derecho internacional; *c)* a través de un tratado o de una ley orgánica se podría atribuir el ejercicio de poderes derivados de la Constitución a instituciones de derecho internacional, “en régimen de paridad”.

A su vez el artículo 55 preveía que: *a)* el Rey acreditaba y ante él se acreditaban los representantes diplomáticos; *b)* el Rey autorizaba la celebración de tratados y los ratificaba, excepto los que afectasen materias de competencia de las Cortes, en cuyo caso la conclusión de los tratados debería ser previamente autorizada por ley; *c)* se admitía la posibilidad de celebrar un tratado “contrario a la Constitución”, mediante el procedimiento previsto para la reforma constitucional; *d)* las Cortes serían “oportuna-mente informadas” de la conclusión de los tratados, y *e)* correspondería al Rey la declaración de guerra y la conclusión de la paz.

En su voto particular los socialistas suprimían la expresión “en régimen de paridad” referida al ejercicio de poderes derivados de la Constitución por parte de instituciones internacionales, igual que más adelante hicieron en el senado Luis Sánchez Agesta, Lorenzo Martín-Retortillo, Fernando Morán López y Carlos Ollero; promovían el reconocimiento del derecho de asilo; proponían un amplio catálogo de principios en materia de relaciones internacionales para ser incluidos; y adicionaban el reconocimiento de las decisiones jurídicas obligatorias pronunciadas por las organizaciones internacionales. El grupo mixto apoyó parcialmente las tesis socialistas (Cortes, pp. 51, 273, 316, 2811, 3108, 3906).

Por su parte el diputado Licinio de la Fuente recomendaba que los tratados tuvieran fuerza de ley, pero no jerarquía superior a ella; el grupo parlamentario comunista planteaba que los tratados requirieran siempre la autorización de las Cortes, como luego también postularon los socialistas y el grupo mixto en el Senado; y la Unión de Centro Democrático adicionaba la competencia del Tribunal Constitucional para determinar si un tratado, por su contenido contrario a la Constitución, debía someterse al procedimiento de revisión constitucional (Cortes, pp. 147, 427, 494, 1320, 2879, 3108, 3912).

Como consecuencia de las diferentes enmiendas presentadas, la ponencia resolvió desarrollar un capítulo entero, a partir de los originales artículos 60. y 55. En ese capítulo es posible identificar aspectos que conciernen al control parlamentario, que son los relevantes para los efectos de este estudio.

Manzella (p. 515) observa que el sistema adoptado por la Constitución española es uno de los más rigurosos, en un ámbito que ha sido considerado como “de mayores privilegios tradicionales del Ejecutivo”. No le falta razón. Las facultades de control en materia internacional que corresponden a las Cortes fueron el resultado de una decisión visionaria de los constituyentes. Se puede decir que por esta materia hubo una gran preocupación, como se demostró en los debates; preocupación explicable si se tiene en cuenta la importancia creciente de las relaciones internacionales, en general, y europeas, en especial.

Como apunta Cascajo (p. 352), el desempeño de la política exterior es uno de los que mayores espacios de acción permiten a los gobiernos. De ahí que las disposiciones adoptadas por la Constitución española constituyan una de las más completas formas de sujetar el gobierno a control, en un ámbito en el que es habitual un grado elevado de discrecionalidad.

Los reglamentos del Congreso y del Senado regulan los trámites respectivos relacionados con la suscripción de tratados. Para recabar la autorización de las Cortes Generales, el gobierno debe enviar a los diputados el acuerdo del Consejo de Ministros acompañado del texto del tratado, y de la memoria que justifique la solicitud, así como las reservas y declaraciones que el gobierno pretenda formular. El Congreso decide sobre la autorización y, si ésta procede, sobre las reservas y declaraciones gubernamentales. Para hacerlo, dispone de sesenta días, aunque el Reglamento no señala qué sucede una vez transcurrido ese plazo sin que se haya pronunciado (artículo 155).

En tanto que el Reglamento del Senado establece que el texto de los tratados no puede ser objeto de enmienda (artículo 144.1), el del Congreso abre esa posibilidad a los diputados, por la vía de introducir reservas o declaraciones, o de modificar las que hubiese propuesto el gobierno (artículo 156).

La dimensión e intensidad de las relaciones internacionales no es compatible con “la sumisión de todos los tratados a la autoridad parlamentaria” (Remiro, p. 461). Esta observación, acertada, se relaciona con la necesidad de calificar los tratados para determinar si requieren o no de la autorización previa de las Cortes Generales. De acuerdo con la Constitución (artículo 94.1), ese requisito es aplicable, entre otros, en los casos de tratados de carácter político. En realidad es difícil decidir qué tratados no tienen ese carácter; resulta obvio que en el Constituyente se buscó, y encontró, “una categoría abierta, atrayente” (Remiro, p. 480) que permitiera englobar a prácticamente la totalidad de los instrumentos internacionales que fueran a ser suscritos por España.

Es significativo que el capítulo sobre los tratados internacionales forma parte del título tercero constitucional, referido a las Cortes Generales. Sánchez Agesta (“División...”, p. 11) no duda en considerar que esta autorización “presupone un control político”. Por su parte, es comprensible que Remiro Brotons (p. 505) identifique la autorización previa de las Cortes con un veto. Empero, aunque próxima, la figura no es la del veto; la autorización a que alude el artículo 84 más bien corresponde a una habilitación para la realización de una conducta. La función del veto es dejar sin efecto una medida de naturaleza normativa o administrativa (como el caso del veto legislativo norteamericano) adoptada por otro órgano del poder. No se trata tampoco de una anulación ni de una revocación.

El veto tiene características que lo diferencian de la nulidad o de la revocación, por cuanto se refiere a decisiones ya adoptadas pero que todavía no han producido efectos jurídicos con relación a terceras personas; y se diferencia de las habilitaciones, en tanto que éstas preceden al proceso decisorio. Las previsiones del artículo 94, por tanto, no corresponden a las del veto, sino a las de normas de habilitación y significan una forma de control parlamentario con relación al gobierno.

## B. ESTADOS UNIDOS

### 1. *La presidencia*

El debate sobre la organización del Poder Ejecutivo fue uno de los que mayores polémicas suscitaron durante la Convención de Filadelfia. Es comprensible que así haya sido, en tanto que durante de la vida de las colonias una de las funciones más cuestionadas había sido la de los gobernadores designados por la Corona.

La deliberación abarcó varios aspectos: Ejecutivo singular o colegiado; actuando con o sin el consejo de un grupo de funcionarios; elegido popularmente o por el Congreso; con o sin facultades legislativas.

Las preocupaciones no obedecían a un ejercicio retórico, sino a la pura necesidad política de establecer órganos de gobierno que funcionaran en diferentes direcciones: garantizando un ámbito de libertades que permitiera la prosperidad del comercio; proveyendo seguridad a los habitantes; consolidando la independencia nacional; organizando un poder eficaz para proteger la unión de las excolonias.

En ese proceso no puede omitirse que al construir las nuevas instituciones, los constituyentes norteamericanos tenían presente que su territorio quedaba continentalmente rodeado por dominios de las tres potencias más importantes del mundo de entonces: Francia, Gran Bretaña y España, a quienes también correspondía el dominio de los mares.

No debe sorprender, por tanto, que hayan pensado en un Ejecutivo fuerte, que al garantizar la unidad de mando permitiera responder a las necesidades de naturaleza militar y política que planteaba el surgimiento de la nueva nación; pero también organizaron la instancia que protegería los espacios de libertad que requerían para el desarrollo de su amplia iniciativa, y esa fue el Congreso.