

## **SOBRE LA FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIO EN ESPAÑA: *UN PARLAMENTARISMO RACIONALIZADO DE CORTE PRESIDENCIAL* (\*)(\*\*)**

*Prof. Dr. Juan Luis Paniagua  
Universidad Complutense. Madrid*

### **ÍNDICE**

<b>I. LOS OBJETIVOS DE LOS CONSTITUYENTES: EVITAR LA INESTABILIDAD POLÍTICA Y EL “DESGOBIERNO”</b> .....	<b>2</b>
<b>II. LAS INFLUENCIAS DEL CONSTITUCIONALISMO EUROPEO DE LA SEGUNDA POSTGUERRA EN LOS LÍDERES Y ACTORES DE LA TRANSICIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>III. DISEÑO INSTITUCIONAL, SISTEMA ELECTORAL Y DISPOSITIVOS REGLAMENTARIOS: TODO EL PODER PARA LOS PARTIDOS</b> .....	<b>5</b>
1. Algo más que una democracia de partidos.....	5
2. Un Parlamento partitocrático. Un parlamentarismo de Portavoces. ..	10
3. Un Parlamento bicameral que funciona con una sola Cámara en los momentos constitucionalmente relevantes .....	14
4. ¿Fortaleza o debilidad de las Cortes Generales? .....	16
<b>IV. LA POSICIÓN DEL GOBIERNO EN LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES ES HEGEMÓNICA</b> .....	<b>19</b>
1. El Gobierno es del Presidente. ....	19
2. La agenda legislativa es la del Presidente.....	20
3. El Gobierno dispone de instrumentos reglamentarios, en cada una de las Cámaras, que le facilitan su posición como legislador. ....	20
4. El Gobierno se ha dotado de una valiosa institución para coordinar y potenciar su capacidad de intervención en las Cámaras y para reducir al máximo las disfunciones.....	21
5. El Gobierno dispone, además, de capacidad para “legislar” excepcionalmente, mediante el uso de normas con rango de Ley .....	22
<b>V. UN PARLAMENTO MUY FUNCIONAL Y EFICIENTE, QUE SÓLO LEGISLA LAS LEYES QUE HAN TENIDO SU ORIGEN EN EL GOBIERNO</b>	<b>23</b>
<b>VI. UN PARLAMENTARISMO “DE CORTE PRESIDENCIAL”</b> .....	<b>25</b>
1. Elementos de carácter normativo. Las disposiciones constitucionales y sus efectos en la <i>presidencialización</i> .....	26
2. Elementos de carácter dinámico. La competición política y electoral.	29

(\*) NO CITAR. Este es un documento de trabajo en elaboración y sometido a discusión.

(\*\*) La elaboración de este documento se enmarca en el Proyecto de Investigación SEJ2007-67995/CPOL

## **I. LOS OBJETIVOS DE LOS CONSTITUYENTES: EVITAR LA INESTABILIDAD POLÍTICA Y EL “DESGOBIERNO”**

En España, al comienzo de la Transición concurren algunas circunstancias que explican suficientemente las opciones que hicieron los constituyentes en la configuración de nuestro régimen parlamentario. Unas hacen referencia a nuestra propia historia, otras a los condicionantes de la propia transición y otras a la experiencia europea de de la segunda postguerra. Las apuntaré sucintamente.

De una parte las experiencias propias acumuladas a lo largo de casi ciento cincuenta años, a lo largo del siglo XIX y primer tercio del XX. En ese largo ciclo histórico España no logró estabilizar, sobre bases democráticas, un sistema político capaz de responder a las exigencias de modernización en las que ya estuvieron inmersos otros países de nuestro entorno. No alcanzó las bases de concertación necesarias para definir el tipo de Estado en lo territorial, ni en la forma de gobierno, ni asentó un sistema de partidos estable. La inestabilidad política, parlamentaria y gubernamental de la España del primer tercio del siglo XX y sus profundas fracturas sociales, fueron realidades y fundaron estereotipos en los que se escudaron las corrientes más conservadoras y que hicieron suyos, más tarde, los ideólogos de la dictadura franquista, buscando las bases de su legitimación.<sup>1</sup> La propaganda de la dictadura se mantuvo hasta el final en la construcción de un sólo perfil, de un estereotipo de los males demoliberales basada en la demonización de los partidos políticos, la identificación de las democracias como el terreno abonado para la fragilidad de los gobiernos, presas fáciles de intereses y coaliciones negativas y para la existencia de parlamentos muy fragmentados incapaces de propiciar gobiernos estables y, por el contrario, instrumentos de gran poder desestabilizador. Y esa propaganda, mantenida durante cuarenta años sin las más elementales libertades públicas, sin capacidad de respuesta, hizo su efecto en una parte de los actores políticos que asumieron responsabilidades relevantes en el tardo-franquismo y en el periodo constituyente.

Fuera de nuestras fronteras, en nuestro entorno más cercano, los ejemplos de la III y IV República en Francia, como regímenes de asamblea y gobiernos de corta duración, fueron tomados como ejemplos a evitar y por el contrario, la personalidad y la autoridad del general De Gaulle, con sus rasgos autoritarios y de poder concentrado generaron también algunas de las enseñanzas sobre un posible “modelo”, no tanto en lo relativo al tipo de régimen como a los procedimientos para “frenar” parlamentos excesivamente poderosos.

Por otra parte, las condiciones propias de la transición política que cierra un largo periodo de dictadura, de régimen autoritario, y que da lugar a un momento de incertidumbres de todo tipo, que ha de ser conducida sin experiencias inmediatas propias y que tienen como respuesta colectiva de los actores (de la mayoría de ellos) la elaboración de un sistema normativo lleno de cautelas y cláusulas de cierre. Un sistema normativo que arranca de la propia Ley para la Reforma Política, de los Reglamentos parlamentarios (provisionales) de las Cortes Constituyentes<sup>ii</sup>, de la norma que regula las primeras elecciones democráticas (junio de 1977) y que en buena medida va a sobrevivir en y tras la Constitución de 1978. Las prevenciones de los actores políticos que dirigen y gestionan la Transición política (todos en mayor o menor grado) les llevan a un diseño constitucional que potencia la posición del Gobierno, para que gobierne; y que limita o circunscribe la posición del Parlamento como institución en la que ha de apoyarse el Gobierno para sacar adelante las leyes y dirigir la política nacional. Un Gobierno estable y un Parlamento “frenado”. Ese fue el objetivo y ese fue el resultado.

Y por último, también como una consecuencia de la propia Transición política se acabaron configurando y consolidando los partidos mejor pertrechados para gestionar el cambio, aquellos que supieron dotarse estructuras y de organización internas basadas en burocracias bien articuladas, líneas de mando bien definidas, liderazgos reforzados en sus cúpulas y capacidad financiera para una adecuada implantación territorial. En definitiva, partidos con capacidad para dirigir y gestionar un ciclo de cambio político que tuvo que convivir con un tiempo de profunda crisis económica.

En los primeros diez años de la transición democrática, entre 1976 y 1986 fueron muchas las fluctuaciones que tuvieron que encarar los partidos políticos españoles. Hubo nuevas propuestas, renovaciones, disoluciones, fusiones, escisiones y un largo etcétera. Una buena parte de esta volatilidad operó como consecuencia de los re-acomodos ideológicos que hubieron de asumir o de las tensiones propias de la competición interpartidaria que, en todo caso fueron los propios de una etapa constitutiva. Y de otra parte, la más decisiva, esas fluctuaciones tuvieron lugar como consecuencia de los efectos determinantes de la combinación del sistema electoral y de la expresión de las preferencias de los electores. En efecto, a lo largo de esos primeros diez años los electores fueron realizando la selección hasta quedar configurado el actual sistema general de partidos con los subsistemas de los diferentes ámbitos subnacionales, las Comunidades autónomas. En su comportamiento los electores siempre han mantenido una orientación ideológicamente moderada, orientada al centro, y dentro de un pluralismo limitado en el que se han consolidado dos opciones con fuerte implantación en todo el territorio nacional y un número significativo de partidos de ámbito subnacional, regionalistas o nacionalistas. (Tabla 1)

## **II. LAS INFLUENCIAS DEL CONSTITUCIONALISMO EUROPEO DE LA SEGUNDA POSTGUERRA EN LOS LÍDERES Y ACTORES DE LA TRANSICIÓN**

A los caracteres anteriores, propiamente internos, habríamos de sumar los que habían calado en los dirigentes políticos del momento y muy particularmente en un buen número de constituyentes. Nos referimos a los efectos ideológicos, en términos constitucionales, del revisionismo que se produce en el periodo de entreguerras, con la experiencia de Weimar a la cabeza, pero sobre todo la penetración entre nosotros de las corrientes “racionalizadoras” que tienen lugar en algunos de los parlamentarismos europeos en la segunda postguerra.<sup>iii</sup> De todo ese movimiento revisionista europeo son dos los logros en los que van a inspirarse nuestros constituyentes (y no sólo los pertenecientes a partidos mayoritarios): conseguir un gobierno fuerte y estable y un parlamento regulado, controlado por los partidos, para procurar las más altas cotas de gobernabilidad

posible. Es decir, un “parlamentarismo frenado” cuyos antecedentes más inmediatos estaban en el pensamiento político del general De Gaulle y de Michel Debré y en la Constitución de la Vª República;<sup>iv</sup> y, en lo tocante a la mejor posición institucional del Gobierno, en la experiencia de la Ley Fundamental de Bonn. Nuestros constituyentes eran concedores de dichas innovaciones constitucionales y de los hallazgos que suponían -como estabilizadores- para el subsistema institucional. Si se observa la composición de la Ponencia constitucional y la de las Cortes constituyentes mismas, y el papel que en ellas jugaron los académicos, puede explicarse la conjugación de estos dos factores: conocimiento comparado y conciencia clara de querer evitar los errores del pasado.

### **III. DISEÑO INSTITUCIONAL, SISTEMA ELECTORAL Y DISPOSITIVOS REGLAMENTARIOS: TODO EL PODER PARA LOS PARTIDOS.**

#### ***1. Algo más que una democracia de partidos.***

Los partidos y los líderes que desde el Parlamento gestionaron la Transición, fueron los mismos que consolidaron la democracia. En casi todos los casos son los mismos partidos que se mantienen hoy con cuotas relevantes de representación política, con la excepción del Partido Comunista de España (hoy en Izquierda Unida) y de la desaparecida UCD. Los dos grandes partidos con posibilidades de gobernar España, el PSOE y el PP, son la expresión de los dos grandes bloques electorales en que se agrupan los españoles en las elecciones generales desde las primeras elecciones democráticas del 15 de junio de 1977. Desde la desaparición del UCD y tras un periodo de “reconstrucción” del espacio político y electoral del centro-derecha, el PP - sucesor de AP- se ha convertido en el único partido representativo de ese segmento.

Son los partidos los que definieron una arquitectura constitucional que estuvo orientada desde el comienzo por el objetivo de dotar al subsistema institucional de los siguientes atributos: estabilidad, representatividad, capacidad de dirección y legitimidad por rendimientos. Y estos objetivos se han visto cumplidos con creces aunque se haya hecho, en ocasiones, a costa de otros

posibles atributos: calidad de la democracia, movilización de la ciudadanía, compromiso, responsabilidad, rendición de cuentas, probidad, etc.

El subsistema institucional dio pruebas desde el principio de responder cumplidamente a los objetivos que se habían propuesto los líderes de los partidos constituyentes: a) configurar las bases de una democracia avanzada; b) una forma de gobierno parlamentaria, con un Presidente fuerte y un Gobierno responsable; c) unos partidos reconocidos constitucionalmente y situados como interlocutores y mediadores privilegiados (y únicos) entre la ciudadanía y las instituciones; d) un parlamento de partidos.

Y el sistema electoral, ensayado ya antes de la vigente Constitución y vigente hasta hoy, también respondió desde el comienzo a los objetivos propuestos: dar lugar a un parlamento expresivo del pluralismo político pero sin favorecer excesivos fraccionamientos. En efecto, a lo largo de estos años nuestro sistema de partidos se ha asentado y puede caracterizarse de multipartidismo moderado o el bipartidismo imperfecto; ambas han sido las dos calificaciones preferidas por los analistas en función de los ciclos políticos y los distintos resultados electorales habidos en las diferentes convocatorias a las urnas. En mi opinión, resulta más expresiva de la realidad política española optar por la calificación de multipartidismo moderado porque aunque son sólo dos los grandes partidos que tienen opciones reales de alternarse en el Gobierno de la nación y entre los dos concentran, entre el setenta y el ochenta por ciento de los sufragios y otro tanto en escaños, es muy relevante, sin embargo, el número de los otros partidos parlamentarios (casi todos partidos regionalistas o nacionalistas y de ámbito subnacional), y es también muy relevante su peso político en términos de apoyos parlamentarios cuando los dos grandes partidos no obtienen mayorías suficientes y son, sobre todo, partidos de gobierno en diferentes Comunidades Autónomas.

El diseño institucional de una parte y la lógica desplegada por los partidos de hacerse con todo el espacio público, en todos los niveles de gobierno, mediante un sistema de reparto por cuotas, ha dado lugar a un verdadero Estado de partidos en la más plena extensión del término.<sup>v</sup> Su actividad ha traspasado los límites de la mediación social, de la ordenación de las

preferencias, de la selección de líderes y ha irrumpido sin contemplaciones en los órganos del Estado y las Comunidades Autónomas, en las instituciones públicas, en empresas, entidades financieras, tribunales, medios de comunicación y un largo etcétera. La española es algo más que una democracia de partidos.

La lógica adoptada por los padres fundadores fue la de potenciar a los partidos políticos. La ausencia de experiencias previas inmediatas, de carreras políticas homologables con los sistemas democráticos, de liderazgos contrastados en competiciones lectorales, etc., llevó los fundadores a pergeñar las condiciones para la constitución de partidos fuertes. Los partidos y los líderes que necesitaba la incipiente democracia española. Y con estas condiciones de origen, los partidos respondieron y han evolucionado hasta hoy, en su mayoría, como organizaciones fuertes, bien articuladas, dirigidas por liderazgos también fuertes y gestionadas por burocracias profesionales y leales.

Con una perspectiva temporal como la que aportan más de treinta años de experiencia democrática, puede afirmarse sin reservas que “el secreto eficiente” de la democracia española y del modelo parlamentario que nace con la Constitución de 1978, su alta eficiencia, ha estado en la cohesión de los partidos y en su capacidad de recuperación ante las crisis, y en la bien armada cohesión de los parlamentarios en torno a sus respectivos Grupos y jefaturas. En estos años sólo se ha producido la implosión de la UCD (una coalición instrumental creada para apoyar la importante función directiva de A. Suárez durante la Transición), porque el progresivo decrecimiento de IU y sus repetidas transformaciones describen la larga agonía del Partido Comunista y la incapacidad de la izquierda no socialista para formular una nueva propuesta.

Claro está que la llave que guarda ese secreto eficiente es, en nuestro caso, la capacidad reservada a los partidos para decidir sobre la composición de las listas electorales que, como es bien sabido, son cerradas y bloqueadas para la elección del Congreso y abiertas, con voto preferencial para el Senado. Aunque cada partido arbitra el procedimiento para decidir finalmente la composición de las listas, son los partidos, mediante órganos *ad hoc*, los que deciden. Los Comités de listas de los dos grandes partidos elaboran propuestas con distinta

participación de los comités locales o regionales y es el órgano superior del partido el que decide; en cada partido (y en función de las circunstancias coyunturales que concurren) el peso final de dicho órgano o del propio líder nacional, como es el caso del PP, vendrán condicionadas por negociaciones y arreglos de distinta índole. Pero es finalmente el partido, a través de sus órganos superiores, el que adopta tan decisiva decisión. El debate sobre las listas cerradas y bloqueadas, reaparece con frecuencia, como objeto de estudios, de debates y de discusión pública (en medios informados) en el sentido de la conveniencia (o no) de abrirlas y dar oportunidad de participación a los electores en la expresión de sus preferencias. (Tablas 8 y 9)

Esta capacidad decisoria ha influido de forma determinante en la formación de un determinado tipo de partidos, en la definición de jerarquías, en la marcada estructura de una línea de mandos, en el fortalecimiento de los liderazgos, en la eliminación -en la mayoría de los casos- de rasgos asamblearios, y ha reforzado los elementos cohesivos de la organización y la forma y estilos de dirección. Hay excepciones, naturalmente, pero no afectan a los partidos que conforman la columna vertebral del sistema político: PSOE y PP, sobre todo; y si, por ejemplo a IU. Entre los pequeños pero relevantes partidos regionalistas o nacionalistas hay de todo un poco.

Los partidos políticos españoles han contribuido a la consolidación de la democracia, han evidenciado una gran capacidad de adaptación a las instituciones y a los grandes cambios que se han operado en la estructura social y se constata que, tras los primeros diez años de existencia que estuvieron marcados por una evidente volatilidad<sup>vi</sup>, han conseguido asentarse y logrado un sistema de partidos relativamente estable. La Tabla 1 pone de manifiesto este proceso y expresa muy gráficamente la “depuración” que han realizando sobre la oferta partidaria tanto el electorado como sistema electoral.<sup>vii</sup>

Los partidos de ámbito nacional comparten más de una característica por lo que se hace difícil su identificación con sólo alguno de los modelos de partidos.<sup>viii</sup> Así, PP y PSOE mantienen rasgos de partidos *catch-hall* y también de *party in central office* (como hemos comentado antes, con fuerte

organización interna); ambos partidos descansan sólo parcialmente sobre los cargos públicos y sobre los parlamentarios, lo que no permite adscribirles sólo al modelo *party in public office*.<sup>ix</sup> Todos estos elementos se dan pero con menor fuerza en el caso de IU por su carácter híbrido entre coalición y partido.<sup>x</sup> A pesar de la importancia que tiene para todos ellos la financiación pública, no se observan en ellos, ni en el sistema de partidos, los rasgos que les identifiquen con el modelo de *cartel party*.<sup>xi</sup> (Tabla 2).

Ocupado el espacio público por los partidos políticos, la resultante es que en este periodo la cultura política de los españoles apunta a un ejercicio débil de la ciudadanía y al mantenimiento de niveles significativos de abstención electoral y desinterés creciente por la política.<sup>xii</sup> Por otra parte los ciudadanos cuentan con instrumentos muy limitados para intervenir, para modular o para incidir en las decisiones de las cúpulas partidarias. Y, en relación con este fenómeno se constata que los españoles mantienen una muy baja valoración de los partidos al tiempo que evidencian también crecientes cotas de desinterés rayana en la desafección<sup>xiii</sup> (Tablas 10 y 11)

Estos rasgos, que son muy generales, han predominado durante una buena parte del ciclo democrático. No obstante, desde que se ha consolidado el Estado autonómico y se han profundizado los rasgos *federales* del sistema político, ha tenido lugar la formación de verdaderos subsistemas de partidos, han surgido élites políticas autonómicas, se han cultivados los hechos diferenciales y se han abierto, en consecuencia, nuevas dimensiones que comienzan a afectar a la homogeneidad y a la cohesión de los dos grandes partidos, especialmente en la gestión de ciertas políticas públicas. Sus responsabilidades políticas en los distintos niveles de gobierno, local, autonómico y nacional les obligan a promover y defender políticas que resultan contradictorias en el seno de la organización y a evidenciar en no pocas ocasiones que estamos ante una nueva realidad y, a buen seguro, ante un nuevo modo de procurar la cohesión y la toma de decisiones; ante estos nuevos retos los partidos habrán de poner a prueba su capacidad de adaptación al cambio, sin romperse.

No obstante todo lo cual, el modelo de gobierno parlamentario sigue evidenciando hasta hoy los caracteres que apuntaba más arriba: asentarse en partidos fuertes, conducidos por liderazgos fuertes y que se han instalado sólidamente en las instituciones.

## ***2. Un Parlamento partidocrático. Un parlamentarismo de Portavoces.***

Las condiciones comentadas hasta aquí sobre las exigencias de la transición y el tipo de organización partidaria dio lugar a la formación de un parlamentarismo dominado por la presencia y protagonismo monopolístico de los partidos políticos. Y la cohesión y disciplina que ha caracterizado a los partidos ha tenido su correlato en los Grupos parlamentarios.

La CE se adscribe a la tradicional formulación liberal sobre la titularidad del escaño y en consecuencia hace suya la concepción del mandato representativo. Sin embargo, en lugar de hacer descansar la acción parlamentaria en los diputados y senadores adscribe el ejercicio de dichas funciones a los Grupos parlamentarios. Y a éstos los refuerza estatuyéndolos como la forma organizativa, en sede parlamentaria, de los partidos que obtienen representación en las elecciones. Es decir que la CE da forma y carta de naturaleza a una partidización de las funciones parlamentarias; y los Reglamentos parlamentarios refuerzan aún más la ya sólida posición de los partidos políticos en el control de la vida parlamentaria y en la asunción por éstos de todos los resortes para interpretar el alcance de las funciones del Parlamento.<sup>xiv</sup>

La lógica del parlamentarismo español es la de ser un parlamentarismo de partidos en correspondencia con una democracia de partidos como la señalada. Y el resultado de todo el periodo desde la restauración de la democracia arroja un balance muy positivo si se tiene en consideración: a) su elevada funcionalidad, b) la estabilidad de los gobiernos y c) la eficiencia en los resultados legislativos. Veamos algo sobre estos tres extremos.

a) La elevada funcionalidad del parlamentarismo español ha sido posible porque el partido que sustenta al Gobierno, ha sido el nexo de unión, a través de la Mayoría parlamentaria, entre el Gobierno (y muy especialmente el Presidente) y el resto de las formaciones políticas con escaños en las Cortes Generales (muy especialmente las del Congreso,). Y la Mayoría parlamentaria se ha constituido sobre la base de la cohesión de sus miembros y sobre la lealtad hacia quien ostenta la representación máxima dentro del partido, el Presidente del Gobierno, que ostenta el liderazgo, la dirección política y la responsabilidad de hacer posible el programa vencedor en las urnas.<sup>xv</sup>

Con carácter general puede afirmarse que entre nosotros existe un dominio de los partidos sobre los parlamentarios. En los casos de partidos ganadores, más aún. Las garantías de buen funcionamiento del Grupo y de una relación fluida con la dirección del partido se asienta en el hecho de ser ésta, la dirección partidaria, la que nombra los cargos de responsabilidad del Grupo parlamentario, y decide el reparto de funciones en el seno de las Cámaras dejando a los representantes (diputados o senadores) la mera función de ratificar la selección hecha por la cúpula del partido.<sup>xvi</sup>

b) La estabilidad de los gobiernos, sobre todo los que han gobernado sin mayorías absolutas, se ha asentado, claro está, en las ventajas que aportan los dos dispositivos constitucionales, el voto de investidura facilitado en segunda vuelta y la moción de censura constructiva; pero no sólo. Los Reglamentos parlamentarios se han caracterizado -desde el Provisional de 1977 hasta el actual-, por su marcado carácter pro-gubernamental, de tal forma que todo su diseño, además de girar en torno al papel conferido a los Grupos, se orienta a definir dispositivos y procedimientos que funcionan como potentes estabilizadores del Gobierno.

Y por último, junto a estos instrumentos de carácter normativo y regulativo, tal y como se apuntaba más arriba, la estabilidad de los gobiernos encuentra también su fundamento más explicativo, en la cohesión política del grupo mayoritario, así como en el uso de los muchos instrumentos que facilitan la negociación y los arreglos con las diferentes minorías que se sitúan en posición negociadora. Si la evidencia más notoria se explicita cada año con ocasión de

negociar los apoyos de las minorías para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (en la tramitación de la Ley General Presupuestaria), no sólo debemos fijar la atención en ese momento por su especial resonancia. Porque todos los proyectos requieren negociación y requieren mayorías; y para todas ellas el Gobierno y su Grupo parlamentario han de lograr los apoyos necesarios para alcanzar las mayorías suficientes. Y aquí es donde se ponen de manifiesto que el conjunto y la diversidad de las minorías con representación parlamentaria juegan un papel de “estabilización”, de concertación y de integración; aunque los costes les sitúen por lo general en la posición de partidos de chantaje y altamente extractivos.

c) Sobre la eficiencia del parlamento español no ha habido mucha discusión entre los analistas. En este punto puede afirmarse con datos y evidencias que el Parlamento español es productivo y eficiente. Además de la primera etapa democrática en que hubo de poner en pié todo el entramado normativo de un nuevo orden democrático (y desmontar el autoritario), en cada Legislatura las Cortes Generales han sacado adelante un paquete legislativo que responde muy mayoritariamente a las iniciativas adoptadas del Gobierno de acuerdo con su agenda política. Ni son frecuentes los actos fallidos (retirada de Proyectos de Ley), ni su número evidencia falta de evaluación de los riesgos, o falta dirección durante el proceso legislativo. Así pues si el rendimiento ha de medirse por la capacidad de responder, haciendo posible y dando salida a las iniciativas legislativas del Gobierno, la conclusión no puede ser otra que la más alta valoración.<sup>xvii</sup> (Tablas 3, 4, 5 y 6)

Si la evaluación se refiere al desarrollo de las otras funciones que le competen, como la fiscalización o el control, los resultados son también altos en cuanto al número de iniciativas promovidas por las Minorías que se ubican en la Oposición. Sin embargo, la calidad y los resultados de tales instrumentos han de sopesarse atendiendo a las valoraciones que realizan todos los actores, los de las Minorías y el propio Gobierno y su Grupo parlamentario. Pero como se ha repetido ya en no pocas ocasiones, la vocación del constituyente y de las sucesivas Mayorías gubernamentales (UCD, PSOE y PP) ha sido siempre la de mantener altas cotas de estabilidad gubernamental, y ello ha sido, también, a costa de mantener delimitadas las potenciales capacidades desestabilizadores

de la oposición. Es por ello que las minorías reclaman con recurrencia reformas reglamentarias que les den más y mejores instrumentos reglamentarios; y en esas minorías se incluyen tanto el PP como el PSOE cuando están en la oposición. (Tabla 7)

Además de lo señalado hasta aquí, en España la posición de los partidos parlamentarios se ha formalizado mediante una organización interna marcadamente jerárquica a través de los Grupos parlamentarios (Tabla 7). En ambas Cámaras, pero de forma especialmente acusada en el Congreso, todo el papel se ha atribuido a los Grupos. Si exceptuamos el momento de la Investidura en el que todos los partidos con representación tienen conferido un lugar especial en el debate, en el resto de la vida parlamentaria, y por el resto de la Legislatura, tanto los partidos como los diputados “desaparecen” para quedar representados por los Grupos debidamente constituidos.<sup>xviii</sup>

En el Parlamento español todo el sistema operativo y procedimental está basado en los Grupos y en su importancia numérica.<sup>xix</sup> En el parlamentarismo español todo el poder es para los Grupos. La posición relativa de Diputados y Senadores es secundaria en relación con la posición que ocupan los Grupos en las Cámaras. Los debates de las sesiones plenarias se realizan entre los Portavoces de los respectivos Grupos parlamentarios. Los debates en las Comisiones se realizan de acuerdo con un orden de intervenciones de los Portavoces en Comisión que contempla un sistema de suplencias en las portavocías. Las enmiendas de los diputados individuales se han de canalizar ha través de Grupo y contar con el VºBº de su Portavoz. Todo ello hace posible que podamos calificar al español como un *parlamento grupocrático* y al modelo de interacción y relación resultante como un *parlamentarismo de portavoces*. Junto a los Portavoces de los Grupos (en Pleno y en las Comisiones) éstos hacen descansar su coordinación interna y su cohesión en la figura y en la función del Secretario General del Grupo parlamentario y su equipo.

La existencia de la Junta de Portavoces expresa fielmente la voluntad de los responsables políticos por dotarse de un instrumento que haga viable la concertación interpartidaria y, en su caso, la posición del Gobierno que tiene asiento y voz determinante en la misma. La Junta no sustituye las funciones de

la Mesa (órgano de gobierno interior, que administra los recursos y califica de proyectos, ni tiene carácter legislativo; es un órgano estrictamente político, de concertación e intermediación, del que se sirven los Presidentes de las Cámaras para llegar a acuerdos políticos con las minorías y el Gobierno para dar a conocer su posición sobre los más diversos temas y los límites de la negociación. La convención más asentada en nuestras Cámaras es que las Juntas de Portavoces (del Congreso y del Senado) se orienten a alcanzar acuerdos por consenso, pero llegado el caso lo hacen mediante el uso, por los Portavoces, del voto ponderado (número de votos que puede sumar cada Portavoz en función del número de escaños que representa).<sup>xx</sup>

### ***3. Un Parlamento bicameral que funciona con una sola Cámara en los momentos constitucionalmente relevantes.***<sup>xxi</sup>

Las Cortes Generales se constituyen sobre un bicameralismo asimétrico, imperfecto y escasamente funcional. El tipo de papel conferido al Senado y su relación con el juego de las instituciones resultante del establecimiento de las Comunidades Autónomas, ha concitado la universal calificación de insatisfactorio. Aunque también podamos decir al día de hoy que es una insatisfacción imposible de resolver.

Resumiendo mucho la situación, pero siendo muy expresivos de la realidad en que se ha asentado la representación política en España, podríamos decir que nuestro sistema electoral y nuestros sistemas de partidos han dado lugar a un Congreso con vocación de Senado (como cámara evidencia una gran fortaleza de la representación territorial) y un Senado que no sirve a los fines para los que fue creado.

Si bien todas las fuerzas políticas manifiestan estar de acuerdo en la necesidad de adaptar el Senado al Estado autonómico, ni estas mismas fuerzas políticas ni las propias Comunidades Autónomas logran ponerse de acuerdo en el qué, en el cómo, ni en el cuándo. No existe el acuerdo (el consenso) necesario entre un amplio conjunto de fuerzas políticas para promover y alcanzar las mayorías necesarias. Muy posiblemente no lo sea nunca; porque a nadie interese la indeterminación (la inseguridad) de un futuro

en el que al menos tenga en las Cámaras una mejor posición de la que tiene hoy.

Al día de hoy sólo puede afirmarse del Senado que es una Cámara de segunda lectura, una Cámara de enfriamiento cuya opinión (en forma de enmiendas o de veto) es fácilmente soslayable por el Congreso mediante una votación en contra por mayoría absoluta o, dejados transcurrir dos meses, por mayoría simple.

El único momento de relevancia constitucional y política en el que el Senado adquiere verdadera posición en el sistema es en el supuesto extraordinario (una verdadera situación de crisis sistémica) contemplado en el Artº 155 CE, por el que autoriza al Gobierno (en votación favorable adoptada por mayoría absoluta) a “adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella (la Comunidad) al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del (...) interés general”.

Con carácter general puede afirmarse que con la experiencia acumulada hasta aquí, y con las tendencias que marcan los Estatutos de Autonomía de segunda generación, no es fácil abordar la adaptación del Senado a las exigencias de nuestro Estado compuesto, en las dimensiones de cooperación, coordinación, etc. Y ello por dos razones: a) no es fácil encontrar un punto de equilibrio entre los muchos y contrapuestos intereses de las Comunidades Autónomas; y b) no interesa a algunas de ellas dotarse de un espacio de negociación multilateral porque prefieren (es políticamente más rentable) mantener y potenciar las relaciones bilaterales, “de tú a tú”, con la organización general (o central) del Estado; y este es el sentido que marcan los Estatutos de nueva generación. La flexibilidad y la bilateralidad son dos características que han configurado hasta aquí al Estado de las Autonomías y esa es la característica en que se han instalado (y se encuentran más cómodos) los partidos nacionalistas y otros que no siéndolo han incorporado en sus programas, con la misma fuerza que los nacionalistas, la defensa de las identidades nacionales, de las singularidades y hechos diferenciales, etc.

#### **4. ¿Fortaleza o debilidad de las Cortes Generales?**

Esta es una pregunta que puede dar lugar a varias respuestas. Depende de la variable que se escoja de las muchas posibles; depende, sobre todo, de en relación con qué y con quién. En mi opinión, de lo que se trata aquí es de indagar y dotar de evidencia empírica si el Parlamento español cumple con las exigencias institucionales que le endosan la Constitución y las leyes y que le reclaman los actores políticos y los ciudadanos. Sobre lo segundo diremos algo más adelante. Y sobre lo primero, haré algún comentario por dos razones. Por comprobar las utilidades de algunas tipificaciones y por comentar dos posiciones contrapuestas precisamente derivadas del comparativismo y de las tipologías.

Si tomamos en consideración las tipologías desarrolladas por Mecey<sup>xxii</sup> el Parlamento Español forma parte de los parlamentos que califica como débiles o también reactivos. Estos parlamentos se caracterizan por carecer en la práctica de iniciativa, por tenerla toda (o prácticamente toda) el Ejecutivo y por limitarse a hacer posible las iniciativas gubernamentales; en todo caso estos parlamentos, los de los regímenes parlamentarios, carecen de la capacidad de elaborar una agenda legislativa propia y sólo muy limitadamente pueden introducir algunas variantes en las políticas que tienen su origen en el Gobierno. El Gobierno, que es siempre un gobierno de mayoría (absoluta, suficiente, sólo o en coaliciones de distinto tipo) establece la agenda, dirige la política nacional y goza del apoyo y la confianza de la Mayoría en la Cámara. En un sentido muy similar opera la clasificación que realiza Morgenstern.<sup>xxiii</sup>

Si por el contrario, como apunta Pasquino,<sup>xxiv</sup> tomamos como variables para realizar la clasificación de los parlamentos, su eficacia en el apoyo al Gobierno, su capacidad de sacar adelante los proyectos de ley, su funcionalidad como agente y garante de la estabilidad gubernamental, su capacidad de integración política (dando lugar a la participación de las minorías en la fase legislativa o de otro orden), siendo arena para la expresión del pluralismo, etc., etc., entonces el parlamento español es un parlamento fuerte. Y lo es porque da cumplida cuenta de altos logros en cada una de estas variables. Las Cortes Generales han legislado sobre los proyectos gubernamentales cumplidamente con índices

de éxito muy altos (Tabla 3). Y han limitado al máximo los factores que pudieran distorsionar la capacidad de dirección política del Gobierno parlamentario, desechando otras iniciativas de las minorías (Tablas 4 y 5). La evidencia de la confianza de que gozan los Gobiernos en España (y la estabilidad de las mayorías parlamentarias, cualesquiera sean sus fundamentos) no sólo se basa en su longevidad sino, también, en su capacidad legislativa.

Incluso en las funciones de fiscalización y control, que es dónde el parlamentarismo español evidencia sus mayores debilidades, también es factible realizar una aproximación en los términos sugeridos por Pasquino siguiendo, como él hace, el trazado del “secreto eficiente” de Bagehot. Si, como está probado, el juego inter-institucional está concebido para hacer posible la estabilidad política y gubernamental de una parte, y como contrapeso, el juego de la oposición (no destructiva), también en este punto el parlamentarismo español evidencia fortaleza. Veamos algunos extremos en relación con este punto.

Los dispositivos reglamentarios de que disponen las minorías de la oposición, que se ubican frente a la mayoría y su Gobierno, son variados y de distinto alcance. Con carácter general los que podemos calificar de alcance medio son utilizados con regularidad y pretenden además de transparencia en la gestión gubernamental, dar a conocer a la opinión pública que sus representantes se interesan por sus problemas, atienden sus deseos y aspiraciones, recaban del gobierno acción o le proponen cambios de rumbo. Estos dispositivos reglamentarios son los característicos de todos los parlamentos democráticos, del régimen parlamentario, y su uso no tiene como fin desestabilizar, sino ejercer un control y una fiscalización de la función gubernamental y, como en todos los sistemas democráticos, que son de opinión pública, informar a la ciudadanía de las carencias del Gobierno y de que otra forma de gobernar es posible.

Los indicadores de que disponemos en España son elocuentes en varias dimensiones. En todos ellos se pone de manifiesto un abundante uso, al margen de la opinión que merezcan a minorías y mayoría. (Tabla 6)

Las preguntas con respuesta escrita constituyen la base de la pirámide de entre las formas de fiscalización (o información) de la actividad (o inacción) del Gobierno. Su uso, en ocasiones, puede rayar el filibusterismo o el obstruccionismo, si atendemos al número de las solicitadas y a las quejas de algún ministro sobre la hiperactividad de algunos diputados. En todo caso a juicio de los representantes su eficacia es limitada si la Administración se demora en la respuesta.

Las preguntas con respuesta oral son menos en número pero, por lo general, más incisivas en lo tocante al tema y en la posición del Gobierno. Normalmente se pueden hacer solicitando (y negociando) respuesta en Pleno o en Comisión. En este instrumento del control parlamentario los medios de comunicación juegan un papel relevante por el impacto que tienen en la opinión pública y el eco que generan en comentaristas políticos y creadores de opinión.

Otros instrumentos como las Interpelaciones, las Mociones (sobre todo las derivadas de Interpelación), etc., son de mayor alcance porque dan lugar a un debate general en la Cámara, con intervenciones de otros diputados o senadores distintos a los que tomaron la iniciativa.

Para concluir este breve apunte, tampoco puede decirse con fundamento que el Parlamento español sea débil en esta materia, salvo que por debilidad entendamos que tiene poca capacidad destructiva o, sin llegar a tanto, porque en las relaciones inter-institucionales ocupa un lugar subsidiario respecto de la preeminente posición que tiene el Gobierno.

En todo caso, hay que señalar que este es el capítulo en el que están pendientes, desde hace tiempo, reformas reglamentarias que ensanchen y mejoren las formas de rendición de cuentas, favorezcan la transparencia y el ejercicio de la responsabilidad por parte del Gobierno. Con la necesaria simetría, la responsabilidad habrá de ser igualmente exigible a las minorías, porque la experiencia nos muestra que la desproporción, la crispación y el filibusterismo como forma ordinaria de ejercicio de la oposición, rayan con frecuencia en el extra o en el antiparlamentarismo.

#### **IV. LA POSICIÓN DEL GOBIERNO EN LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES ES HEGEMÓNICA.**

Como hemos visto hasta aquí, el diseño realizado por los constituyentes tuvo como objetivo –en este aspecto- dotar al subsistema institucional de un liderazgo reforzado en la figura del Presidente. La experiencia acumulada en estos 30 años corrobora que el objetivo se ha cumplido y que las instituciones han funcionado con regularidad, de acuerdo con las previsiones constitucionales, y que esa regularidad se ha puesto a prueba en circunstancias diversas: con distintos tipos de mayorías y con distintos partidos en el Gobierno.

##### ***1. El Gobierno es del Presidente.***

La pirámide que define el ejercicio de la autoridad en las funciones del Ejecutivo se ordena en dos niveles: en la base se ubica el Gobierno, como órgano colegiado y en la cúspide el Presidente, como órgano unipersonal. Claro está que esta pirámide de poder se asienta en un lecho cuya firmeza determina y condiciona la solidez del conjunto del edificio; ese lecho es el que forma el Grupo parlamentario que no es otra cosa que la expresión institucional del partido (o partidos) en el Gobierno. Así pues, en lo tocante a la legislación son tres los agentes que reconocemos en el procedimiento de elaboración de las leyes: el Presidente, el Gobierno y la Mayoría parlamentaria.<sup>xxv</sup>

En España el Ejecutivo aparece por determinación constitucional como un órgano compuesto (y sólo en ocasiones colegiado). La expresión orgánica de esta colegialidad está en el Consejo de Ministros; todos los actos relevantes del Gobierno han de adoptarse en sede del Consejo de Ministros, unos con su aprobación expresa y otros sólo con su audiencia. Los Proyectos de Ley del Gobierno han de pasar por el Consejo de Ministros antes de salir en dirección al Congreso; este procedimiento tasa y regula que la función Presidencial quede mediatizada por la necesaria intervención del resto de los Ministros. El principio de colegialidad se agranda aún más si tenemos en cuenta el muy relevante papel que cumple la previa intervención de la Comisión de

Subsecretarios y Secretarios de Estado que es el Órgano preparatorio del Consejo de Ministros y el que fija el Orden del Día del mismo.<sup>xxvi</sup>

No obstante lo dicho, resulta evidente desde una perspectiva política, que dicha colegialidad queda atenuada -una vez más- por la preeminente posición de que goza el Presidente. Sobre este aspecto volveremos más adelante.

## ***2. La agenda legislativa es la del Presidente.***

¿Quién dispone de la iniciativa legislativa? En España la iniciativa legislativa está formalmente al alcance de diversos actores. Aunque los datos evidencian una posición cuasi de monopolio por parte del Gobierno. Los Proyectos de Ley (que son de iniciativa exclusiva del Gobierno) tienen entrada automática en la Cámara y tras calificarlos (la Mesa) se envían a Comisión y se inicia el procedimiento legislativo. Por el contrario, el resto de las iniciativas han de pasar por el “filtro” del procedimiento de “toma en consideración” por el Pleno del Congreso de los Diputados.<sup>xxvii</sup> Con este procedimiento (con este voto, por lo general denegatorio) la Mayoría parlamentaria (el Grupo del Gobierno, sólo o con aliados)<sup>xxviii</sup> adopta la posición de proteger la agenda legislativa del Presidente que cuenta con la legitimidad democrática de origen, al haber sido habilitado por los electores para sacar adelante un programa. El Presidente cuenta con la confianza de la Cámara y para ello cuenta con el apoyo y la confianza de su Mayoría. El Presidente y su Gobierno gozan de una posición hegemónica en la elaboración de las leyes. Y nuestro parlamento se incorpora, tal y como señala Pasquino y de acuerdo con Bagehot, a aquellos que han resuelto adecuadamente esta ecuación.<sup>xxix</sup>

## ***3. El Gobierno dispone de instrumentos reglamentarios, en cada una de las Cámaras, que le facilitan su posición como legislador.***

En la “caja de herramientas” del Gobierno existen instrumentos reglamentarios especialmente útiles para garantizar que su programa legislativo no sea presa de alianzas espurias o coaliciones negativas que destruyan la lógica de ese programa. Cuatro son los instrumentos que pueden destacarse aquí.

En primer lugar, y a los efectos de la calificación de los Proyectos y de su remisión a las Comisiones, el Grupo que sustenta al Gobierno se reserva, hasta ahora, la Presidencia de las Cámaras y, mediante un reparto proporcional de los puestos de dirección, una posición holgada en su gobierno y gestión interna.<sup>xxx</sup>

En segundo lugar el Gobierno es convocado (y así está fijado mediante disposición reglamentaria) a asistir a las sesiones de la Junta de Portavoces. Donde se discute y concierta o decide el calendario legislativo y otros muchos aspectos de relevancia para la marcha de los asuntos en las Cámaras.

En tercer lugar el Gobierno puede retirar un Proyecto de Ley en cualquier momento durante su tramitación, tanto de una como de otra Cámara. De esta forma el Gobierno mantiene el control y evita, llegado el caso, que un Proyecto se distancie excesivamente (por alianzas negativas) de su programa de Gobierno.

Y por último, sin ánimo de agotar la relación de posibles instrumentos, el Gobierno puede oponerse a cualquier enmienda que suponga incremento del gasto o disminución de los ingresos con el fin de mantener el control del déficit y el equilibrio presupuestario fijados en la Ley de Presupuestos.

Además de estos instrumentos reglamentarios el Gobierno puede reclamar que determinados proyectos se tramiten por el procedimiento de urgencia, acortando así los plazos ordinarios en la discusión y enmienda de algunas de sus iniciativas legislativas.

***4. El Gobierno se ha dotado de una valiosa institución para coordinar y potenciar su capacidad de intervención en las Cámaras y para reducir al máximo las disfunciones.***

Desde la etapa del Presidente Suárez, mediante distintas versiones y con distintos soportes administrativos, la Presidencia del Gobierno se ha dotado de un instrumento especialmente cualificado para facilitar las relaciones del Presidente y de su Gobierno con las Cámaras. Se trata de la actual Secretaría

de Estado de Relaciones con las Cortes.<sup>xxx1</sup> Esta instancia, afectada en la actualidad al Ministerio de la Presidencia, cuenta con dos Direcciones Generales. Una dedicada a facilitar las relaciones del Gobierno con su propio Grupo parlamentario y con los otros Grupos parlamentarios, muy especialmente con aquellas minorías cercanas al Gobierno o más orientadas al desarrollo de políticas consociativas. Y la otra Dirección General dedicada a la Coordinación legislativa y por consiguiente a mantener la coherencia dentro del propio Grupo del Gobierno, armonizando las posibles enmiendas de sus diputados y senadores y a orientar el sentido de las negociaciones con las minorías “amigas”, dando el visto bueno a las enmiendas posibles en pos de alianzas, de mayorías necesarias e incluso como forma de promover la inclusividad y ampliar las bases de apoyo a los proyectos y así también su legitimidad.

La persistencia de esta institución pone de manifiesto su alta utilidad en un parlamentarismo (y un sistema electoral) que da lugar con frecuencia a Gobiernos monocolor en minoría, que ha sobrevivir mediante el acuerdo y con el apoyo parlamentario de otras minorías para sacar adelante sus Proyectos legislativos y sus políticas.<sup>xxxii</sup>

### ***5. El Gobierno dispone, además, de capacidad para “legislar” excepcionalmente, mediante el uso de normas con rango de Ley***

La CE ha puesto en manos del Gobierno, para que pueda responder con inmediatez a situaciones excepcionales y/o de emergencia, siempre con carácter extraordinario, dos instrumentos normativos: el Decreto-Ley y el Decreto Legislativo. Mediante el primero el Presidente del Gobierno dicta la norma, en acuerdo adoptado en Consejo de Ministros, que tiene el mismo valor que una Ley del Parlamento, y tiene que someterla al Congreso de los Diputados en el plazo de 30 días para que la Cámara la convalide como un Ley ordinaria o para que la derogue. Con los Decretos Legislativos el Gobierno recibe una “autorización” previa de la Cámara para que “legislar” mediante el desarrollo de una Ley de bases, y en el marco y de acuerdo con las previsiones que se contienen en esa norma básica emitida por la Cámara. (Tabla 3)

Estos dos instrumentos expresan una doble dimensión de la confianza de que goza el Gobierno en el modelo parlamentario español. De una parte la propia CE reconoce al Gobierno y a su Presidente la capacidad de hacer uso, por razón de urgencia o necesidad (que interpreta el propio Gobierno y que controla *ex post* el Congreso) de dicho instrumento legislativo; el fundamento de este instituto se basa en la confianza implícita de que goza el Gobierno en todo momento desde que recibe la Investidura. Por el contrario, con la autorización a través de una Ley básica para que la desarrolle mediante un Decreto legislativo, la confianza se hace expresa en la misma Ley autorizante.

## **V. UN PARLAMENTO MUY FUNCIONAL Y EFICIENTE, QUE SÓLO LEGISLA LAS LEYES QUE HAN TENIDO SU ORIGEN EN EL GOBIERNO**

Junto a los aspectos comentados anteriormente merecen un comentario otros dispositivos reglamentarios que tienen como resultado (buscado, claro está) una alta racionalización del trabajo en las Cámaras y una notable eficiencia en sus resultados.

El primero de ellos es el automatismo de que gozan los Proyectos de Ley del Gobierno. Su tramitación a partir de la entrada en el Congreso de los Diputados pone de manifiesto uno de los institutos característicos de los regímenes parlamentarios: el Gobierno cuenta con la confianza del Parlamento desde el momento de la investidura y en consecuencia su prevalencia en el ejercicio de la iniciativa no se cuestiona. Por el contrario, las Propositiones de Ley con origen en los otros actores que tienen reconocido ese derecho de iniciativa han de pasar por el filtro del procedimiento de “toma en consideración” (es decir del VºBº del Gobierno y su mayoría). En el caso de España las cifras dan buena cuenta de la eficacia de esta fórmula y de la asentada posición de dirección política que tiene reconocida el Gobierno (y que le garantiza su mayoría).

El segundo aspecto que merece ser destacado, y que está en relación con el parlamentarismo de Grupos a que hacía referencia anteriormente, es que la discusión de los Proyectos de Ley se realiza fundamentalmente entre los Portavoces de los Grupos parlamentarios. Y que dicho debate (en Comisión y

en Pleno) se realiza de acuerdo con las posiciones fijadas las Direcciones de los Grupos parlamentarios (Portavoces y Secretarios generales u órganos de esta naturaleza) y las Direcciones de los Partidos. En este sentido las enmiendas tienen una lógica y están orientadas a perseguir la dirección fijada oficialmente por cada Grupo parlamentario. Y como consecuencia (y esta es una diferencia de nuestro sistema frente a otros) las enmiendas redactadas por los parlamentarios (diputados o senadores) han de integrarse en el paquete de enmiendas del Grupo y por ello han de contar con el V<sup>o</sup>B<sup>o</sup> del Portavoz.<sup>xxxiii</sup> Esta práctica refuerza la línea de mando y la función directiva, y es compatible con el debate interno (en los casos en que se produce), la expresión del pluralismo, etc. Así pues, cuando un diputado o senador interviene en defensa de una enmienda lo hace con autorización de su Portavoz y con el conocimiento de todos de que esa es la posición de su Grupo sobre el particular.

Un tercer extremo, expresión también del propósito racionalizador, tiene acogida en el tratamiento que nuestro modelo parlamentario da al papel de las Comisiones en los procedimientos parlamentarios y muy especialmente en el procedimiento legislativo.<sup>xxxiv</sup> Su concepción, diseño y atribuciones merecen un breve comentario para completar este elenco de dispositivos.

En su composición, las Comisiones son un fiel reflejo del Pleno. Una vez constituida la Cámara, la Mesa decide el reparto proporcional de escaños que corresponde a cada Grupo y deja a cada Grupo la decisión sobre la designación de sus miembros. Una vez constituidas las Comisiones, cada una de ellas elige a su Presidente y Mesa; en este punto se reproducen, por lo general, los criterios de reparto entre el Grupo de la mayoría y las minorías con mayor cercanía política a aquella; así pues, la elección de los Presidentes y los otros componentes de las Mesas de las Comisiones son el reflejo de los pactos de investidura entre las distintas minorías con el Grupo del Gobierno. Las votaciones que se producen para dicho reparto expresan en sus resultados ese acuerdo entre mayoría y minorías al comienzo de cada Legislatura. Las Comisiones legislativas son permanentes.<sup>xxxv</sup>

Al margen de estos datos que resultan por sí mismos significativos, lo que interesa subrayar aquí es que la composición proporcional de las Comisiones, junto con el papel director y armonizador del sistema de Portavoces y la disciplina del Grupo son las variables que dotan al procedimiento legislativo de un alto índice de fiabilidad y de predecibilidad para los propósitos del Gobierno (y su mayoría) en lo tocante a la legislación. <sup>xxxvi</sup>

Por último cabe señalar que las Comisiones constituyen en su seno Subcomisiones (Ponencias en el caso del Senado). Estos órganos también se constituyen con criterios de proporcionalidad y tienen una relevancia notable por cuanto son el primer nivel que aborda el estudio del Proyecto y que aborda el tratamiento de las enmiendas. La suerte que han de correr las enmiendas en las sucesivas fases del procedimiento resulta bastante “sentenciada” en esta primera lectura; resulta obvio decir que la posición de los Grupos estará condicionada por el carácter del Proyecto y que la flexibilidad del Grupo mayoritario estará también condicionada por su fortaleza, por la necesidad de pactos y por el potencial coalescente que se haya generado con otras minorías.

Como puede comprobarse, el diseño está concebido para el logro de altas cotas de funcionalidad en la capacidad y eficiencia de las Cámaras como productoras de normas y, al tiempo, como oportunidad de negociación entre las minorías y el grupo mayoritario que cuenta con la posibilidad siempre de dirigir el proceso y tener un razonable nivel de garantías en las sucesivas etapas del procedimiento legislativo. <sup>xxxvii</sup>

## **VI. UN PARLAMENTARISMO “DE CORTE PRESIDENCIAL”.**

La evolución seguida por el modelo parlamentario español desde la recuperación de la democracia (elecciones de junio de 1977) se ha caracterizado por un constante incremento de los rasgos *presidencialistas* de los distintos Presidentes de Gobierno (si exceptuamos el caso del “interino” Calvo Sotelo). Como hemos apuntado más arriba a ello han contribuido las exigencias de la Transición política que se han proyectado en la necesidad de liderazgos fuertes, en los efectos de la Ley electoral sobre el sistema de

partidos, en la consolidación de un determinado tipo de partidos, y finalmente, en el diseño constitucional y reglamentario. Y el resultado es que, en efecto, los Presidentes de Gobierno han evolucionado, cada cual con sus características personales, hacia el ejercicio de una forma *presidencial* (o *presidencialista*<sup>xxxviii</sup>) de su función de gobierno. En este punto interesa analizar al menos dos de los factores que han contribuido a esta evolución: de una parte los elementos de carácter normativo (la Constitución sobre todo) y de otra los aspectos más dinámicos de la acción política (aspectos relacionados con el liderazgo en los partidos, el liderazgo social, y otros derivados de la comunicación política y la gestión de las campañas electorales).

### **1. Elementos de carácter normativo. Las disposiciones constitucionales y sus efectos en la presidencialización.**

La CE de 1978 sienta las bases de una Presidencia del Gobierno fuerte al haber singularizado y *personificado* los cuatro momentos que constituyen la clave de bóveda del edificio institucional.

a) Es el Presidente, él sólo, el depositario de la confianza de la Cámara al recibir el voto de Investidura en el Congreso de los Diputados. Con el fin de facilitar la formación del Gobierno, la CE (Artº 99.3) hace posible la Investidura por mayoría simple de no haberse logrado en una primera votación por mayoría absoluta.

En el debate de Investidura es el candidato a Presidente el que expone “su” programa de Gobierno, constituyéndose en intérprete del programa electoral del partido con el que ha concurrido a las elecciones, viniendo a reforzar en este momento, en sede parlamentaria, el liderazgo político y partidario que ya tenía en la organización y el liderazgo social que ha incorporado a través de la campaña electoral. A partir de la Investidura el Presidente nombra su Gobierno, decide su composición, etc., sin más limitación que la Constitución y lo dispuesto en la Ley del Gobierno. Esta libertad de que dispone para nombrar sus Ministros la tiene igualmente para mantenerlos en el cargo o para cesarlos.

A partir de este momento la relación entre el Congreso (y el Senado) y el Gobierno va a estar especialmente concentrada en el Presidente por ser él el intérprete y el director de la actividad política de su Gobierno y de las relaciones interinstitucionales.

b) Es el Presidente, como responsable de la acción y dirección del Gobierno, el objeto de la Moción de Censura constructiva (Artº 113 CE). Esta fórmula, a la que ya hemos hecho referencia en varias ocasiones, se complementa con el diseño de la Investidura, y sienta las bases –en el nivel normativo- para afianzar al Presidente y dotarle de estabilidad. La fórmula de la censura constructiva, tomada de la Ley Fundamental de Bonn, evita las coaliciones puramente negativas y fuerza a los grupos políticos a la búsqueda de verdaderas soluciones alternativas y, por consiguiente, a formalizar acuerdos políticos y de gobierno materializados en un programa que personaliza un candidato alternativo al presentar la moción.

En concordancia con la adopción de este tipo de Censura constructiva que sitúa al Presidente en una posición de especial relevancia política y constitucional, el Gobierno y los Ministros quedan a su resguardo por lo que resulta improcedente la censura individualizada a los ministros(as) y, en consecuencia, el Gobierno es solidario de sus actos y decisiones (Artº 108 CE).

En España, en los 32 años de vigencia de la Constitución, sólo se ha presentado en dos ocasiones. En las dos fue utilizada con el fin de desgastar al Gobierno y a su Presidente y en las dos fracasó.<sup>xxxix</sup> En realidad la Censura sólo podría triunfar en dos supuestos: que el Presidente haya perdido la confianza de su propia mayoría y ésta haya decidido sustituirle por otro o que se haya roto la mayoría parlamentaria y se hayan generado condiciones para ser sustituida por otra (cambio de coalición). En el primer caso lo más probable es que no se de lugar a la presentación de la Moción y sea el Presidente el que renuncie (como fue el caso del Presidente Suárez).

c) Es el Presidente el que, tras deliberación en Consejo de Ministros, plantea en el Congreso la Cuestión de Confianza (Artº 112 CE). También este instrumento está concebido para procurar la estabilidad del Gobierno en la

medida en que su utilización queda a disposición del Presidente que puede esgrimirlo como amenaza (de disolución si no la obtiene) de cara a reconstruir la cohesión en las filas de su Grupo parlamentario y/o las bases de la coalición parlamentaria en que se apoye. La amenaza de la disolución funciona, por lo general, como un freno a las tensiones desestabilizadoras de los representantes, de las tendencias, las corrientes o las facciones.

Sólo en dos ocasiones se ha planteado la Cuestión de Confianza; la primera por el Presidente Suárez en 1980 con el fin de poner de manifiesto su fortaleza parlamentaria tras la Moción de Censura presentada por los socialistas con González como candidato a Presidente, y la segunda por este último, ya Presidente, en 1990, y para ratificar su posición, sin necesitarlo, como consecuencia de la repetición de las elecciones en tres circunscripciones electorales. Un tiempo después, en 1994 el propio González vivió la crisis política derivada de los escándalos de corrupción que afloraron a lo largo de la Legislatura; en esos momentos se debatió la necesidad de que se sometiera a un voto de confianza pero finalmente no lo hizo, aunque si adelantó considerablemente las elecciones con una disolución anticipada.<sup>xi</sup>

d) Es el Presidente el que, tras deliberación en Consejo de Ministros, decreta la Disolución de una o de las dos Cámaras (Artº 115 CE). La disolución anticipada es la fórmula que mejor evidencia la incapacidad de los actores para resolver una crisis. La resolución de la crisis se endosa a los electores. Su uso queda a disposición del Presidente.

Esta “libre disposición” del “derecho” de decidir sobre el momento de la disolución ha llevado a que el Presidente tenga un margen de maniobra sobre la fecha en que convoca elecciones generales a lo largo del último año de la Legislatura.<sup>xii</sup> En España está muy consolidada la costumbre de agotar los cuatro años. Salvo en dos ocasiones, las dos del Presidente González, en que las Legislaturas duraron poco más de tres años, los datos evidencian que esa discrecionalidad opera en un estrecho margen de muy pocas semanas.<sup>xiii</sup>

Los cuatro momentos que hemos comentado someramente, evidencian que el Presidente arrostra muy personalmente (o puede hacerlo) las decisiones de más relevancia política y concentra la relación con las Cámaras y especialmente con el Congreso de los Diputados con quien mantiene la relación de confianza. Estas características han llevado a que la Presidencia del Gobierno sea también el centro de la diana política y, por tanto, a que en la institución se concentre el máximo nivel de la competición y sea el destinatario de todos los riesgos y de todas las ventajas de dicha posición.

Junto a estos caracteres hay que sumar aquellos otros derivados del creciente papel del Presidente (y de todos los Primeros Ministros) en la dirección y asunción directa de la Política internacional y la responsabilidad añadida en nuestro caso (como en el los otros jefes de gobierno de los países de la UE) de construir, integrarse y representar a España en los órganos de gobierno de la Unión.

e) Finalmente, es el Presidente, él sólo, el que tiene reconocido por la CE dos importantes competencias: a) la de interponer el recurso de inconstitucionalidad (Artº 162.1) y la de convocar el Referéndum (Artº 92.2).

## ***2. Elementos de carácter dinámico. La competición política y electoral.***

Desde las primeras elecciones de 1977 hasta hoy todas las campañas electorales han incorporado las técnicas de comunicación más avanzadas. Y todas han tenido, desde el origen, un fuerte componente de personalización. Además los partidos, especialmente los que han competido en toda España, han apoyado sus campañas en los líderes nacionales. Así, en términos de campañas electorales, nuestra democracia se ha caracterizado por haber asumido desde los primeros momentos una fuerte componente personal, unos mensajes partidarios basados más en recabar la adhesión y la confianza en los líderes que en el conocimiento de los programas.

Esta tendencia se ha ido agudizando a lo largo del tiempo de tal forma que, por ejemplo, en las últimas elecciones generales se ha alcanzado el punto más alto al haberse formalizado por parte de los dos grandes partidos, y por los medios de comunicación de mayor audiencia (especialmente televisión) un modelo de campaña de claro corte bipartidista y de concentración casi exclusiva en torno a los dos líderes nacionales. Las pautas seguidas en campañas precedentes de solicitud del voto por candidatos provinciales (a diputados y senadores) y la exposición de carteles en calles y paredes con su imagen, han desaparecido completamente cediendo todos los espacios únicamente a los dos líderes nacionales. La campaña se ha diseñado y se ha interpretado en términos de formato bipartidista y presidencial.

Ni este es el sitio ni es mía la competencia sobre este campo de la comunicación política. Lo traigo a colación sólo con el fin de reforzar, también desde esta perspectiva, la tendencia hacia *presidencialización* de actitudes, la concentración de liderazgos, la personificación de la legitimidad, la sustitución del partido, la capacidad –diferida- para personalizar decisiones, y también claro está la concentración del riesgo. Es evidente que se trata fundamentalmente de un modo, de un estilo de hacer política; pero se trata de formas que han calado profundamente en los grandes partidos y que han llevado al líder del partido ganador a una interpretación de su rol en clave presidencial, debilitando notablemente los rasgos de colegialidad característicos de la forma de gobierno parlamentaria.

Y aunque se trata de una dinámica que opera en muchos partidos, lo es de forma más acusada en los dos grandes, PP y PSOE y en mayor medida en este que en aquel. Es probable que entre otros muchos factores pesen sobre este asunto los siguientes:

a) los institucionales ya comentados;

b) los comunicacionales y especialmente los criterios con los que la prensa da cobertura de los actos y mensajes de la campaña; y los criterios para decidir *qué* es noticia fomentan la “personalización” de la información; con estas condiciones el candidato destaca sobre los temas que se quieren comunicar;

es más fácil comunicar la información a través de la proyección de personalidades que a través de ideas complejas o abstractas. Este hecho afecta a todos los medios, y en especial a la televisión que, recordemos, es el principal medio a través del que se informan los electores. La irrupción de la televisión como medio indiscutido de transmisión de la información ha impuesto sus códigos y ha definidos los rasgos de una “democracia de audiencia” que descansa muy particularmente en los líderes.<sup>xliii</sup>

y c) es probable que juegue también en esta dinámica una creciente debilidad de los partidos políticos; una debilidad que puede calibrarse en términos de anclajes ideológicos y, en consecuencia, en términos de lealtad de los electores; y por ello los partidos fomentan esta *personalización* o *presidencialización*. Así el partido puede proyectar su imagen de dos formas: con la imagen tradicional de su organización y su identidad social (de clase) y corporativa y con la imagen que quiere transmitir y reforzar durante la campaña a través de su candidato.

Esta creciente personificación de las campañas lleva a una concentración de liderazgos (y jefaturas). En la misma persona concurren de una parte el liderazgo del partido, de la mayoría parlamentaria y el liderazgo social y de otra la forma singularizada de su legitimidad tras la investidura.

## NOTAS

<sup>i</sup> Este problema de la inestabilidad política y parlamentaria, del multipartidismo, el carácter de las coaliciones con sus efectos en la inestabilidad de los Gobiernos ha sido objeto de numerosísimos trabajos por parte de los historiadores y los constitucionalistas. Por su pertinencia para este trabajo valgan por todos las siguientes referencias: M. Aragón, “Parlamentarismo y antiparlamentarismo en el primer tercio del siglo XX: La proyección actual de aquella polémica”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, nº 93, Jul-Sept 1996, pp. 57 y ss.; J.J. Solozábal, “El Régimen parlamentario y sus enemigos”, mismo volumen pp. 39 y ss. Para la difícil relación entre la Monarquía de la época y la democracia parlamentaria, G. de Azcárate, *El régimen parlamentario en la práctica*, Madrid, Tecnos, 1978 (1ª ed. de 1885), pp. 105 y ss.; A. Pons y Umbert, *La crisis del régimen parlamentario*, Madrid, 1921; Sánchez Guerra, *La crisis del parlamentarismo en España. La opinión y los partidos*, Madrid, 1923. Para el periodo de entreguerras en Europa el trabajo de referencia de B. Mirkine-Guetzevitch, *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Madrid, Reus, 1934.

<sup>ii</sup> Vid. mi trabajo, tesis doctoral, *La Organización del Congreso de los Diputados en el Reglamento Provisional de 1977*, Madrid, 1984, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense (mimeo)

<sup>iii</sup> Sobre los caracteres y rasgos racionalizadores incorporados en nuestra forma de gobierno se ha escrito mucho desde los primeros momentos. Pueden verse, de entre las aportaciones más recientes a: Alfonso Fernández Miranda, “Sobre la forma de gobierno: ¿un exceso de racionalización?”, en *Treinta años de Constitución*. Congreso extraordinario de constitucionalistas de España, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2010, pp 847 y ss.; Y, con una mirada desde el exterior, Silvio Gambino, “Sistema electoral y forma de gobierno en España: un éxito del parlamentarismo racionalizado”, en el mismo volumen que el anterior, pp 919 y ss. Otras aportaciones, las de Manuel Aragón, “La forma parlamentaria de gobierno: problemas actuales”, en *Constitución, Democracia y Control*, UNAM, Serie Doctrina, nº 88, México, 2002, pp 217 y ss.; Enrique Guerrero, *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)*, Madrid, Tecnos, 2000; La edición de S. Gambino, *Democrazia e forma di governó*, Rimini, 1997, con varios trabajos sobre España; y R. Blanco Valdés, “Il parlamentarismo presidencialista spagnolo”, en A. Di Giovine y A. Mastromarino (eds), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007. Cfr. también mi trabajo: “El modelo parlamentario en la Constitución española de 1978”, en Ramón Cotarelo (ed), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, 1992, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

<sup>iv</sup> Vid. los comentarios al respecto de J. R. Montero, “Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: Notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución española”, en *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de autonomía, Diputación de Barcelona*, 1985, pp. 203 y 204.

<sup>v</sup> H. Kelsen, *Esencia y valor de la Democracia* (Trad. de R. Luengo y L. Legaz Lacambra, Madrid, Guadarrama, 1977 y M. García Pelayo, “Las transformaciones del Estado contemporáneo”, Obras completas, Vol 2.

<sup>vi</sup> De “protéico” calificó R. Cotarelo al sistema de partidos existente en los primeros diez años de la Transición Política.

<sup>vii</sup> El sistema general de partidos español ha ido conformando en su interior subsistemas diferenciables en algunas CCAA como resultado de los incentivos que suponen las elecciones a las Asambleas Legislativas y la formación de sus respectivos gobiernos. Pero también de los incentivos que ofrece la Ley electoral y la circunscripción provincial en la adjudicación de escaños para el Congreso de los Diputados y el Senado. En el País Vasco y Cataluña se mantiene un sistema multipartidista (y cultura de Gobiernos de coalición); en Galicia el multipartidismo es más moderado y en el resto de las CCAA se mantienen, por lo general,

sistema de tres partidos o incluso de dos. El resultado de los mencionados incentivos electorales para la existencia de partidos de ámbito subnacional en el Congreso se pueden observar en la Tabla 5.

<sup>viii</sup> Vid. S. B. Wolinetz, “Más allá del partido catch-all: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas”, en J. R. Montero, R. Gunther y J. J. Linz, *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos enfoques*, Madrid, Trotta, 2007, pp 127 y ss.

<sup>ix</sup> Vid. Vergé, Tania, “Representación política y modelos de partidos en España: los casos de IU, PSOE y PP” en J. R. Montero, R. Gunther y J. J. Linz, *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, 2007, pp209 y ss.

<sup>x</sup> Vid L. Ramiro, “Entre coalición y partido: la evolución del modelo organizativo de Izquierda Unida”, en *Revista Española de Ciencia Política*, Madrid, AECPA, 2000, pp 237-268. Y de mismo autor, *Cambio y adaptación en la izquierda. La evolución del Partido Comunista de España y de Izquierda Unida (1986-2000)*, Madrid, CIS, 2004.

<sup>xi</sup> Los estudios sobre la estructura, organización y funcionamiento interno de los partidos no han ocupado un lugar preferente entre los investigadores en nuestro país hasta etapas recientes. Seguramente porque penetrar en la *caja negra* de los principales actores de las democracias contemporáneas, no es tarea fácil. Por eso resultan extremadamente valiosos los estudios que incorporan investigaciones empíricas. La monografía más reciente que aporta una visión más integral sobre los partidos y los sistemas de partidos es la de J. R. Montero, R. Gunther y Juan J. Linz, *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, 2007, en castellano (y edición en inglés de 2000).

<sup>xii</sup> Cfr. García Escribano y Ortiz (2006). Los datos que aportan, con base en los estudios del CIS (Estudios 1788, 2382, 2535 y 2588) referidos a los años 1989, 2000, 2003 y 2005, resultan significativos; el interés por la política va decreciendo: en 1989 se interesaban mucho o bastante el 78,0 % (y poco o nada el 22,0 %); en 2000 se interesaban mucho o bastante el 76 % (y poco o nada el 30,5; en 2003 se interesaban mucho o bastante el 68 % (poco o nada el 30,5 y n/s o n/c el 1,5); y en 2005 se interesaban mucho o bastante el 69,7 (poco o nada el 29,6 y n/s o n/c el 0,7). Ver Tabla 7.

<sup>xiii</sup> La baja participación electoral nos sitúa en un nivel de abstencionismo alto en la media de la UE. En los últimos referenda convocados para ratificar el Estatuto de autonomía de Cataluña (2006) la abstención llegó al 51 por 100 y en el de Andalucía (2007) llegó al 64 por 100.

<sup>xiv</sup> La fortaleza de dicha concepción “grupocrática” se manifiesta en el hecho de que no se concibe en las Cortes la situación de “diputado o senador no inscrito”; todos han de estar adscritos a un Grupo parlamentario; los no inscritos pasan a formar parte del Grupo Mixto, un recurso técnico concebido para integrar a todos los diputados en Grupos y poder así organizar y hacer funcionar las Cámaras en torno a la existencia de los Grupos.

<sup>xv</sup> Así ha sido en todos los casos salvo en el de UCD, organización política en la que concurren características que hacen difícil, por su origen y corta historia, compararla con el resto de los partidos políticos con los que tuvo que competir.

<sup>xvi</sup> En no pocas ocasiones este procedimiento “extra-parlamentario” de decisión es objeto de controversias en los medios de comunicación y entre los comentaristas políticos y creadores de opinión, por la postrada posición de “sumisión” en que se sitúa a los parlamentarios, a la propia asamblea plenaria del grupo y a la institución parlamentaria misma. Tras las últimas elecciones generales el anuncio hecho por J. L. Rodríguez Zapatero de que “el próximo Presidente del Congreso (y Presidente de las Cortes) sería el diputado D. José Bono” fue objeto de múltiples comentarios y tratado como una falta de cortesía hacia el propio Congreso y hacia la autonomía (aunque sólo sea formalmente) de los parlamentarios.

<sup>xvii</sup> En este mismo sentido han evolucionado todos los regímenes parlamentarios de la segunda postguerra. Cfr. J. C. Colliard, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, 1991, pp 296 y ss. Sobre España, entre otros, J. Pérez Royo, “La distribución de la capacidad normativa entre Parlamento y Gobierno”, en AAVV *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 1985, pp. 94 y ss.

<sup>xviii</sup> La CE reconoce a los partidos con representación sólo en el acto de Investidura. Para el resto, son los Grupos parlamentarios los actores. El papel de los representantes individuales queda circunscrito casi al de hacer preguntas escritas, para las que puede haber respuesta oral o escrita.

<sup>xix</sup> Desde el orden de las intervenciones (de menor a mayor), o el reparto de los tiempos de las intervenciones (estrictamente tasado), hasta el reparto del presupuesto para su funcionamiento interno o la atribución de espacios y medios.

<sup>xx</sup> El uso del voto ponderado pone en cuestión la vigencia del carácter representativo del mandato pues los Portavoces incorporan a su voto el de sus compañeros/as de Grupo, eso sí sin contar con ellos. El uso del voto ponderado se puede utilizar también en Comisión, aunque sólo para producir desempates; en este último supuesto resulta más chocante (anticonstitucional) su uso pues se trata del procedimiento legislativo y no de acuerdos políticos como en la JP.

<sup>xxi</sup> El tratamiento entre académicos y políticos sobre la necesidad de reformar el Senado y adaptarlo a sus funciones “territoriales” es más que abundante. A modo de síntesis de las muchas posiciones sobre la materia, puede verse mi trabajo “¿Qué Senado? Reflexiones en torno a las propuestas de reforma”, en Paniagua Soto, J.L. y Monedero, J.C. (Eds.), *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*, Madrid, Tecnos, 1999. Y sobre todo el Informe del Consejo de Estado, editado por F. Rubio Llorente y J. Alvarez Junco (con la consulta formulada por el Gobierno y los debates académicos organizados por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma Constitucional*, Madrid, 2006.

<sup>xxii</sup> M. Mecey, “Legislatures: Individual purpose and Institutional Performance”, en A. W. Finifter (ed), *Political Science: The state of de Discipline*. Washington, Am. Pol. Sc., 1993

<sup>xxiii</sup> S. Morgenstern, “Toward a Model of Latin American Legislatures”, en S. Morgenstern y B. Nacif (eds), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge Univ. Press, 2002. Sobre las medidas para fortalecer los parlamentos en sus funciones vid. P. Norton, “Parliaments. A Framework for análisis”, en *Western European Politcs*, nº 3, 1990.

<sup>xxiv</sup> G. Pasquino, *Los poderes de los jefes de gobierno*, B. Aires, Prometo, 2007, pp. 19 y ss.

<sup>xxv</sup> Mientras que en la función de fiscalización y control los agentes son: a) el Presidente; b) el Gobierno y c) las Minorías que se ubican en el ejercicio de la Oposición. El Presidente por ser el objeto del deseo de todas las Minorías; todos los Portavoces, todos los líderes pretenden “tener” al Presidente en las sesiones de control; en segundo lugar, tras el Presidente, los/las Ministros/as. Y en el ejercicio del control, de la fiscalización, las minorías con representación en las Cámaras.

<sup>xxvi</sup> La Comisión de Subsecretarios y Secretarios de Estado está presidida en la actualidad (y ya goza de tradición y longevidad esta fórmula) por la/el Vicepresidenta/e primera/o. La Comisión realiza una función de filtro, de ordenación de la agenda (eliminando o disminuyendo las lógicas tensiones entre Ministerios), realiza una evaluación de costes de oportunidad y sobre todo de costes presupuestarios. Esta Comisión decide sobre el Orden del Día del Consejo de Ministros y facilita la toma de decisiones en dicho órgano al establecer un doble listado de asuntos: aquellos sobre los que el Consejo debe adoptar la decisión sin abordarlos por venir ya resueltos y ser de menor relevancia, y aquellos otros sobre los que si debe entrar y dilucidar. Esta Comisión es sobre todo un órgano “centralizado” de coordinación de las políticas del Gobierno y sirve, muy especialmente, para garantizar y facilitar el principio presidencial.

<sup>xxvii</sup> Esta es una característica extremadamente relevante de nuestro parlamentarismo. La mayoría no sólo controla, por serlo, el final de las tramitaciones parlamentarias, sino que también dispone de la llave de entrada. Las minorías no tienen muchas facilidades para introducir temas o asuntos si no cuentan con la disponibilidad de la mayoría. Esta circunstancia adquiere fortalezas diferentes en función del tipo de mayoría o del carácter de los apoyos con que cuente el Gobierno en las Cámaras, pero lo relevante aquí es el dispositivo con que cuenta la mayoría gubernamental y su capacidad de abortar iniciativas de la oposición.

<sup>xxviii</sup> El papel y los rasgos del Presidente son determinantes en el ejercicio del liderazgo en los gobiernos monocolor y más aún en los supuestos de coaliciones, sean estas de carácter parlamentario o bajo la forma de gobiernos de coalición. En todo caso, el tipo de coalición, la correlación de fuerzas entre los coaligados y el tipo de partidos son todos ellos factores que inciden en los aspectos que estamos considerando. En España, hasta hoy, no ha habido Gobiernos nacionales de coalición, ni pactos parlamentarios mediante un contrato de legislatura. Sí ha habido experiencias de este tipo en los gobiernos subnacionales de País Vasco, Cataluña, Galicia, Canarias, Baleares, Rioja.

<sup>xxix</sup> G. Pasquino, *Los poderes de los jefes de gobierno*, Ed. Prometeo, Buenos Aires, 2007, págs. 65 y ss.

<sup>xxx</sup> Todos los Reglamentos parlamentarios habidos hasta ahora, que han sido pocos por gozar de gran longevidad y acuerdo básico, han mantenido además bastante estables los acuerdos de la transición; y por ello han sido y son muy pro-gubernamentales. El reparto de puestos de dirección se hace en función de los acuerdos que definen el voto de investidura y, por tanto, en beneficio del Grupo parlamentario del Gobierno y de sus aliados (CiU y PNV son las que con mayor frecuencia han obtenido este estatuto por sus respectivas capacidades de negociación e intercambio con los dos partidos de gobierno); el segundo Grupo en importancia, PSOE o PP, según los resultados electorales, obtienen puestos en las Mesas y, por una convención, algunas de las Presidencias de las Comisiones Permanentes no legislativas (Vid García Escudero, Piedad (2006): *Las Comisiones Permanentes Legislativas en el Sistema de Comisiones de las Cortes Generales*, Madrid, Cuadernos del Senado, págs. 80 y 81).

<sup>xxxi</sup> Con anterioridad ha sido Ministro Adjunto al Presidente (Ministro sin cartera), Ministro de Relaciones con las Cortes, Secretaría General de Relaciones con las Cortes, ... pero siempre ha respondido a la necesidad de contar con un órgano *ad hoc*, en el entorno del Presidente y con la misión de facilitar y coordinar. Y siempre se ha caracterizado por ser un órgano centralizado, al contrario de lo que sucede con otras instituciones semejantes fuera de España. Vid. El magnífico trabajo de edición realizado por Miguel A. Presno y Daniel Sarmiento, *La coordinación de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Una mirada*, publicado por la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, ministerio de la Presidencia, 2007

<sup>xxxii</sup> Sobre la Institución en España, Javier García Fernández, "La Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes", en M. A. Presno y D. Sarmiento, *La coordinación de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Una mirada*, Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, Ministerio de la Presidencia, 2007, pp. 17-70.

<sup>xxxiii</sup> El argumento de esta práctica encuentra su explicación formal en la conveniencia de que las direcciones de los Grupos tengan conocimiento de la actividad de sus miembros; la lógica real es la de potenciar la coordinación interna de los miembros del Grupo, favorecer la fijación de una posición sobre los temas (y no varias), afianzar las fórmulas cohesivas, evitar personalismos, faccionalismos, etc. Y el resultado es el logro de altas cotas de funcionalidad. Por otra parte esta fórmula dota de una gran capacidad a las direcciones de los Grupos para observar los aspectos críticos dentro de sus filas y así poder arbitrar fórmulas de resolución de conflictos o de mayor integración entre sensibilidades, corrientes, tendencias, etc. Cabe decir, finalmente, que en los casos de discrepancias insalvables de diputados o senadores con la posición de su Grupo y/o sus jefes de fila, pueden acudir al Presidente de la Comisión o al de la Cámara para que le estampe la firma (V<sup>o</sup>B<sup>o</sup>) y poder así defender su enmienda

<sup>xxxiv</sup> Para un tratamiento más extenso vid Paniagua Soto, J. L. (1986): "El sistema de Comisiones en el Parlamento español", en *Revista de la Facultad de Derecho*, 10 (Monográfico, Derecho Parlamentario), Madrid, Ediciones de la Facultad de Derecho de Universidad Complutense, y el reciente volumen de García Escudero, Piedad (2006): *Las Comisiones Legislativas en el sistema de comisiones de las Cortes Generales*, Madrid, Ed. del Senado.

<sup>xxxv</sup> Si estas son las pautas que reflejan las regularidades en nuestras Cámaras, pueden observarse algunas diferencias entre Congreso y Senado y algunas inflexiones entre Legislaturas. Para más información sobre estos extremos vid el reciente trabajo de García Escudero, P., op. cit, págs. 59 y ss.

<sup>xxxvi</sup> Cfr. Mi trabajo, “El sistema de Comisiones en el Parlamento español”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, nº 10 (Monográfico, sobre Derecho Parlamentario), Ediciones de la Facultad de Derecho de la UCM, Madrid; y Piedad García Escudero, *Las Comisiones Permanentes Legislativas en el Sistema de Comisiones de las Cortes Generales*, Madrid, Cuadernos del senado, Serie Minor, 2006.

<sup>xxxvii</sup> En todo caso, si bien es cierto que todo el procedimiento está muy “controlado” por técnicas que ponen de manifiesto un alto nivel de racionalización (“parlamentarismo frenado”), también es cierto que los proyectos pasan por varias lecturas: Subcomisión, Comisión y Pleno en el Congreso y a continuación la etapa en el Senado que es a todas luces, y sólo eso, una Cámara revisora (cuyas objeciones son fácilmente superable en el Congreso mediante un voto en contra por mayoría simple).

<sup>xxxviii</sup> Vid el comentario de Manuel Aragón, sobre la práctica política entre el parlamentarismo *presidencial* y parlamentarismo *presidencialista*, en “La forma parlamentaria de gobierno: problemas actuales”, en *Constitución, Democracia y Control*, México, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, 202, nº 88, pp. 217-256.

<sup>xxxix</sup> Aunque en las dos ocasiones no triunfó la Moción (tampoco era ese el propósito), en ambas hubo efectos distintos. En la primera González se mostró como el Presidente de la alternancia y en la segunda Hernández Mancha activó su inmediata salida de la Secretaría General de Alianza Popular.

<sup>xl</sup> Para una pormenorizada explicación y análisis de este asunto vid. Enrique Guerrero, *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)*, Madrid, Tecnos, 2000, pp. 261 y ss.

<sup>xli</sup> El papel de la Corona en el acto de la “propuesta” que le formula el Presidente del Gobierno está estrictamente sometido a una mera función registral y, por consiguiente, carece de relevancia política. El Jefe del Estado se limita a oír y conocer las explicaciones del Presidente. La CE señala que esta decisión es “de la exclusiva responsabilidad del Presidente del Gobierno”. Por esta razón, en mi opinión, habría resultado más ajustado a la realidad que Pasquino hubiera situado en el Cuadro 5 (pág. 79 de la obra citada) este momento junto al de Gran Bretaña bajo el mismo rótulo de “a todos los efectos prácticos, el primer ministro” (se refiere a la decisión sobre la disolución) y no, como señala para España: “El rey, a pedido del primer ministro”.

<sup>xlii</sup> El Presidente González disolvió anticipadamente en dos ocasiones: en la III Legislatura que duró poco más de tres años (1986-89) por razones de oportunidad (buenos resultados en las elecciones europeas y buen momento para convocar y consolidar un buen resultado de cara a los eventos del 92) y en la V Legislatura (1993-96) que duró también tres años y cuya disolución anticipada se debió a la crisis política provocada por los escándalos de corrupción que hizo insostenible el mantenimiento del Gobierno hasta el final de la Legislatura. Para el caso de la V Legislatura vid. E. Guerrero, op. cit. pp. 333 y ss.

<sup>xliii</sup> La videopolítica junto con la utilización de los soportes incorporados por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como Internet o los teléfonos móviles constituyen nuevas formas cuyo uso no ha hecho más que empezar y los partidos y directores de campaña han empezado a explorar. Vid al respecto: B. Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 2008, pp. 267 y ss.; A. Minc, *La borrachera democrática. El nuevo poder de la opinión pública*, Temas de Hoy, Madrid, 1995, pp. 93 y ss. y G. Sartori, “Videopolítica”, en *Rivista italiana di Scienza politica*, agosto, 1989.