

ISIDRE MOLAS e ISMAEL E. PITARCH, *Las Cortes Generales en el Sistema Parlamentario de Gobierno*. Editorial Tecnos. Madrid, 1987, 243 páginas.

SALVADOR MONTEJO VELILLA

Las experiencias vitales de los autores invaden siempre el contenido de unas obras. Este caso no es una excepción. En ISIDRE MOLAS e ISMAEL E. PITARCH confluyen la vocación y método universitarios con el conocimiento de la realidad cotidiana del Parlamento. Los primeros les permiten abstraerse de los simples hechos, formular principios y enunciar criterios con rigor científico; el segundo convierte una obra en un instrumento útil para afrontar los interrogantes que surgen al interpretar el Ordenamiento jurídico parlamentario.

El libro parte de la consideración de la mayoría parlamentaria-gubernamental como piedra angular del sistema parlamentario de gobierno en el momento presente.

Celebradas las elecciones generales, los diputados deben, en primer lugar, crear una mayoría aglutinada en torno a un programa y dirigida por un líder. Esta mayoría debe desarrollar el programa con el que se presentó a las elecciones y con el que obtuvo el apoyo de los parlamentarios. La tercera responsabilidad, que no es exclusiva de la mayoría parlamentaria, sino que atañe al conjunto de la Cámara, comporta la posibilidad de que las minorías puedan explicitar sus alternativas con vistas a configurar una mayoría diferente.

A partir de aquí, la centralidad de la mayoría parlamentaria-gubernamental sirve de guía para estudiar las funciones del Parlamento y los medios de que este dispone para llevarlos a buen fin.

Así, el hecho de que el Parlamento ejerza la potestad legislativa se concibe desde un hecho determinante que da sentido a una misma actividad: en una constitución segrega una mayoría (creada por los votos populares o negociada de forma inmediata) que sostiene un Gobierno y apoya un programa. Y esta mayoría, sea homogénea o pactada, pasa a ser liderada por un Gobierno, quien desarrolla legislativamente un programa, que la mayoría parlamentaria debe llevar adelante.

La función de crecer y mantener al Gobierno, es para los autores la más importante del Parlamento. Los partidos, a través de los grupos parlamentarios, crean una mayoría parlamentaria gubernamental que contrasta en pervivencia en el propio Parlamento. La Cámara testimonia que aquella mayoría continúa existiendo.

La relación entre mayoría gubernamental y mayoría parlamentaria es una relación dialéctica: la primera –dicen los autores–, tiene la obligación y responsabilidad de alimentar a la segunda, de conducirla, de cohesionarla; la segunda, apoya a la primera, y, si se rompe, la puede eliminar políticamente con la moción de censura.

La doctrina del «indirizzo» es aplicada al Parlamento siguiendo a MANZELLA, con la denominación de función de impulso político. Es el Parlamento el que fija los grandes objetivos de la política nacional, las metas a alcanzar con independencia de los problemas concretos.

En el Parlamento se produce la colaboración de la mayoría parlamentaria-gubernamental. La Cámara en el ejercicio de la función de impulso político, fija las grandes líneas de actuación del Gobierno, que actuará, ni como un mero comisionado del

Parlamento, ni como una institución plenamente autónoma y aislada.

La función de control no se encuentra en un momento de auge, hoy se traduce, fundamentalmente, en una misión de información. Si el Parlamento quiere ejercer eficazmente el control, deberá contar con unos mecanismos de información ágiles y con unos técnicos propios e independientes que ayuden a analizarla.

MOLAS y PITARCH concluyen su estudio de las funciones parlamentarias con dos reflexiones. La primera, es que las funciones parlamentarias varían, se escalonan y gradúan en función de una recíproca relevancia, tanto a través de los tiempos, como en cada sistema político. En los momentos presentes parece que la vertebración de la mayoría parlamentaria-gubernamental, que desarrolla su programa, a través de la actividad legislativa y a través de la acción de gobierno es la que resulta dominante.

En segundo lugar, la funcionalidad sustancial del Parlamento en el sistema democrático no deriva tanto del desarrollo más o menos eficaz de cada función parlamentaria en concreto; sino sobre todo, de ver fundamentalmente, y ante todo, el órgano en el que se centra el problema de la legitimación de un sistema democrático. En efecto, el Parlamento es el receptor de la legitimidad popular e inviste de la misma a todos sus actos.

A continuación, los autores estudian las reglas fundamentales del funcionamiento de las Cámaras. Tras un análisis de las fuentes del Derecho parlamentario, se detienen en la proyección del Parlamento en el tiempo (duración de la legislatura, disolución de las Cortes, caducidad del trabajo parlamentario, período de reuniones, etcétera). La programación del trabajo parlamentario, el debate y la regulación del uso de la palabra, los sistemas de decisión (el quórum y las votaciones) y los medios de publicidad de los trabajos parlamentarios son también objeto de consideración detenida.

A nuestro juicio, debe destacarse el último epígrafe de este capítulo. En un esfuerzo clarificador, MOLAS y PITARCH formulan unos principios que pueden deducirse del funcionamiento del Parlamento. Estos principios –dicen los autores–, pueden genéricamente, aunque no plenamente, atribuirse a cualquier tipo de procedimiento parlamentario.

Se trata del principio de la representatividad y el pluralismo político, del principio del debate, la contradicción, y la transacción o el consenso, del principio mayoritario, del principio de la independencia del Parlamento, del principio de la publicidad, del principio de la ritualidad y del principio agregativo. Este último, es el principio que recapitula a todos los demás. El procedimiento parlamentario une en síntesis dialéctica los anteriores principios. Este es –dicen los autores–, el núcleo del procedimiento parlamentario: la posibilidad de unir y fundir tanto la contradicción, como el consenso; tanto el pluralismo, cuanto la decisión por la mayoría, de las que son garantía la publicidad, la ritualidad y la independencia parlamentaria. En efecto, en el modo de razonar del intérprete parlamentario no caben soluciones unilaterales, sino aquellas que ponderen el peso de los respectivos principios, no siempre confluyentes sino, a veces, opuestos.

En los capítulos siguientes se analizan separadamente el procedimiento legislativo, los procedimientos para crear y mantener una mayoría parlamentaria-gubernamental y los procedimientos para dirigir e impulsar la acción política y de gobierno.

Siguiendo desde la perspectiva que sitúa en la centralidad del sistema a la mayoría parlamentaria-gubernamental, el procedimiento legislativo se concibe como aquel que tiene por finalidad conseguir que la ley aprobada por la mayoría, goce de la legitimidad como ley del conjunto, lo cual se asegura con la publicidad de su elaboración y con la participación de todos los diputados en su enmienda, discusión y votación.

La Constitución española es consciente de que una de las más importantes misiones del Parlamento en el momento pre-

sente es la creación y mantenimiento de un gobierno. A partir de esta afirmación los autores estudian en el capítulo quinto, la investidura del Presidente del Gobierno y la aprobación del programa, así como la cuestión de confianza. Resulta de interés la constatación de un desequilibrio constitucional en favor de la mayoría comprobada. En efecto, mientras la investidura y la cuestión de confianza pueden obtenerse solamente con una mayoría simple, la moción de censura, se exige que sea constructiva, y que obtenga, además, el apoyo de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. Una vez más, MOLAS y PITARCH, lo explican desde el ángulo visual de la centralidad de la mayoría parlamentaria-gubernamental. Tan fuerte es el mandato que la Constitución da al Congreso para que cree y dé apoyo a una mayoría parlamentaria gubernamental –dicen los autores–, que no sólo la sanciona con su disolución si no pueden llevarlo a cabo, sino que permite disparidad entre los mecanismos de equilibrio, que según las teorías del parlamentarismo clásico debían ser absolutamente iguales, primando los mecanismos que favorecen la constitución de la mayoría, y dificultando aquellos que puedan romperla sin ofrecer alternativas.

Finalmente, en el capítulo sexto, MOLAS y PITARCH, estudian los procedimientos para dirigir e impulsar la acción política y de gobierno. Los programas, planes y comunicaciones de gobierno, las propuestas de resolución y las proposiciones no de ley, las mociones de estímulo y de felicitación, la comparecencia del gobierno ante el Parlamento y las reuniones informativas, la coordinación, autorización y aprobación de actuaciones, la elección de titulares de otros órganos institucionales, así como la utilización de procedimientos de control e información en la dirección e impulso de la acción política y de gobierno, son temas objeto de consideración detallada.

Finalmente, los autores concluyen su trabajo retornando al concepto de centralidad en relación con la mayoría parlamentaria gubernamental. Con independencia del predominio que ha adquirido el Gobierno sobre el Parlamento o con independencia también, de una eventual «centralidad» de la vida parlamentaria, debe destacarse –dicen–, la existencia de una única mayoría

parlamentaria gubernamental, que se convierte en el motor del funcionamiento de las instituciones, incluido el Parlamento.

El Parlamento que crea y mantiene al Gobierno, legitimará el funcionamiento de todo el sistema. Probablemente esta es la característica principal de las Cámaras en el sistema parlamentario de gobierno, cumplen funciones específicas que hemos repasado con anterioridad y una inespecífica que invade todas las demás; la legitimadora.

La obra de MOLAS y PITARCH debe ser valorada por el enfoque articulado y coherente que mantiene. Lo importante para el lector, a nuestro juicio, debe ser la enunciación de principios que se aporta, sin olvidar la consideración individualizada de trámites y procedimientos.