

III. EL CONTROL COMO PROCESO

9. Legislación delegada	231
10. Facultad reglamentaria	248
11. Estados extraordinarios	249
12. Cuestión de confianza	253

la opinión de que la fracción minoritaria de la Cámara puede acordar la integración de comisiones. Así se podría superar la limitación de que las comisiones se integren sólo cuando la mayoría lo considere oportuno, condicionándose de esa manera su eficacia como instrumento de control. Este aspecto había sido ampliamente razonado por Rubio Llorente (“El control...”, p. 199), cuando incluso afirmó que la facultad de decidir la creación de las comisiones de investigación debía dejarse exclusivamente en manos de la minoría, pues “resultan perfectamente inútiles cuando sólo son disponibles por la mayoría”.

Con apoyo en los convincentes argumentos del derecho comparado, Arévalo Gutiérrez (p. 152) se inclina también por facultar a la minoría parlamentaria para decidir la formación de comisiones de investigación. Así está previsto ya en las Constituciones de Alemania (artículo 44.1), Grecia (artículo 68.2) y Portugal (artículo 181.4), por ejemplo.

Esa posibilidad, por otra parte, no supone una amenaza para el gobierno ni un riesgo para la mayoría, supuesto que una cosa es decidir la formación de una comisión, y otra la forma de integrarla. En este caso el principio general es el de proporcionalidad, que incluso puede traducirse en la participación de un diputado por cada grupo parlamentario, pero ejerciendo un voto ponderado. Suele ocurrir que las comisiones de más alto rendimiento en el trabajo son las más reducidas en el número de miembros.

9. *Legislación delegada*

La Constitución española contiene dos mecanismos de habilitación legislativa en favor del gobierno. Uno corresponde a la delegación expresa que pueden realizar las Cortes, y otro a la delegación implícita que deriva directamente de la norma constitucional.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 81, la función legislativa intransferible del Parlamento, corresponde a cuatro grandes rubros: el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas; la aprobación de los estatutos de autonomía; el régimen electoral general, y las leyes orgánicas previstas por la propia Constitución. Estas últimas comprenden un amplio elenco, a la fecha desenvuelto a través de más de un centenar de leyes.

Con excepción de esas materias, las Cortes pueden delegar en el gobierno la potestad de dictar normas “con rango de ley” (artículo 82.1). Esa delegación puede otorgarse por dos vías: por una ley de bases, cuando el

objeto es la elaboración de textos articulados; y por una ley ordinaria, cuando la delegación sólo es para el efecto de refundir otros textos legales en uno (artículo 82.2).

La delegación legislativa está sujeta a las siguientes limitaciones: *a)* se fija la materia a que se contrae la autorización; *b)* se establece un plazo para su ejercicio; *c)* se agota una vez ejercida; *d)* no admite la subdelegación. Tratándose de una ley de bases, además, se precisan los principios y criterios que ha de seguir el gobierno; la intangibilidad de esa ley en el ejercicio de las funciones delegadas, y la irretroactividad de las normas elaboradas por el gobierno. Cuando es el caso de una ley ordinaria, se determina si el alcance es “la mera formulación de un texto único”, o si “incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos” (artículos 82.3, 4 y 5, y 83). El artículo 82.6 incluye además una reserva de control, que comprende las dos modalidades: leyes de bases y leyes ordinarias de delegación.

Los preceptos son confusos. Si bien eran muy precisos en su concepción original (artículo 74 del proyecto), que sólo establecía la figura de las leyes de bases, en la elaboración de los consensos fueron adicionándose aspectos contradictorios, en un ámbito particularmente sensible para el mantenimiento de una sana relación institucional entre órganos del poder.

El voto particular del grupo parlamentario socialista introdujo en el numeral 2 la distinción entre leyes de bases y autorizaciones para formular refundiciones (Cortes, p. 55). Esta idea, atendible en cuanto a que simplificaba los trámites parlamentarios para la habilitación del gobierno en materia de refundiciones, no fue adecuadamente cuidada y dejó un par de imprecisiones: al “aclarar y armonizar” los textos legales que han de ser refundidos, se abre un espacio competencial muy amplio, y al establecer que las leyes de bases no surten efectos retroactivos, ofrece la interpretación a *sensu contrario* de que las ordinarias sí podrían tenerlo, cosa delicada si se advierte que éstas admiten que el gobierno pueda “regularizar... los textos legales”.

Desde luego, no era esa la intención del Constituyente, y el problema se habría zanjado si en el artículo 83 se hubiese empleado la expresión más amplia “leyes de delegación” que aparece en el 82.6, y que contenía el artículo 75 del proyecto, y si en materia de retroactividad se hubiera omitido toda mención, dejándose por tanto sin excepción la regla contenida en el artículo 9.3, que sólo determina la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos (“individuales”, agrega extrañamente este precepto).

En todo caso se advierte que el sistema constitucional contiene tres diferentes regímenes relacionados con la retroactividad: la Constitución, que por su naturaleza puede ser retroactiva, en tanto que modifica las relaciones sociales; la legislación ordinaria, que sólo es de aplicación retroactiva cuando sus efectos son favorables al destinatario de la norma, y la legislación delegada, que no puede serlo en ningún caso, a pesar del posible resquicio interpretativo que se ha señalado.

Por su parte, la Alianza Popular propuso suprimir los enunciados que limitaban la delegación de modo implícito o mediante leyes diferentes a las de bases y que establecían las formas adicionales de control, "por ser factores de detalle o de rigidez inconveniente" (Cortes, p. 125). Esta enmienda, que representaba una cuota de poder de gran magnitud para el gobierno, fue desestimada.

El proyecto de Constitución contemplaba un aspecto que fue aprobado por el Congreso de los Diputados, pero al resultar enmendado en el Senado privó al Parlamento de un eficaz instrumento de control sobre el gobierno, en materia de legislación delegada. En efecto, el proyecto (artículo 74.4) planteaba que las comisiones de las Cortes podrían pedir la suspensión de la legislación delegada y que, en el caso de que la delegación hubiese sido objeto de "uso incorrecto", la resolución correspondería al pleno.

El dictamen de los diputados agregó un plazo de seis meses para la acción de las comisiones, y transformó, adecuadamente, la suspensión en derogación. Este giro tuvo como origen una enmienda de Laureano López Rodó que proponía inadecuadamente la revocación (Cortes, p. 405). No era ésta la figura jurídica procedente, porque no es posible revocar un acto ajeno.

En todo caso las enmiendas propuestas por López Rodó, Licinio de la Fuente, Raúl Morodo y el grupo socialista del Congreso, permitieron a la Comisión de Constitución afinar la redacción del proyecto. La argumentación de De la Fuente, sobre todo, resultó muy persuasiva, en tanto que propuso la consideración de un plazo, para no dejar a los destinatarios de la norma en situación permanente de inseguridad.

En el Senado, empero, no se entendió el objeto central del proyecto. En contra de ese numeral se pronunció Lorenzo Martín-Retortillo, para quien resultaba ocioso que la Constitución dijera que el Parlamento podía derogar una norma dictada por el gobierno en uso de facultades delegadas, porque en cualquier momento podía ser presentada una iniciativa en ese sentido. Desde el punto de vista técnico legislativo, el senador tenía razón, pero el proyecto iba más allá: la derogación procedería no por un criterio legislativo

discrepante entre dos órganos del poder, sino porque se declarara que el gobierno había hecho un “uso incorrecto” de la delegación.

En esos términos, el proyecto se preocupaba por dos aspectos diferentes: corregir la normativa (lo que efectivamente también era posible por la vía de una iniciativa de reformas), y ejercer una sanción política. Esto último se perdió; la amplia facultad normativa atribuible al gobierno quedó virtualmente sustraída al control político del Parlamento. A cambio de evitar una aparente redundancia, se introdujo otra que sí lo es: el control de constitucionalidad y legalidad a cargo de los tribunales, éste sí sobrentendido.

Para consolidar la posición gubernamental, las leyes de delegación sólo pueden ser derogadas por disposición expresa (artículo 84). Esto, desde luego, contribuye a la seguridad jurídica de los destinatarios de la norma e impide malos entendidos por parte del gobierno. Sin embargo, deben distinguirse los dos enunciados de que consta ese precepto.

La parte final del artículo 84 es indubitable: para la derogación total o parcial de una ley de delegación, será necesaria otra ley. La parte primera, empero, es menos clara. Establece que “cuando una proposición de ley o una enmienda fuera contraria a una delegación legislativa en vigor, el gobierno está facultado para oponerse a su tramitación”.

Esa primera parte del artículo 84 plantea dos problemas: uno, de simple método, es el que representa el hecho de que el gobierno detenga la tramitación de una iniciativa. Esto no parece compatible con la naturaleza de un sistema parlamentario, en el que se entiende que, entre otras cosas, el gobierno dispone de mayoría en el órgano Legislativo del poder. Técnica-mente, se trata de un veto ejercido *ex ante*, un veto preventivo.

El segundo problema, empero, es más relevante. Si por una parte se pretende evitar la derogación tácita, parcial o total, de una norma delegatoria, y evitar entre otras cosas los problemas técnicos de las cláusulas derogatorias generales que suelen caracterizar a muchas disposiciones legislativas, por otra parte se deja a la libre interpretación del gobierno determinar que se ha producido la hipótesis de una contradicción entre la iniciativa y la norma delegatoria. En estos términos, y hasta en tanto se determina si el gobierno aplicó o no correctamente su facultad de oponerse a la tramitación de la iniciativa en cuestión, lo que se produce es otra modalidad del veto preventivo, en este caso con efectos suspensivos. Si la acción gubernamental resulta infundada, no hay sanción política alguna.

En todo caso, De Otto (p. 188) tiene razón: mientras que el gobierno puede oponerse a la derogación tácita de una ley de habilitación, conforme

al artículo 84 constitucional, nada puede hacer, como no sea a través de los diputados que le sean afines, para evitar una derogación expresa de la ley de delegación.

La prohibición constitucional que impide subdelegar la facultad legislativa (artículo 82.3) se explica como una medida adicional de control. Si las facultades de que es investido el gobierno o un órgano suyo pudieran ser transferidas a otro por decisión del habilitado, se producirían dos consecuencias negativas: la autoridad delegada se convertiría a su vez en autoridad delegante, y se reducirían las posibilidades de control parlamentario.

En materia legislativa la Constitución atribuye dos funciones esenciales al Parlamento: legislar y delegar parcialmente sus facultades legislativas. De esas dos funciones, sólo es transferible la primera, no la segunda. Esto es, el Congreso puede delegar sus potestades normativas, pero no puede delegar sus potestades delegatorias, porque en esta misma medida estaría delegando sus facultades de control.

En los casos de extraordinaria y urgente necesidad, el gobierno puede dictar disposiciones legislativas a las que se califica de “provisionales” (artículo 86.1). En realidad, más que provisionales, son normas sujetas a una condición resolutive, en tanto que surten efectos de inmediato, pero deben ser sometidas al conocimiento del Congreso para que se pronuncie sobre su convalidación o derogación. En el primer caso, no se les convalida como “provisionales”, por supuesto, ni pasan por ese hecho a ser “definitivas”. El carácter permanente lo tienen desde un inicio, y en el caso de ser derogadas, la brevedad de su vigencia no es equiparable a la provisionalidad que se les atribuye. La idea de provisionalidad se conservó del proyecto, pero, para ser congruente, éste también señalaba (artículo 78.2) que los decretos-ley caducarían si no eran convalidados. El texto definitivo de la Constitución sustituyó la caducidad por la de revocación.

El calificativo de “provisional” se estableció, fundamentalmente, para subrayar lo excepcional de los decretos-ley. Amén de esa limitación temporal, los decretos-ley no pueden “afectar” cuatro áreas: *a)* el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado; *b)* los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, *c)* el régimen de las comunidades autónomas, y *d)* el derecho electoral. Una enmienda propuesta por Licinio de la Fuente planteó que también se excluyera la materia tributaria. Al ser rechazada se aplica en todo caso lo previsto por el artículo 134.7, que excluye la posibilidad de establecer, modificar o suprimir tributos mediante decretos-ley.

Hay que precisar el significado que en los casos anteriores tiene el verbo “afectar”. Si por afectar se entiende “menoscabar”, querría decir que mediante un decreto-ley es posible aludir a esas cuatro materias con tal de que no se les produzca algún perjuicio; si, por el contrario, afectar se entiende como “atañer”, “tocar”, entonces la limitación implica la imposibilidad de que mediante decreto-ley se aborde cualquier aspecto que se relacione con las cuatro materias referidas.

El problema hay que resolverlo a la luz de dos lecturas: una, la del propio precepto, que se refiere a casos de extraordinaria y urgente necesidad, y no se ve que en materia de régimen de las comunidades autónomas o del sistema electoral pueda haber algo que dé lugar a una determinación normativa basada en una necesidad urgente y extraordinaria. La segunda lectura corresponde al artículo 116. En el caso de los derechos, deberes y libertades, las posibles limitaciones surgen de los estados de alarma o de excepción, únicos que pueden ser decretados por el gobierno, en tanto que el de sitio simple lo tendrá que ser por el Congreso. Así, este tema tampoco queda incluido en el ámbito de los decretos-ley.

El otro aspecto tampoco ofrece duda alguna. Los decretos-ley “...no podrán afectar los ordenamientos de las instituciones básicas del Estado...” La discusión durante el proceso constituyente se estableció en torno a la voz “centrales”, propuesta por el diputado Manuel Fraga Iribarne, o “básicas”, planteada por el senador Carlos Ollero, para calificar a las instituciones del Estado (Cortes, pp. 1296, 3797).

Los decretos-ley deberán ser sometidos a la decisión del Congreso de los Diputados. Aunque el artículo 86.1 señala que será convocado, “si no estuviere reunido”, debe entenderse que en sesiones ordinarias, porque si se encontrase reunido en sesiones extraordinarias no podría conocer del decreto-ley, de acuerdo con lo dispuesto por el 73.2 (“Las sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que éste haya sido agotado”). El Congreso deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días.

Aunque no prosperó su enmienda, Laureano López Rodó proponía que se introdujera como requisito para los decretos-ley que el gobierno oyera al Consejo de la Corona, “para corregir la propensión al abuso de la facultad de dictar decretos-ley”. Independientemente de que la adopción misma de ese Consejo no fue aceptada, la reserva del diputado tenía sentido; implicaba que la facultad constitucional para dictar disposiciones legislativas podría convertirse en una rutina, como en efecto ha ocurrido.

Aunque la Constitución no obliga al gobierno a contar con un dictamen del Consejo de Estado, previo a la emisión de un decreto legislativo, la Ley Orgánica del Consejo sí lo hace (artículo 21.1). El Tribunal Constitucional ha entendido que la omisión de ese trámite vicia de nulidad las normas expedidas (sentencia de 29 de noviembre, 1983). Esta interpretación no es aplicable, empero, a los decretos-ley, en tanto que éstos son dictados en casos de “extraordinaria y urgente necesidad”, y deben ser inmediatamente sometidos al Congreso de los Diputados.

La legislación delegada cuenta con una amplia tradición consuetudinaria en España. Aunque se reguló constitucionalmente por vez primera en 1931 (artículo 61), a lo largo del siglo XIX numerosas leyes, algunas tan relevantes como el Código Civil y las leyes de Enjuiciamiento Civil y Criminal, fueron dictadas por el gobierno sin contar para ello con facultades constitucionales.

El debate y la votación relacionados con la convalidación o derogación de un decreto-ley debe realizarse en el pleno del Congreso o de su Diputación Permanente, antes de que hayan transcurrido treinta días de su promulgación. Con este motivo un miembro del gobierno debe exponer ante los diputados las razones “que han obligado a su promulgación” (Reglamento del Congreso, artículo 151), entre las que se tiene que expresar y explicar que se surtió el supuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad.

El mismo precepto del reglamento, empero, acoge otra opción, también prevista en la Constitución (artículo 86.3). Conforme al precepto constitucional, durante el plazo establecido para que los diputados se pronuncien por la convalidación o derogación del decreto-ley, el texto correspondiente podrá ser tramitado como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Para que esto ocurra tiene que proponerlo un grupo parlamentario y decirlo la Cámara (Reglamento del Congreso, artículo 151.4). Esto quiere decir que existen dos posibilidades: convalidar o no un decreto-ley, o transformar el decreto-ley ya convalidado en proyecto de ley.

Si el decreto es convertido en proyecto, sigue los trámites previstos por la propia Constitución, aunque el plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar un proyecto se reduce a veinte días (artículo 90.3).

Lo singular en este caso no está en la disposición reglamentaria adoptada por el Congreso, que establece que ambos procedimientos (convalidación y proyecto de ley) tienen carácter sucesivo, sino que la práctica les ha convertido en alternativos, y es esta práctica, antirreglamentaria, la que

ha acogido el Tribunal Constitucional, para el que: “nada se opone a una interpretación alternativa de ambas vías, quedando este punto al criterio de oportunidad que pueda establecer en un futuro el Congreso de los Diputados” (Sentencia 29/1982). El Tribunal acierta, en tanto que la Constitución deja abierta esa posibilidad alternativa.

Por otra parte, la distinción entre ambas posibilidades es importante. Si los diputados optan por convalidar, no pueden formular modificaciones al decreto-ley. En este caso se trata de un texto bloqueado, y los diputados se pueden ver compelidos a votar a favor, aun discrepando de algunos aspectos de su contenido, para no tener que asumir los costos políticos de derogar una norma expedida en condiciones de urgencia. Otra cosa ocurre si lo convierten en proyecto de ley. En este caso quedan abiertas las posibilidades de introducir modificaciones al decreto-ley.

En cuanto a la iniciativa de leyes puede corroborarse, precisamente a propósito del tema de los decretos-ley, hasta qué punto el procedimiento de iniciativa adoptado por la Constitución española tiene efectos en los mecanismos de control. La mayoría gubernamental puede bloquear el trámite de un proyecto de ley, a menos que a esa misma mayoría le interese involucrar en su decisión a otras fuerzas políticas, en cuyo caso queda expedito el procedimiento de legislar.

Un problema diverso se plantea cuando el gobierno dispone sólo de una mayoría relativa y tiene que contar con el apoyo de otras formaciones políticas para gobernar. En este caso la negociación para convalidar un decreto-ley puede incluir su presentación como proyecto, para modificarlo en lo que las partes interesadas convengan. Aquí, el instrumento de control se convierte en una oportunidad para obtener ventajas recíprocas: el gobierno obtiene los votos para impulsar la convalidación de su decreto, y los grupos que lo apoyan consiguen introducir aspectos de su interés, que por sí solos no hubieran podido impulsar.

Esos grupos se convierten en una especie de árbitros de la política, y acaban ejerciendo una influencia desproporcionada con relación a su peso político real. En este caso los mecanismos de control generan, o pueden generar, distorsiones significativas en el funcionamiento de un sistema representativo, porque puede haber grupos parlamentarios que a pesar de su exigua fuerza electoral sean capaces de imponer sus términos y convertirlos en criterio mayoritario.

El aspecto más complicado de los decretos-ley está representado por la determinación de lo que debe entenderse por “extraordinaria y urgente

necesidad". El Tribunal admite que en la apreciación de ese presupuesto habilitante interviene el "juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado". Afirmar también que "con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de decreto-ley" (Sentencia 29/1982).

Otras resoluciones del Tribunal Constitucional han venido a confirmar la amplitud conceptual que se le atribuye a la extraordinaria y urgente necesidad. Una sentencia de 1983 estableció que "en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieran una acción normativa inmediata", la adopción de los decretos-ley "tiene que reputarse como una utilización constitucionalmente lícita" (Sentencia 6/1983; 29/1986 y 60/1986).

Para arribar a esa conclusión el Tribunal entendió que la Constitución no adoptó una "rígida separación de poderes", ni limitó la posibilidad de los decretos-ley "en forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, entendiéndose por tales aquellas en que puede existir un peligro inminente para el orden constitucional... o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos" (Sentencia 6/1983).

La amplitud de las posibilidades normativas del gobierno se perfila por el Tribunal señalando que se trata de una especie de procedimiento legislativo abreviado. Se trata de "una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes" (Sentencia 6/1983).

El propósito del Constituyente se vio adecuadamente entendido por el Tribunal. Es un hecho político en la vida del Estado contemporáneo que los gobiernos formulen una serie de normas, a veces a través de la facultad normativa, para atender de manera expedita una serie de asuntos no previsibles. Cuando se carece de un instrumento lo suficientemente dinámico y adecuadamente controlado, las presiones sobre el aparato legislativo suelen ser superiores a sus posibilidades de resistencia, y entonces sobreviene una especie de subordinación del Parlamento al gobierno, con la consiguiente afectación de la vida institucional.

Una interpretación restrictiva en el caso de España habría transformado la capacidad normativa del gobierno en una facultad de corto alcance, y

habría podido generar mayores presiones del gobierno en perjuicio del Parlamento, para acelerar los procesos legislativos. La solución adoptada por el Tribunal estableció márgenes muy holgados, que sin duda pueden prestarse a excesos en la práctica normativa gubernamental; en esa medida, la función controladora del Parlamento cobra una mayor dimensión.

Las sentencias del Tribunal Constitucional parecen acogerse a la teoría de los conceptos indeterminados que, en palabras de García de Enterría (p. 173), corresponden a “la estimación jurídica según el sentido de la ley”, y comprenden casos como “urgencia”, “circunstancias excepcionales” y “orden público”. Puede agregarse que los conceptos indeterminados admiten una variante simple y otra compleja, en la medida en que es posible la presencia de uno sólo de ellos o pueden concurrir varios a la vez, imprimiendo a la norma un grado mayor o menor de indeterminación. Esto, como puede advertirse, complica también los procedimientos de control, máxime cuando la apreciación de los actos gubernamentales realizados con fundamento en conceptos indeterminados puede incumbir a órganos políticos y jurisdiccionales.

En opinión, que compartimos, de Ignacio Astarloa (pp. 162-163), para que un decreto-ley se adecue a los requisitos constitucionales de procedencia es preciso que la circunstancia extraordinaria y la situación de urgencia a que alude el artículo 86, se produzcan simultáneamente. No bastaría que se diera sólo una de las dos (algo extraordinario pero no urgente, o urgente mas no importante) para que el gobierno pudiera actuar. Además, desde su punto de vista sólo se puede hablar de urgencia cuando la demora del procedimiento legislativo “produzca daños irreparables”. Este último criterio, sin embargo, no ha sido recogido todavía por el Tribunal Constitucional. Por lo demás, en algunos casos la práctica de los decretos-ley parece haber excedido los límites constitucionales. Así lo aprueban los ejemplos aportados por el propio Astarloa (p. 165).

Para la convalidación o la derogación de los decretos-ley, “de los que desgraciadamente se está abusando” (Fraga, “Introducción...”, p. 19) y que representan la quinta parte de la “producción de normas de rango legal” (Balaguer, p. 75), el Reglamento del Congreso prevé un trámite sumario. Un miembro del gobierno debe exponer las razones que han “obligado” a su promulgación, a lo cual siguen el debate y la votación. Habiéndose dado la convalidación, el presidente del Congreso pregunta si algún grupo parlamentario desea que el decreto se tramite como proyecto, para

proponer enmiendas, y somete el planteamiento a la aprobación de la Cámara (artículo 151).

En cuanto al plazo constitucional para la convalidación o derogación, no queda duda de la disposición imperativa del artículo 86.2: “el Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo” de treinta días. La opción que De Otto (p. 203) formula es, por ende, constitucionalmente inadmisibles. Según este autor cabría la derogación tácita: “pasado ese plazo sin haberse producido la convalidación [...] el decreto-ley quedará eliminado del ordenamiento”. En sentido semejante se pronuncia Montero (p. 108), para quien es necesaria “una ratificación expresa del decreto-ley por parte del Congreso, de no producirse la cual se producen efectos similares a los de la derogación expresa”.

Sin embargo, la Constitución se refiere claramente a la convalidación y a la derogación, por lo que no cabe aplicar el argumento del silencio parlamentario sólo a una de las dos hipótesis contempladas. Con los mismos argumentos que utilizan De Otto y Montero, podría decirse que si el Congreso no deroga expresamente, debe entenderse que está convalidando. El caso es que el artículo 86.2 señala inequívocamente que deberá producirse un pronunciamiento expreso en cualquiera de los dos sentidos. Por ende, ni siquiera la interpretación opuesta, de la convalidación tácita, sería válida.

Prevista constitucionalmente la obligación de expresar una decisión, queda en todo caso por resolver qué ocurre en el caso de que no haya pronunciamiento alguno dentro del plazo establecido. La única respuesta posible es que el Congreso o su Diputación Permanente habrían quebrantado el orden constitucional.

Por su parte la tramitación de una ley de conversión se complica cuando se plantea ante la Diputación Permanente. La doctrina se ha escindido, inclinándose mayoritariamente por rechazar esa posibilidad (Bar, *La disolución...*, p. 258), en tanto que excede la excepcionalidad a la que corresponde la función convalidadora o derogadora de los decretos-ley atribuida a la Diputación Permanente.

Montero y García Morillo (p. 103) sustentan que la competencia de la Diputación Permanente se limita a la decisión del trámite como proyecto de ley, pero no a su deliberación y eventual aprobación. El argumento de los autores se apoya en que “la lógica del procedimiento legislativo parece contrario a la plenitud de competencia legislativa de las Diputaciones Permanentes”. Esta interpretación restrictiva, sin embargo, no coincide con

lo que la propia Constitución dispone, como facultad de la Diputación Permanente, en el artículo 116, relativo a los estados de alarma, excepción y de sitio.

El debate acerca de la participación de la Diputación Permanente en la revisión de los decretos-ley no es nuevo. Durante la vigencia de la Constitución de 1931 fue un tema de especial relevancia (Fraile, p. 75) y, en este sentido, el texto de 1978 ha procurado ser más preciso en sus enunciados.

Lavilla Rubira argumenta de manera convincente para demostrar que sí es jurídicamente posible que la Diputación Permanente tramite los decretos-ley como proyectos de ley, en el caso de disolución o de expiración del mandato del Congreso. La remisión que el artículo 78.2 hace al 86.3, no deja lugar a dudas; a mayor abundamiento, el artículo 151.5 del Reglamento del Congreso reitera la facultad que corresponde a la Diputación, en el sentido apuntado por Lavilla (p. 696). Santaolalla (*Derecho...*, p. 365) comparte esa posición, y contra la argumentación de Bar, defiende la constitucionalidad del artículo 151.5 reglamentario, si bien agrega que el ejercicio de esa facultad por la Diputación “en la práctica debe reducirse al máximo”.

A la demostración constitucional y reglamentaria que hace Lavilla de su afirmación, cabría agregar otra consideración. Si la Diputación Permanente no tuviera la facultad de tramitar proyectos de ley, el gobierno podría escapar al control parlamentario mediante el simple expediente de emitir decretos-ley luego de disolver el Congreso, o cuando se ha producido la expiración natural de su mandato. Ante la previsión de una hipotética derrota electoral, por ejemplo, podría desplegar una intensa actividad legislativa dejando a la Permanente en la simple posición de convalidar o derogar, pero privando al órgano del Congreso encargado constitucionalmente de “velar” por el poder de la Cámara, de la posibilidad de modificarlo en lo que pudiera entender como necesario.

Por otra parte, es un principio general que quien puede lo más, puede lo menos. ¿Cómo, entonces, admitir que la Diputación pueda convalidar en su conjunto una norma, dándole fuerza de ley, y no pueda en cambio modificarla? Adicionalmente, la facultad legislativa de las comisiones está aceptada por la Constitución, por lo que no resulta excesivo que esa atribución la desempeñe, circunstancialmente, la Diputación Permanente.

Lavilla (p. 697) hace, en todo caso, una importante precisión: las nuevas cámaras no quedan vinculadas por los acuerdos de las diputaciones, si se

integran antes de que éstas hayan concluido la tramitación de la ley de conversión.

Sobre el efecto jurídico de la convalidación, el Tribunal Constitucional ha rechazado que convierta al decreto-ley en ley formal del Parlamento, pues no se cambia la naturaleza del decreto (Sentencia 29/1982, 31 de mayo). Este tema, en todo caso, está más relacionado con el sistema de fuentes que con los efectos del control político de los actos normativos del gobierno (Balaguer, pp. 55 y ss.; Gutiérrez, pp. 104 y ss.).

El ejercicio de una actividad normativa por parte del gobierno parecería evidenciar una transferencia inadecuada de atribuciones al órgano que tradicionalmente se ha considerado "Ejecutivo", en detrimento del que es tenido por "Legislativo". Sobre este aspecto se suele alegar que la dejación de funciones legislativas lesiona el equilibrio necesario entre los órganos del poder y demerita, por ende, los efectos de la llamada separación de poderes.

Desde luego que cuando ese fenómeno se produce en el ámbito de un sistema autocrático, el resultado no es otro que la creciente concentración del poder en unas pocas manos, con la consiguiente exacerbación de las características antidemocráticas en el desempeño del poder. Los efectos son diferentes de los que se producen en un sistema constitucional democrático.

En un sistema abierto esa transferencia de funciones legislativas sólo es parcial y en todos los casos controlable, de manera que no puede constituir un argumento con relación al supuesto papel declinante de los parlamentos. Esta materia ya ha sido abordada ampliamente en las últimas décadas y no se discute que existen abundantes razones de índole técnica para acordar, incluso en escala creciente, atribuciones normativas a las áreas del Estado que se encuentran en mejores condiciones profesionales para elaborar normas.

Sandulli (p. 182) advierte con precisión que "los países modernos se han convertido en grandes consumidores de normas", y que el Parlamento no puede, siempre y por sí solo, hacer frente a esa demanda. Con este motivo señala que la innovación española del "tómalo o déjalo" es "merecedora de la máxima atención". Ciertamente, el procedimiento constitucional para la formulación y aprobación de los decretos-ley supone un mecanismo expeditivo, pero no mutila la facultad legislativa originaria del Parlamento.

El artículo 86 contiene una norma de recepción (Peces-Barba, p. 65), y corresponde a lo que, en palabras de González Casanova (p. 492) representa "el tratamiento constitucional [del] espinoso tema de la invasión por parte del gobierno del campo legislativo (invasión necesaria pero que, por eso

mismo, ha de ser muy bien controlada)”. A su vez Lucas Verdú (*Manual...*, p. 180) es muy claro: “los parlamentos no han gozado nunca del monopolio de la función normativa”. Y Espín Templado (pp. 187, 190, 203) argumenta de manera convincente que ni los decretos legislativos ni los decretos-ley suponen una afectación de las atribuciones legislativas parlamentarias, toda vez que quedan sometidos a la decisión última de las Cortes. Vemos así cómo, por la vía del control, se ratifica incluso la función normativa del Parlamento.

En esas condiciones, y por lo que a legislar concierne, hay materias en que los parlamentos van volviéndose órganos legislativos de habilitación y de revisión, desempeñando una especie de segunda instancia legislativa. No en todos los casos se presenta esta situación de manera expresa, como ocurre con la Constitución española. En otros sistemas constitucionales simplemente se va ampliando la actividad normativa de la administración, conforme a un cauce que se abre por imperativo de las circunstancias.

Aludiendo a la facultad reglamentaria, por ejemplo, Baño León (p. 21) apunta que “la Constitución no impide... un poder reglamentario como el que la praxis reclama”. Obsérvese que, instintivamente, menciona un “poder reglamentario”, y cómo, explícitamente, acepta la gestación empírica de ese mismo “poder”.

Las atribuciones legislativas de los parlamentos se combinan con las de control, para de esa forma reforzar su actividad y su presencia real en el ejercicio del poder. En un proceso de compensar lo que se transfiere con lo que se asume, es explicable que al tiempo que los parlamentos legislan menos, controlen más. Habrá que corroborar esta tendencia en tanto que, progresivamente, la actividad parlamentaria vaya orientándose hacia el ejercicio de controles más eficaces. Habrá que observar qué ocurre en aquellos parlamentos que se encuentran más involucrados en las tareas legislativas, para determinar si este hecho influye en perjuicio del ejercicio de los controles políticos y si pierden, entre otras cosas, la capacidad de supervisar incluso la actividad normativa de los gobiernos. Éstos, paralelamente, propenderían a abultar su producción reglamentaria, menos susceptible, por su naturaleza, de control político.

La potencialidad de que los controles se expandan parece guardar una relación inversa de involucramiento en las tareas legislativas. La elaboración normativa presupone procesos negociadores que esencialmente corren a cargo de quien toma la iniciativa. En todo caso, desempeñar la parte condicionada o la tarea condicionante coloca a los interlocutores en dife-

rentes posiciones políticas de influencia. Por eso, en términos generales, entre más legisle el Parlamento, menos controlará al gobierno; y mientras mayor sea la actividad legislativa del gobierno, menor será su autonomía con relación al Parlamento. La construcción, deliberada o accidental, del sistema constitucional español, con amplios márgenes para que el gobierno dicte normas de carácter general, apunta en esa dirección.

La tendencia se puede acentuar en la medida en que la actividad normativa aumente, y por tanto que el propio gobierno asuma decisiones normativas bajo las formas de decretos legislativos y de decretos-ley. Esta tendencia, empero, podría verse contrarrestada si las comisiones a su vez ampliaran su trabajo legislativo, pues entrarían en competencia con el gobierno y convertirían al pleno en área de control externo (gubernamental) e interno (cameral), reduciendo la atención que prestara a los controles políticos sobre el gobierno. Adicionalmente, si en las comisiones se generara una mayor cantidad de trabajo legislativo, absorbería el interés de sus miembros en cuestiones de naturaleza técnica, en posible detrimento de sus funciones esencialmente políticas.

Son varias las razones que favorecieron que la Constitución española haya adoptado un sistema tan flexible de elaboración normativa. El hecho de que el pacto constitucional fuese considerado como un instrumento para consolidar la transición a la democracia, la necesidad de construir instituciones que impidieran la recidiva dictatorial y la previsión de no incurrir en un capítulo anárquico, llevaron a introducir en el texto una serie de mecanismos cuyos efectos agregados han permitido alcanzar los resultados deseados y esperados: estabilidad y gobernabilidad.

No obstante lo anterior, no habría estado por demás, como señala Alzaga (p. 545), que la Constitución enumerara los supuestos de reserva de ley. Algunos controles previstos por el proyecto constitucional no quedaron incorporados al texto final, como ya se ha visto. Es el caso del control previo que se proponía ejerciera el Consejo de Estado, y que sin explicación alguna fue suprimido. El propio Alzaga (p. 555) atribuye esa supresión a la posibilidad de que la Comisión Mixta de las Cortes hubiese querido evitar el “encumbramiento excesivo” del Consejo. Las razones auténticas, empero, “probablemente no se conocerán jamás” (Villar Palasí y Suñé Llinas, “Decretos...”, p. 136).

Villar Palasí y Suñé Llinas (“Legislación...”, p. 87) advierten que hay diferencias en los niveles de control entre los decretos-ley y los decretos legislativos. En el primer caso los controles son menores porque no existe

delegación previa y el control posterior es ejercido por una sola cámara, a diferencia de los decretos legislativos, que sí requieren de una delegación previa y cuyo control puede ser ejercido por una o ambas cámaras.

A este respecto, empero, Gutiérrez Gutiérrez (pp. 64 y ss.) apunta que las leyes de delegación no han establecido los posibles efectos del control parlamentario, y que éstos se han convertido en una moción irrelevante desde el punto de vista jurídico, por lo que “la previsión constitucional del artículo 86.2 queda, así, vacía de sentido”. No falta razón a este argumento, si los controles sobre la legislación delegada se consideran de manera aislada, sin relación con el sistema general del control parlamentario. Este es un caso que permite plantear que los controles constituyen un sistema, dentro del orden constitucional, y que su análisis individualizado, si bien permite conocer con detalle las características de cada instrumento, limita la perspectiva de lo que representa el funcionamiento en conjunto de los controles políticos.

Aunque las posibilidades legislativas del gobierno son ciertamente amplias, si se consideran los dos instrumentos disponibles, Villar Palasí y Suñé Llinas (“Legislación...”, p. 107) entienden que todavía existen límites excesivos para esa actividad. Esas restricciones, señalan, son comprensibles porque la Constitución se elaboró en una época “en la que se vivían los temores iniciales de la transición política y (se intentaba evitar) posibles comportamientos antidemocráticos en el ejercicio del poder”.

Entre las medidas restrictivas, además del valladar constitucional para los excesos, los autores incluyen la disposición contenida en el artículo 152 del Reglamento del Congreso, que obliga a comunicar a las Cortes el uso de toda delegación, aunque no lo haya previsto así la específica ley de habilitación. Esa disposición reglamentaria es inconstitucional, a juicio de Villar Palasí y Suñé Llinas (“Legislación...”, p. 111); De Otto (p. 190) se limita a señalar, cautelosamente, que ese precepto “muy posiblemente es disconforme con la Constitución”.

En cuanto a la observación de que las facultades legislativas son muy limitadas, la experiencia ha demostrado que no es el caso, y que la práctica no controvertida por el Parlamento registra un razonable uso creciente de la actividad normativa gubernamental. Y en lo que respecta a la supuesta inconstitucionalidad del artículo 152 del Reglamento, el argumento no resulta convincente. La obligación de informar al Congreso, dicen Villar Palasí y Suñé Llinas, podría aceptarse si formara parte de la ley delegante, pero no como expresión del Reglamento de los Diputados. En rigor, si el

efecto es el mismo, y si el acto jurídico es susceptible de ser practicado por el mismo órgano y con fundamento en el mismo precepto constitucional, no parece que la ubicación de la norma altere su constitucionalidad. Si como medida de economía normativa el Congreso incluyó esa disposición en su Reglamento, para no tenerla que reiterar en tantas cuantas leyes de habilitación expida, no parece que esté infringiendo lo dispuesto por la Constitución.

Por su parte Santaolalla observa que el Reglamento del Congreso dispone (artículo 153) que si dentro del mes siguiente a la publicación del decreto legislativo ningún diputado o grupo parlamentario formula objeciones, se entiende que el gobierno ha hecho un uso correcto de la delegación legislativa. Santaolalla (*Derecho...*, p. 370) encuentra dos errores en esa disposición: el silencio positivo sería procedente en la ley de delegación, pero con esa disposición se conculca la intervención de los senadores. En cuanto al primer aspecto, cabe señalar lo que ya se dijo con anterioridad: podría aceptarse como una medida de economía legislativa; en lo que respecta a la preterición de las facultades del Senado, la afirmación de Santaolalla es inobjetable.

Ignacio Astarloa (p. 151) ofrece un sugerente argumento para demostrar la amplitud del actual sistema español, al recordar que la regla en el derecho español y comparado había sido restringir la facultad legisladora de los gobiernos a los momentos en que los parlamentos no sesionaban. Y tiene razón. En la actualidad, en España, los decretos legislativos y los decretos-ley pueden ser expedidos en todo momento, sin ser impedimento que las cámaras se encuentren en período ordinario de sesiones.

Otro aspecto relevante para los efectos de control es establecer si la ley delegante vincula al gobierno a una determinada forma de actuación. La tesis es planteada por Gutiérrez Gutiérrez (pp. 192 y ss.), para quien la ley delegante no necesariamente se vincula a una determinada relación de confianza parlamentaria, por lo que el gobierno está “jurídicamente obligado a ejercer sus potestades legalmente definidas, correspondan o no a su orientación política”.

En efecto, si se acepta que una disposición delegante no puede atribuir al gobierno una facultad de ejercicio potestativo, porque sería como decirle “yo quiero que tú legisles, pero tú legisla si quieres”, debe aceptarse la tesis de Gutiérrez, con todas sus implicaciones. ¿Cuáles son éstas? La Constitución determina (artículo 86.4) que la ley delegante establecerá “los princi-

pios y criterios” que han de seguirse en la legislación delegada, y además establece (artículo 86.3) que se fijará el plazo para su ejercicio.

Habida cuenta de los elementos previstos constitucionalmente, debe determinarse si el plazo es vinculante para el gobierno, y qué ocurre si transcurrido no ha legislado. Si se entiende que la ley delegante contenía una obligación de legislar, y fijaba los criterios y principios a que el gobierno había de sujetarse, estaríamos ante el caso de una infracción de una norma del Parlamento. Algunos autores (Gutiérrez, p. 194) se inclinan por considerar que en este caso la ley de bases podría ser directamente aplicable, pero esto no deja de ser polémico en virtud de la inseguridad jurídica que representaría para los destinatarios de la norma. Otra solución es que, por lo que respecta al contenido de la norma delegada no formulada, el Parlamento reasuma su competencia de origen, y en lo que concierne al incumplimiento del gobierno se le interpele y, eventualmente, se le reclame responsabilidad política.

Otro aspecto relevante se refiere a los efectos del control parlamentario en cuanto a sanar los posibles vicios de los decretos-ley y de los decretos legislativos. Balaguer (pp. 83, 96) estudia con detenimiento este problema. En el caso de los decretos-ley la sanación “sólo puede aceptarse respecto de aquellos preceptos que se incorporen a la ley”, en tanto que el control parlamentario “no puede sanar los posibles vicios en que hubiera incurrido el decreto legislativo”.

A la luz de un caso hipotético como el reseñado, puede advertirse que las opciones de control están a la mano del Congreso, y que su aplicación más que depender de otras previsiones jurídicas, además de las existentes, está asociada a la determinación política que sus miembros estén dispuestos a asumir. Aun cuando una posición mayoritaria en ese órgano colegiado impida la aplicación de sanciones específicas, debe tenerse en cuenta que el registro de los actos de contravención de las formas de control van acumulándose y son las que se convierten en argumento electoral cuando el veredicto final queda a cargo de la ciudadanía.

10. *Facultad reglamentaria*

La facultad reglamentaria contenida en el artículo 97, asociada a la potestad legislativa que se examina en el apartado anterior, confiere al gobierno una plenitud de decisión normativa que difícilmente se encuentra en un sistema presidencial. La Constitución, por otra parte, equipara las

potestades legislativa y reglamentaria, al menos en cuanto a su denominación.

El proyecto tenía otra orientación. El artículo 79 señalaba que “corresponde a la potestad reglamentaria del gobierno la regulación de las materias no reservadas a la ley”, y en el artículo 72 el mismo proyecto señalaba cuáles eran esas materias que se consideraban propias de la ley. Los grupos parlamentarios socialista, comunista y mixto hicieron valer sendas enmiendas, que fueron recogidas, para suprimir la reserva de ley. Los argumentos aducidos no conciernen a la materia de controles que aquí revisamos, pero sí repercutieron en las posibilidades de control parlamentario.

Mientras que el proyecto facultaba al gobierno para, a manera de reglamento, normar lo que no estuviera reservado a la ley, que ya era bastante amplio, el texto aprobado en el artículo 97 vigente permite al gobierno ejercer la facultad reglamentaria “de acuerdo con la Constitución y las leyes”. Para efectos prácticos, la extensión de esta facultad convierte al gobierno en un órgano Legislativo dotado de gran autonomía. Fue el resultado de haber tomado sólo parcialmente las enmiendas de los grupos socialistas, comunista y mixto, porque estos últimos a su vez proponían una facultad reglamentaria más limitada y con mayores controles (Cortes, pp. 300, 427 y 338, respectivamente).

11. *Estados extraordinarios*

Los estados extraordinarios (alarma, excepción y sitio) tienen dos implicaciones: una, material, relativa al alcance de las facultades atribuidas al gobierno y a su ejercicio; otra, formal, relacionada con los mecanismos de control que el Parlamento desempeña.

De acuerdo con la gravedad de los problemas a los que haya que hacer frente, la Constitución distingue: estado de alarma, estado de excepción y estado de sitio (artículo 116). La Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio (LOEAES) establece las siguientes diferencias: el estado de alarma procede en casos de catástrofes, como incendio e inundaciones y situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad; el de excepción es declarado cuando existen alteraciones graves que afectan al ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales de la comunidad, o el orden público; el de sitio se proclama en los casos de insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o la independencia espa-

ñolas, contra su integridad territorial o contra el ordenamiento constitucional (LOEAES, artículos 4, 12, 32).

Como recursos extremos, los estados de alarma, excepción o sitio, que genéricamente podemos denominar como extraordinarios, sólo pueden ser declarados cuando se producen las hipótesis legalmente previstas, y se ajustan lo más ceñidamente posible al tipo normativo. Es incuestionable que en esta materia exista siempre un margen interpretativo más o menos amplio. Por la gravedad que implica adoptar medidas restrictivas de las libertades individuales y públicas, la Ley es todo lo prolija que puede serlo para definir las circunstancias en que es posible implantar esos estados, y la Constitución acentúa los niveles de control que en cada caso proceden.

La disposición constitucional más relevante concierne a la subsistencia del principio de responsabilidad gubernamental durante los períodos en que rija cualquiera de los estados extraordinarios (artículo 116.6). En cuanto a la intervención parlamentaria, que representa una forma de control de la acción gubernamental, se intensifica de acuerdo con la gravedad misma de los hechos y de las decisiones que se requiera adoptar. El estado de alarma es decretado por el gobierno, dando cuenta al Congreso, pero después de quince días sólo puede ser prorrogado con autorización de los diputados; el estado de excepción también es decretado por el gobierno, pero requiere de la autorización previa del Congreso; el estado de sitio sólo puede ser declarado por la mayoría absoluta de los diputados, “a propuesta exclusiva del gobierno” (artículo 116.2, 3, 4).

En el proyecto de Constitución en lugar de estado de sitio se hacía referencia al de guerra; el cambio se adoptó en las modificaciones al texto original, luego de recibirse las propuestas de enmienda de los diputados (Cortes, p. 559). Las modificaciones de mayor trascendencia, empero, fueron las referidas precisamente al control parlamentario. Los grupos parlamentarios socialista y de socialistas de Cataluña sugirieron que cuando se produjera una situación que llevara a la declaración de un estado extraordinario, las Cortes se reunirían de pleno derecho, aunque hubiera terminado su mandato (Cortes, pp. 257, 305). Este planteamiento, que fue aceptado por la ponencia (Cortes, p. 559) pero que luego resultó modificado en el debate, presentaba problemas técnicos e incluso políticos. En cuanto a los primeros, entorpecería cualquier proceso de naturaleza electoral en marcha y supondría la reasunción de un mandato sin que mediara la expresión de voluntad de los ciudadanos; en el orden político podría dar lugar a una utilización peligrosa, porque un estado extraordinario podría ser

aprovechado para permanecer en el poder más allá del tiempo constitucionalmente permitido.

La solución a ese problema se encontró durante el debate sostenido en la Comisión del Congreso. Sucesivas intervenciones de los diputados Gregorio Peces-Barba, Manuel Fraga Iribarne, José Pedro Pérez Llorca y Gabriel Cisneros Laborda, en un singular ejercicio en el que alternaron el uso de la tribuna y la conciliación lateral de sus puntos de vista, tuvieron como resultado un nuevo numeral 5 del artículo 116, según el cual, además de que durante la vigencia de algún estado extraordinario no es posible la disolución del Congreso, si no estuviera en sesiones éstas serán “automáticamente” convocadas. Para no dejar duda alguna acerca de su intención, los constituyentes agregaron que el funcionamiento del Congreso, “así como el de los demás poderes constitucionales, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados”.

Los diputados agregaron también un segundo párrafo a ese numeral, de acuerdo con el cual si el Congreso hubiese sido disuelto al producirse alguna de las situaciones que dan lugar a un estado extraordinario, “se entenderían prorrogados sus poderes hasta tanto dicha situación permanezca”. Por los problemas que este arreglo institucional podía generar, en el Senado se suprimió el párrafo (Cortes, p. 5033). Fue en la Comisión mixta Congreso-Senado donde surgió la fórmula en vigor (Cortes, p. 5067). Se trata de una estricta medida de control según la cual si el Congreso hubiese sido disuelto o estuviese expirado su mandato al producirse alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de los estados extraordinarios, las competencias del Congreso son asumidas por su Diputación Permanente. Se trata de una solución muy clara y de aplicación sencilla.

En el Senado, Luis Sánchez Agesta propuso una modificación en cuanto a la forma de control parlamentario: sugirió que el gobierno pudiera decretar el estado de excepción, habida cuenta de la inmediatez con que debe hacerse frente a las circunstancias que lo motivan, pero dando cuenta acto seguido al Congreso de Diputados o a su Diputación Permanente, para que el decreto fuera ratificado o revocado (Cortes, p. 2814). Más adelante retiró su enmienda (Cortes, p. 3996), al advertir que la intención general de los senadores se orientaba en el sentido de sostener las competencias del Congreso.

Uno de los efectos de las declaraciones de estado de excepción y de sitio es la posible suspensión de diferentes derechos establecidos por la Constitución: libertad y seguridad (artículo 17), inviolabilidad del domicilio y

secreto de las comunicaciones (artículo 18.2 y 3), libertad de residencia y circulación (artículo 19), libertad de expresión y de circulación de publicaciones (artículo 20.1 a) y b), y 20.2), derecho de reunión (artículo 21), derecho de huelga (artículo 28.2) y la adopción de medidas de conflicto colectivo (artículo 37.2).

Hay, sin embargo, otra situación extraordinaria: la suspensión de derechos con efectos personales “en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas” (artículo 55.2). En ese caso, la Constitución dispone que las medidas pueden adoptarse con “el adecuado control parlamentario”.

La formulación de ese segundo apartado del artículo 55 tuvo características muy diferentes al resto de las normas constitucionales. Tratándose de una materia tan sensible es natural que se haya adoptado un mecanismo de confidencialidad para acordar el texto aprobado. En la sesión del 23 de mayo de 1978 seis grupos parlamentarios presentaron ante la Comisión de Diputados el texto ahora en vigor; las intervenciones en la tribuna no hicieron alusión al contenido del precepto, sino que se contrajeron a explicar las ventajas políticas del consenso (Cortes, p. 1169); en la siguiente sesión (mayo 29) el diputado Manuel Fraga Iribarne, ausente previamente, reflexionó acerca de los inconvenientes de acordar textos fuera de los debates públicos (Cortes, p. 1177).

El eje de ese texto, como luego se puso de relieve durante el debate en el pleno del Congreso (Cortes, p. 2201), fue la certidumbre del control parlamentario. Sólo con esa garantía pudieron aprobar el texto por unanimidad. Resulta comprensible que el tema del terrorismo y de su combate haya requerido lo que el diputado José Ángel Cuerda Montoya denominó acertadamente como una “excepción de la excepción”, que a su vez el diputado Óscar Alzaga explicó como un mecanismo para la defensa del Estado democrático de derecho.

La Constitución (artículo 116.6) no deja lugar a dudas en cuanto a que los estados extraordinarios no afectan al principio de responsabilidad del gobierno (Carro, p. 292), por lo que además de los controles previos, relativos a las autorizaciones, y progresivos, que acompañan a los propios estados especiales, existen los posteriores, para evaluar el desempeño gubernamental y, en su caso, exigir las responsabilidades que procedan. Sin embargo, con relación a la suspensión individualizada de los derechos a que se refiere el artículo 55.2 constitucional, Fernández Segado (*El sistema...*, p. 507) ha observado que el control parlamentario sobre la aplicación de

estas medidas “presenta una utilidad dudosa”. Tiene razón, pues se trata de una situación límite del Estado de derecho.

12. *Cuestión de confianza*

La cuestión de confianza (artículos 112 y 114) es un recurso político utilizado para obtener apoyos o remontar objeciones para el desarrollo de un programa o de una política de gobierno. También puede servir a los jefes de gobierno para prevenir una moción de censura. En tanto que la votación favorable al gobierno sólo requiere de la mayoría simple de los diputados, resulta evidente que si esa mayoría está por la confianza, no es viable que en una votación cercana se obtenga la mayoría absoluta para adoptar una moción de censura.

Originalmente se planteó que la mayoría requerida para obtener la confianza del Congreso fuera absoluta. Al modificarse el proyecto en el Senado y adoptarse el texto actual, se dejó un resquicio para conseguir la dimisión del gobierno, aunque no se tenga la mayoría absoluta ni se haya considerado al candidato para sustituir al presidente del gobierno.

En efecto, en tanto que la negativa de confianza (por no haberse alcanzado la mayoría simple en la votación) obliga a la dimisión del gobierno, se puede producir el paradójico caso de que por esa vía, y con menores formalidades que en el caso de la moción de censura, se produzcan los mismos efectos.

La posibilidad, desde luego, es remota. Ningún gobierno promoverá una cuestión de confianza sin tener la certidumbre de lograrla, a menos que mediante ese procedimiento se quiera encontrar una salida a un clima político adverso, sin tener que llegar hasta el supremo desgaste de hacer frente a una moción que prospere o que sólo pueda ser salvada por márgenes tan estrechos que aun así la tarea de gobernar resulte muy dificultada. La cuestión de confianza, así, puede ser planteada como una dimisión con visos de elegancia política.

Por otro lado, es razonable que la mayoría exigida para aprobar una cuestión de confianza sea la misma que requiere el artículo 99.3 para el caso de una segunda votación de investidura que, en los términos de ese precepto, también corresponde al otorgamiento de confianza. Como bien argumentó la agrupación independiente en el Senado (Cortes, p. 2927), haber mantenido la exigencia de una mayoría absoluta para la obtención de la confianza, habría podido significar un obstáculo difícilmente remontable para los

gobiernos, con el cual daría una impresión de debilidad que no contribuiría a consolidar o a mejorar las condiciones de gobernabilidad.

Para evitar que se produjera una situación sin salida, o que se diera el caso de que la mayoría requerida para una cuestión de confianza fuera superior a la que se obtuviera con motivo de la investidura, el senador Ollero sostuvo que en las votaciones sobre la confianza se debía exigir la misma mayoría con que se hubiese contado para la investidura; por su parte, la Unión de Centro Democrático argumentó en favor de que la mayoría fuese simple, en todos los casos. La razón más convincente fue la de no introducir dos criterios diferentes para obtener un mismo resultado (Cortes, p. 3963).

La cuestión de confianza sólo puede ser planteada por el presidente del gobierno, con la deliberación previa del Consejo de Ministros. Puede entenderse que esta exigencia se refiere también a que en el seno del gobierno haya consenso, o siquiera una mayoría que se incline por plantear la cuestión ante el Congreso. Empero, entendido en su literalidad, basta con que el tema haya sido debatido, pues el precepto constitucional deposita la responsabilidad de la iniciativa en el presidente. Si éste ha sometido el asunto y ha escuchado la opinión de sus ministros, cumple con el requisito constitucional.

Adicionalmente, los ministros, como se ve en otra sección, carecen de responsabilidad política individual, y para su designación el jefe del gobierno no tiene que recabar ni la autorización ni la opinión de los representantes populares. Los ministros corresponden a la exclusiva confianza del jefe del gobierno, como ocurre en la mayor parte de los sistemas presidenciales. Cuando en estos últimos, como es el caso del norteamericano, se exige que el Senado califique las designaciones hechas por el presidente, los miembros del gabinete tienen mayor autonomía para expresar sus puntos de vista e influir en las decisiones políticas.

La deliberación de los ministros, en un tema de la trascendencia del voto de confianza, no es sino el cumplimiento de un requisito formal de procedencia, pero de ninguna manera equivale a una decisión colegiada. Con esa deliberación se consideró, por los constituyentes, que se atenuaría la propensión del jefe de gobierno a plantear la cuestión de confianza con gran frecuencia. El propósito de desalentar esos casos surtió un efecto tal, que en los primeros veinte años sólo en dos ocasiones se ha presentado la cuestión (en 1980 y en 1990).

La lógica parlamentaria de la cuestión de confianza quizá debió actuar en sentido inverso: alentar más que inhibir al gobierno para su propuesta,

de manera que se mantuvieran más actuantes las alianzas de gobierno y que se hicieran más explícitos los términos de los pactos. Después de todo el mecanismo de investidura previsto en el artículo 99.2 no es otra cosa, formalmente, que el conferimiento de la confianza del Congreso de los Diputados previa la presentación de un programa de gobierno. Así, toda adecuación de ese programa, o toda adición que resulte de nuevas circunstancias políticas, podría utilizarse para requerir la confianza del Congreso, con el ánimo de hacer ostensibles los apoyos que el gobierno está recibiendo.

En un orden de consideraciones prácticas, la confianza también sirve para involucrar a los representantes populares en las decisiones del gobierno, de suerte que éstas no parezcan tomadas como resultado de la voluntad autónoma del gobierno. Es cierto que el órgano Ejecutivo del poder tiene facultades que puede ejercer sin la participación de ningún otro órgano; pero la reiterada discrecionalidad de los gobiernos normalmente conduce a posiciones autoritarias que van desdibujando los contenidos y los contornos de las instituciones democráticas. Ahí donde los instrumentos que la Constitución provee no son utilizados, se generan estilos adversos a las normas de control.

Durante los debates constituyentes, y a propósito de la cuestión de confianza, el senador Carlos Ollero propuso la distinción entre estabilidad del gobierno y estabilidad del sistema (Cortes, p. 3963). El asunto tenía implicaciones relevantes, porque la salvaguarda fundamental, entendía él, debía orientarse a la del sistema. La dicotomía no fue entendida, y el mecanismo de la consulta sobre la confianza se rigidizó, de tal manera que su escasa utilización también es sinónimo de su poca utilidad. De haberse aceptado el punto de vista de Ollero, el sistema constitucional ofrecería opciones que, razonablemente aprovechadas, le darían a las decisiones políticas mayor permeabilidad.

A pesar de lo argumentado por Ollero, la atención se orientó hacia la estabilidad del gobierno. No se advirtió que para la estabilidad del sistema es conveniente que también el Parlamento tenga mayor actividad en la continuidad o en la fluidez de los programas y de las decisiones políticas mayores del gobierno. La cuestión de confianza, vista desde la perspectiva del gobierno, contribuye a su estabilidad, pero contemplada desde la posición del Parlamento, contribuye a la estabilidad del sistema.

Es evidente que en las casi dos décadas de vigencia de la Constitución, los cambios, adecuaciones o reorientaciones de los programas políticos

de los gobiernos han tenido que ser muchos. Empero, la participación del Parlamento, a lo largo de estos veinte años, sólo se ha producido en las dos ocasiones que el gobierno demandó su confianza. Este hecho contribuye a disminuir la importancia política real del cuerpo colegiado de representación, y a minimizar la percepción pública que de él se tiene. Adicionalmente, deja al gobierno a expensas de una opinión pública orientada más por la acción de los medios que por la presencia activa de las instituciones.

Sorprende que a pesar de esas circunstancias, los gobiernos insistan en desaprovechar los mecanismos institucionales para alcanzar la consolidación, por la vía del compromiso parlamentario, de sus posiciones políticas, y opten por denunciar la tarea erosiva de los medios de comunicación. Se sabe que, en efecto, los medios han ocupado una buena parte del espacio que corresponde a la evaluación pública de los gobiernos; pero en numerosos casos esto se debe a la retracción o a la insuficiencia con que las instituciones cumplen con las responsabilidades que les asigna el sistema constitucional.

Con objeto de darle una mayor agilidad como medio de compromiso político, y por lo mismo dinamizar su aplicación, el senador Luis Sánchez Agesta presentó una enmienda para que la confianza procediera también en los casos de votación de una ley. Aludió, como precedente, al artículo 49 de la Constitución francesa, que contiene la informalmente llamada “miniconfianza”, y que “es la que efectivamente se aplica en Francia de una manera formal” (Cortes, p. 2813). Aunque en efecto el voto bloqueado es frecuente, no ha dejado de ser polémico. Tanto, que su defensor original, Michel Debré, al dejar el gobierno se convirtió en un severo impugnador, señalando que reducía las facultades del Parlamento de una manera drástica (Luchaire, p. 989). Una buena parte de la doctrina francesa suscribe la crítica a esa institución (Duhamel, *Le pouvoir...*, p. 289; Moderne, p. 261).

A pesar de la referencia al sistema francés, Sánchez Agesta planteó el voto bloqueado de una manera diferente. Conforme a la Constitución gala, la propuesta del gobierno no es objeto de votación, a menos que con ese motivo se presente una moción de censura dentro de las siguientes cuarenta y ocho horas, suscrita cuando menos por la décima parte de los diputados. Según este procedimiento dificultado, son muchas las leyes que se aprueban no por votación, sino por el silencio parlamentario. Desde luego, los términos son excluyentes: semánticamente un parlamento no puede ser silencioso. En esta medida, la doctrina francesa tiene razón al criticar con

dureza esa institución, que ha contribuido al decaimiento de los controles políticos.

El planteamiento de Sánchez Agesta corregía la debilidad del texto francés, pues de acuerdo con su enmienda siempre habría votación y, por ende, debate. A lo que equivalía, en todo caso, era a la dispensa de trámites, por lo que se refería a la votación del texto, y el tema de fondo sería la confianza en el gobierno. Es probable que la adopción de ese mecanismo hubiera aportado resultados distintos a los producidos en Francia.

En los sistemas parlamentarios la aprobación de las leyes no representa un problema mayor para el gobierno, en virtud de que la misma mayoría que le da soporte político para existir, le ofrece apoyo para actuar. De alguna forma los parlamentos actúan como cámaras de ratificación de las decisiones normativas adoptadas en el gabinete. Los debates sirven, en tales casos, para incorporar las modificaciones que resultan de las negociaciones habituales en los procesos de elaboración normativa. Ahora bien, en ocasiones la intensidad política de la negociación concluye en la minimización de los contenidos de la norma.

El saldo, en casos así, es negativo: las tensiones de la negociación dejan estragos, y la legislación adoptada resulta incompleta. Es entonces cuando puede tener sentido que la aprobación de una iniciativa de ley, sin modificaciones, se convierta en un voto de confianza que permita al gobierno presentar, ante los interlocutores políticos y ante la opinión pública, una posición consistente. No se excluye, con esto, la ulterior posible enmienda de la ley, pero se ofrece un margen para probar, mediante su aplicación, que acaso las más severas objeciones podían haber estado equivocadas. La racionalización del ejercicio del poder aplica por igual el comportamiento de los partidos que hacen gobierno y de los que hacen oposición.

Adicionalmente, en un sistema constitucional donde el gobierno tiene una intensa actividad normativa autónoma a través de los decretos-ley, la adopción del voto bloqueado habría permitido un mayor involucramiento parlamentario en el debate legislativo. Por otra parte, la aprobación de una iniciativa bloqueada no excluye la posibilidad de que las fuerzas parlamentarias discrepantes presenten a continuación una iniciativa de reformas a la ley aprobada, si consideran que de esa forma pueden contribuir a profundizar un debate necesario.

Aunque la enmienda promovida por el senador Sánchez Agesta no prosperó, el tema sigue vigente en la doctrina española (González-Treviño; Arcenegui, p. 189). Pensando en los efectos que la cuestión de confianza

permite alcanzar en el sistema francés, Fernández Segado (“La cuestión...” {1985} p. 634) considera como Sánchez Agesta que habría sido muy conveniente constitucionalizar la posibilidad del recurso a la cuestión de confianza referida a un texto legislativo.

Es sugerente la observación de Pérez Francesch (p. 112) en el sentido de que la realidad hace innecesaria la cuestión de confianza, “especialmente cuando (el presidente del gobierno) cuenta con un amplio apoyo parlamentario”. Desde esa perspectiva, es evidente que la confianza está sobrentendida; sin embargo, la función política de requerir la confianza en un momento determinado, ofrece al gobierno una posibilidad de centrar la atención de la opinión pública en un tema de su interés. Además, aun cuando la confianza no se plantee sobre un texto específico, sí se puede utilizar elípticamente para obtener apoyo a una posición política susceptible de traducirse en una norma, incluso en lo que podría ser la exposición de motivos de un proyecto de ley. Esta posibilidad, todavía no utilizada, está en todo caso abierta.

Acierta González-Trevijano (p. 68) cuando señala que la cuestión de confianza es identificable con la dirección política del Parlamento. Se trata, por tanto, de un instrumento de control que permite una considerable aproximación entre los órganos del poder y que franquea a los representantes la posibilidad de influir en las decisiones sin desplazar a los responsables de tomarlas y de aplicarlas.

La cuestión de confianza se formula mediante escrito motivado, dirigido al Congreso, acompañado de la correspondiente certificación del Consejo de Ministros. Una vez admitido, el presidente debe dar cuenta a la Junta de Portavoces y convocar al pleno. El Reglamento dispone que el debate se desarrolle según las normas en materia de investidura: en este caso el presidente del gobierno, luego de una presentación sin limitación de tiempo, hace uso de la palabra cuantas veces lo solicite; los representantes de los grupos parlamentarios también pueden intervenir, y existe el derecho a replicar. El resultado de la votación es comunicado directamente por el presidente del Congreso al Rey y al presidente del gobierno (artículos 174, 171).

A propósito de la cuestión de confianza, Alzaga (p. 679) opina que no es posible presumirla; que en todos los casos debe ser expresa. Aun en la circunstancia de que el gobierno perdiera la votación en torno “a un proyecto de ley más o menos importante”, no se entendería por ese sólo hecho que se ha producido la pérdida de confianza. A pesar de que este autor

introduce un elemento subjetivo al hablar de un proyecto “más o menos importante”, es posible coincidir con su criterio, incluso en términos más contundentes: en ningún caso en que el gobierno pierda una votación se surten los efectos jurídicos de la pérdida de la confianza, si ésta no ha sido expresamente reclamada por el presidente del gobierno conforme a las formalidades constitucionales.

Otra cosa son, sin embargo, los efectos políticos. En un caso como el apuntado, ante la pérdida de una votación de un proyecto de ley, así sea de “poca importancia”, se evidenciará que el presidente ya no cuenta con la mayoría requerida para gobernar, y lo natural será que él mismo suscite la cuestión de confianza o que en el Congreso se promueva la moción de censura. Cabe, sin embargo, como hipótesis, una tercera opción: que ninguna de las partes plantee ese paso. El presidente por temor a perder, y los diputados por saber que no cuentan con la mayoría absoluta. En ese caso lo inevitable sería una crisis política caracterizada por la parálisis institucional, que a su vez podría dar lugar a la descomposición o a la recomposición del arreglo del poder.

En este punto conviene señalar, como lo hace Santaolalla (*Derecho...*, p. 349) que hasta este momento las cuestiones de confianza planteadas han tenido “un valor básicamente testimonial”, lo que no invalida que en su desarrollo esa tendencia pueda cambiar. Se trata, en todo caso, de un instrumento susceptible de ser utilizado con gran flexibilidad.

Una modalidad diferente a la cuestión de confianza es la consulta parlamentaria. El Reglamento del Congreso prevé que el gobierno pueda enviar una comunicación para su debate, en el pleno o en comisiones. Asimismo el gobierno puede remitir un programa o un plan, requiriendo el pronunciamiento del Congreso (artículos 196, 198). Estas opciones representan una forma flexible y ágil de comunicación entre los órganos del poder, que permite al gobierno involucrar al Parlamento en acciones de amplio alcance. Sin que se tenga que dar un pronunciamiento de confianza, los efectos de opinión con motivo del apoyo político pueden ser favorables.

El rechazo al contenido de la comunicación del gobierno tampoco produce consecuencia jurídica alguna, aunque es previsible que en esos casos el gobierno se vea constreñido a modificar o a abandonar el proyecto contemplado en el documento. Lo que se desarrolla a partir de la consulta está más relacionado con la definición conjunta de políticas (*indirizzo político, policy making*) que con la adopción de medidas de control. Sin embargo, el efecto práctico se proyecta sobre los instrumentos de control,

en la medida en que reduce las zonas de fricción e incluso de contraste entre los dos órganos del poder.

También el Reglamento del Senado prevé la posibilidad de que el gobierno le dirija comunicaciones e informes para ser debatidos en el pleno, como consecuencia de lo cual pueden presentarse mociones por parte de los senadores (artículo 182).

La mayoría simple exigida para el otorgamiento de la confianza merece de González Casanova (p. 495) el calificativo de "pírrica". Pero, más allá del adjetivo, éste autor plantea el problema de que en los términos del artículo 101.1 constitucional, el gobierno cesa en su ejercicio si pierde la confianza, pero no es obligado que tenga que haber un presidente distinto. Con esta opinión coincide Fernández Segado ("La cuestión"... [1987] p. 96), basado a su vez en que esa fue la orientación expresa adoptada por el Constituyente.

Hay un argumento adicional: en un sistema parlamentario no está vedada la reelección del presidente del gobierno, de suerte que una misma persona puede volver a ser designada para el cargo de presidente y ejercerlo tantas veces como el Parlamento le exprese su confianza.

Desde luego parece remoto que alguien a quien en un momento determinado se le ha negado esa confianza, la reciba al cabo de unos días por el mero hecho de cambiar su programa y, previsiblemente, su gabinete. Hipotéticamente, de seguirse esta línea argumental, lo que el Parlamento habría querido era una crisis de gobierno y no un cambio de gobierno, con lo cual se estaría exigiendo una especie de responsabilidad individual, más que colectiva. Llevando este argumento al absurdo, podría plantearse una moción de censura en que el candidato a la presidencia del gobierno fuera el mismo presidente en funciones, entendiéndose hipotéticamente que si se aprobaba la moción continuaría el presidente pero cambiaría el gabinete. Teóricamente se alcanzarían así los mismos efectos de la cuestión de confianza, con la diferencia de que en este caso la habrían planteado los propios diputados.

Un aspecto no resuelto expresamente por la Constitución, es la posibilidad de disolución del Congreso una vez que ha negado su confianza al gobierno. Fernández Segado ("La remoción...", pp. 143 y ss.) suscribe la opinión doctrinal dominante, en el sentido de que no es jurídicamente viable la disolución en esa circunstancia. Los términos del artículo 114.1 no dejan lugar a dudas en cuanto a que una vez negada la confianza, se procede "a continuación" a designar nuevo presidente del gobierno. Si se interrumpiera

la continuidad misma de la legislatura, se quebrantaría lo dispuesto literalmente por el precepto. Sólo cabría la disolución cuando se diera el supuesto del artículo 99.5, por no reunirse la mayoría requerida para elegir al titular del gobierno.

La cuestión de confianza puede versar: sobre el programa de gobierno, o sobre una declaración de política general. En lo que respecta al programa de gobierno, no hay dudas de cuál es su extensión; pero con relación a lo que debe entenderse por “política general”, el tema es más polémico.

Después de analizar el debate a que dio lugar la cuestión de confianza propuesta en 1980, González-Trevijano (p. 139) se inclina por el criterio de que “la expresión ‘declaración de política general’ no requiere que en ella se abarquen todas y cada una de las cuestiones de gobierno, siendo suficiente con que la cuestión fiduciaria recoja aspectos políticos concretos de especial trascendencia para el Estado”.

Esa posición doctrinaria, ya sustentada también por el Congreso, hace que el concepto constitucional sea operativo. Si se entendiera, como lo hizo el diputado Felipe González durante el debate sostenido en 1980, que “política general” es la totalidad de las líneas rectoras del gobierno, ¿qué diferencia habría con el programa al que también se refiere el artículo 112 constitucional? Además, se reduciría considerablemente la posibilidad de formular cuestiones de confianza, supuesto que no sería sensato que se tuvieran varias expresiones de la totalidad de esas líneas rectoras, ni que el gobierno las cambiara con frecuencia.

Esa interpretación restrictiva más que limitar la capacidad del presidente para solicitar la confianza parlamentaria, reduciría la del Parlamento para pronunciarse sobre la política gubernamental; sería una autoimposición de límites para controlar al gobierno, contraria al sistema general de controles que la Constitución establece. Al decir “declaración de política general” el constituyente quiso decir “declaración general de política”, porque lo que se discutía era si se podía presentar o no un texto articulado como cuestión de confianza.

El hecho de que se puedan presentar cuestiones de confianza sobre aspectos específicos, permite que el presidente obtenga, para el gobierno en su conjunto, el apoyo parlamentario requerido con motivo de un asunto concreto. Puede tratarse, desde luego, de una maniobra que haga aparecer al gobierno con mayor fuerza de la que realmente tiene. Pero aun esto, lejos de viciar al sistema de confianza, dinamiza la relación entre los órganos del poder y centra el debate político en el Parlamento, lo que es muy saludable

para una democracia. Cuando el diputado González ocupó la Presidencia del gobierno, requirió la confianza del Congreso en los mismos términos que había criticado años atrás (González-Trevijano, p. 141).

La doctrina es unánime en cuanto a que la deliberación del Consejo de Ministros no es vinculante para el presidente del gobierno. De esta suerte, el presidente puede decidir con independencia del criterio dominante en su gabinete. Sin embargo, para el Congreso la deliberación del Consejo de Ministros es un requisito indispensable para dar trámite al escrito motivado que formule el presidente (Reglamento, artículo 174.2).

¿Con qué objeto se introdujo en la Constitución este requisito de procedibilidad? Si la deliberación del gabinete no condiciona la posición de su presidente, puede suponerse que el propósito del Constituyente fue establecer una instancia de reflexión para el presidente y de información para sus colaboradores.

Haciendo una revisión exhaustiva de la doctrina española, y aportando criterios propios, Pedro José González-Trevijano (pp. 36 y ss.) expone las finalidades que pueden perseguirse a través de la cuestión de confianza. Identifica cinco supuestos: ante el Parlamento, ante la mayoría parlamentaria que apoya al gobierno, ante la oposición, ante la opinión pública y ante las minorías. Adicionalmente, considero que pueden incorporarse otros dos elementos: ante los miembros del gabinete y el presidente ante sí propio.

No son pocos los casos en que la pérdida de cohesión en las decisiones, y la ruptura de las reglas de convivencia en el gabinete, ponen en peligro todo un programa de gobierno. Las vías de reforzamiento del liderazgo y de la autoridad interna pueden ejercerse de múltiples formas, llegando a la decisión extrema de recomponer el gabinete. Pero esto tiene un costo que a veces excede a los beneficios. En tales oportunidades, y como una manera de involucrar a los ministros en el compromiso colectivo, la cuestión de confianza puede ser un instrumento útil.

Otro aspecto que no debe desestimarse es la condición de aislamiento en que suele encontrarse un jefe de gobierno. A las presiones externas que resultan del ejercicio del cargo, se adicionan las imperceptibles, internas, y las veladuras que por lo común van envolviendo al gobernante, incluso al más avezado, distanciándolo de la realidad. La acrimonia de la crítica y el almíbar del elogio suelen afectar más allá de lo imaginable.

A veces, para mantenerse lo más cercanos posibles a la objetividad, los jefes de gobierno optan por cerrarse ante la información o, en un esfuerzo de protección íntima, desdeñan lo negativo y dudan de lo positivo. Este

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