

LA POSICION DE LA MAYORIA EN LAS RELACIONES ENTRE LAS CORTES GENERALES Y EL GOBIERNO

JOAN MARCET I MORERA

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LAS RELACIONES GOBIERNO-CORTES EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.—3. LAS RELACIONES GOBIERNO-CORTES EN LA FUNCIÓN DE CONTROL.

1. INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, la mayor parte de la doctrina tiende a ceñirse al tratamiento de la función de control de las Cámaras parlamentarias sobre el ejecutivo. Ello es lógico si atendemos al enunciado y contenido del Título V de la Constitución, que enfoca las relaciones entre Gobierno y Cortes desde el doble prisma del control parlamentario y de la responsabilidad política gubernamental.

Desde esta óptica las relaciones entre el Gobierno y las Cortes se pueden enmarcar en lo que algunos autores han denominado la «relación fiduciaria esencial» en los sistemas parlamentarios que, como señala JOSÉ RAMÓN MONTERO (1), es una relación viva que nace con la investidura inicial que el Parlamento otorga al Gobierno, se desarrolla a través del control parlamentario y desaparece por la finalización del mandato parlamentario, por la disolución anticipada de las Cámaras, por la votación negativa de una cuestión

(1) Cfr. JOSÉ RAMÓN MONTERO: *Las relaciones entre el Govern i les Corts Generals: notes sobre el control parlamentari i la responsabilitat política en la Constitució Espanyola* en «El Govern», Diputació de Barcelona, 1985.

Sobre el concepto de «relación fiduciaria» cfr., entre otros, MARIO GALIZIA, *Fiducia parlamentare* en «Enciclopedia del Diritto», Milán, Giuffrè, 1968, v. XVII; y ANDREA MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia - Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, en «Studi parlamentare e di Politica Costituzionale», 5/6, 1969.

de confianza o por la aprobación de una moción de censura. Ello permite al profesor MONTERO calificar el control parlamentario como núcleo esencial de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes y, simultáneamente como una de las piezas básicas del edificio teórico y jurídico-constitucional del parlamentarismo.

Pero la relación Gobierno-Cortes se extiende también a las diversas vertientes de la función legislativa y presupuestaria, ya que como ha señalado JULIÁN SANTAMARÍA: «las relaciones entre Gobierno y Parlamento se sitúan, en cualquier régimen parlamentario, en tres planos diferenciados, que se pueden reducir, si se quiere, a dos: el de la participación de cada poder en las funciones específicas del otro y de la vigilancia y control recíprocos» (2).

Esta concepción amplia de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes es especialmente necesaria si queremos analizar más específicamente el papel de la mayoría parlamentaria en dichas relaciones. Como ha destacado JEAN-CLAUDE COLLIARD, en su ya clásico estudio sobre regímenes parlamentarios, el primer deber de la mayoría es facilitar la tarea encomendada al Gobierno que ella ha elegido (3).

Trataremos, pues, las relaciones Gobierno-Cortes analizando, en primer lugar, dicha relación en el ámbito de la función legislativa y presupuestaria con especial referencia a la relación del Gobierno con el Grupo Parlamentario mayoritario, y, en segundo lugar, en el marco de la función de control, que no solamente constituye el núcleo fundamental de las mencionadas relaciones, sino que, una vez superados los aspectos primordiales del desarrollo legislativo de la Constitución, ocupa la mayor parte del trabajo parlamentario. Efectivamente, a lo largo de la III Legislatura el tiempo dedicado en el Congreso de los Diputados a sesiones de control en Pleno y en Comisión, fue exactamente el doble del dedicado a tareas legislativas (cuadro núm. 1), y en el tiempo transcurrido de la IV Legislatura todo parece indicar, como veremos, un notable incremento

(2) JULIÁN SANTAMARÍA, *Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto*, en la obra colectiva «Estudios sobre el Proyecto de Constitución», Madrid, CEC, 1978.

(3) JEAN-CLAUDE COLLIARD, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, Blume, 1981.

de la utilización de los diversos mecanismos de control. También en este segundo aspecto de las relaciones Gobierno-Cortes haremos referencia al papel de la mayoría parlamentaria en tanto que instrumento de conexión con el electorado y garantía de la estabilidad gubernamental.

CUADRO NÚM. 1

SESIONES Y TIEMPOS DE PLENO Y COMISIONES
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. III LEGISLATURA (*)

	<i>Tareas legislativas</i>		<i>Sesiones control</i>		<i>Mixtas</i>		<i>Totales</i>	
	<i>Sesio- nes</i>	<i>Tiempo</i>	<i>Sesio- nes</i>	<i>Tiempo</i>	<i>Sesio- nes</i>	<i>Tiempo</i>	<i>Sesio- nes</i>	<i>Tiempo</i>
Pleno	69	531,4	97	668,2	28		194	1.199,5
Comisiones ...	233	496,2	311	1.385,6	51		595	1.882,1
TOTAL	302	1.027,6	408	2.054,1	79		789	3.082,1

(*) Confección propia a partir de datos suministrados por el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno.

2. LAS RELACIONES GOBIERNO-CORTES EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La potestad o función legislativa, recogida por el artículo 66.2 de la Constitución, es la primera y más importante función de las Cortes Generales.

Las relaciones con el Gobierno en el ejercicio de esta función de las Cortes aparecen desde el principio, por la determinación de los titulares de la iniciativa legislativa y por la práctica del ejercicio de dicha iniciativa. El artículo 87 de la Constitución establece iniciativa legislativa al Gobierno, a las dos Cámaras de las Cortes, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y a un número determinado de ciudadanos (iniciativa popular). Pero en España, como en los demás sistemas parlamentarios contemporáneos, la inmensa

mayoría de las leyes discutidas y aprobadas por las Cortes son proyectos debidos a la iniciativa del Gobierno.

En la mayoría de países de régimen parlamentario, las leyes aprobadas que tienen su origen en la iniciativa gubernamental se sitúan entre el 80 y el 90 por 100 del total (4). En España, y durante la III Legislatura (1986-1989) de las 140 leyes tramitadas y aprobadas por las Cortes, 122, es decir, el 88 por 100 del total, correspondían a proyectos de iniciativa del Gobierno. Curiosamente fueron también 122 las proposiciones de ley debatidas, si bien únicamente dieciocho fueron tomadas en consideración y posteriormente aprobadas por las Cámaras. De estas dieciocho proposiciones, tres corresponden a iniciativas de Parlamentos autónomos y quince corresponden a iniciativas impulsadas por los diversos grupos parlamentarios, casi la mitad de las cuales son impulsadas total o parcialmente por el Grupo socialista (en concreto cinco son proposiciones del Grupo socialista y otras dos son proposiciones avaladas por diversos grupos entre los cuales está el Grupo socialista). Ello corrobora que el grupo mayoritario utiliza de manera muy limitada el mecanismo de la proposición de ley (siete de las 122 presentadas en la III Legislatura), pero tiene la ventaja de la certeza de su adopción efectiva, al tiempo que impide la toma en consideración de todas aquellas iniciativas de la oposición que puedan considerarse contradictorias o distorsionantes respecto al programa legislativo del Gobierno.

Por lo demás, el Gobierno no sólo domina cuantitativamente la iniciativa legislativa, sino que tiene el control efectivo del proceso legislativo relativo a un proyecto de ley: posibilidad de retirada del proyecto en cualquier momento antes de su aprobación definitiva; imposición de trámite de urgencia; petición de tratamiento prioritario; control sobre el derecho de enmienda de parlamentarios y grupos (artículo 134.6 de la Constitución). Este predominio del Gobierno en el proceso legislativo resulta potenciado en el caso de que disponga del respaldo de la mayoría absoluta en las Cámaras, lo cual nos lleva a apuntar las principales características de la participación del Grupo parlamentario mayoritario en el pro-

(4) Cfr. JEAN-CLAUDE COLLIARD, *op. cit.*, pág. 297.

ceso legislativo, a la luz de la experiencia de las legislaturas de mayoría socialista en las Cortes.

Mientras que son conocidos los conflictos y enfrentamientos entre Grupo parlamentario y Gobierno durante las legislaturas de mayoría relativa de la UCD (5), la experiencia de las legislaturas de mayoría socialista muestran la ausencia práctica de conflictos entre ambos. Sin duda, los principios de relación establecidos en los estatutos del PSOE y los mecanismos previstos en el reglamento interno del Grupo parlamentario socialista (6), y la consideración general de que el Partido y específicamente el Grupo parlamentario constituyen el principal soporte del Gobierno y su actuación, determinan en gran medida dicha ausencia de conflictos.

La participación del Grupo parlamentario socialista en el proceso legislativo se basa en los criterios teóricos contenidos en los documentos que recogen las líneas generales de trabajo interno del grupo y que se reiteran al inicio de cada legislatura. Partiendo de dichos criterios y de la formulación teórica de que las iniciativas legislativas formuladas por el Gobierno deben contar con el apoyo parlamentario del grupo, la articulación práctica se establece en tres momentos correlativos.

En un primer momento, se produce en algunas ocasiones la participación de miembros del grupo parlamentario en la fase de elaboración de un proyecto de ley. Dicha participación no es habitual, pero tampoco ocasional, dependiendo de la importancia del proyecto que se elabora y de la disposición para dicha colaboración tanto del Ministerio o área gubernamental afectada, como del propio grupo parlamentario.

Más habituales, aunque de contenido más genérico, son las reuniones periódicas de los miembros del grupo parlamentario con el Ministro o Ministros de su área legislativa, en las cuales se establece el intercambio necesario de información y discusión de las iniciativas y planes que se están elaborando.

(5) Cf. DIEGO LÓPEZ GARRIDO, *Govern i Parlament: dos models de relacion internes (UCD i PSOE)* en «El Govern», Diputació de Barcelona, 1985.

(6) Ver en este sentido el análisis detallado realizado en PEDRO JOVER y JOAN MARCET, *Teoria i realitat en las relacions del Govern amb el Grup Parlamentari i el Partit majoritaris* en «El Govern», Diputació de Barcelona, 1985.

Esta primera fase de la relación grupo-gobierno culmina, en algunas ocasiones con la presentación del anteproyecto ante el pleno del Grupo parlamentario al objeto de recoger sugerencias y observaciones antes de su aprobación por el Consejo de Ministros, y en otras ocasiones con la presentación del proyecto ya aprobado por el Gobierno, abriéndose entonces la posibilidad de formulación de enmiendas al mismo.

Se entra entonces en el segundo momento de la participación del grupo en el proceso legislativo: la utilización del derecho de enmienda por parte del grupo. Las sugerencias o propuestas de enmiendas que formulan los miembros del Grupo parlamentario, especialmente aquellos que forman parte de la comisión legislativa correspondiente, pasan a la dirección del grupo, estableciéndose, entonces, un diálogo formal con representantes del Ministerio afectado, a través de reuniones conjuntas con los miembros del grupo que deben participar como ponentes durante la tramitación del proyecto. En dichas reuniones se concretan las enmiendas a presentar por el grupo, si bien la decisión final queda en manos de la dirección del Grupo parlamentario que modula lo acordado en cada caso según la estrategia parlamentaria a seguir en cada proyecto.

Algunos estudios realizados por el propio Grupo parlamentario socialista indican, por ejemplo, que a los 58 proyectos de ley tramitados durante el primer año de la II Legistura (diciembre 1982-diciembre 1983), se presentaron un total de 3.389 enmiendas, de las cuales el 13 por 100 lo fueron por el Grupo socialista, si bien con un reparto muy desigual según el proyecto de que se tratara, ya que oscilaron entre el 4 por 100 y el 50 por 100 del total de enmiendas presentadas al proyecto respectivo. Igualmente, dicho estudio señala que las enmiendas aceptadas en los diversos trámites parlamentarios de los proyectos alcanzó el 27 por 100 del total de las presentadas por todos los grupos, es decir, el 14 por 100 más de las presentadas por el Grupo socialista, partiendo de la aceptación mecánica de estas últimas.

Esta última consideración nos introduce en el tercer momento de la relación Grupo parlamentario-Gobierno en el proceso legislativo.

Un mecanismo similar al utilizado durante el período de en-

miendas para su formulación por parte del Grupo socialista, se establece con el objeto de discutir conjuntamente grupo y Gobierno las enmiendas de los demás grupos que serán aceptadas, bien directamente, bien mediante la formulación de enmiendas transaccionales, a lo largo de la tramitación del proyecto en las dos Cámaras. En algunos supuestos, determinados por la especial importancia del proyecto de ley en cuestión, se establece una negociación global entre el Grupo socialista y los demás grupos parlamentarios, con el objeto de conseguir mayores apoyos al proyecto.

De la descripción de las características de la relación grupo mayoritario-Gobierno en el proceso legislativo, parece poderse destacar un notable grado de predominio del Gobierno sobre el Grupo parlamentario, situación no siempre exenta de tensiones, pero que intenta racionalizarse a través de un diálogo continuado que se produce sin pérdida explícita de la relativa autonomía del Grupo parlamentario en la triple relación Gobierno-partido-Grupo parlamentario (7).

Expresión concreta de las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno y del predominio de este último lo constituye la función presupuestaria, teóricamente diferenciada de la potestad legislativa (artículo 66.2 C.E.), pero de hecho configurada como una especialidad de la función legislativa general.

En el caso de los Presupuestos Generales del Estado la iniciativa legislativa corresponde exclusivamente al Gobierno (C.E. artículo 134.1), atribuyéndose a las Cortes únicamente su examen, enmienda y aprobación. La especialidad de la tramitación parlamentaria de los Presupuestos, limita notablemente el derecho de enmienda de los parlamentarios y grupos al exigirse la conformidad del Gobierno para la tramitación de aquellas enmiendas que supongan aumento de créditos no compensados en la propia sección presupuestaria o minoración de ingresos (Reglamento Congreso, artículo 133.3 133.4).

En la función presupuestaria el papel de la mayoría parlamentaria se circunscribe a apoyar la racionalidad del cuadro macroeconómico subyacente en todo proyecto de Presupuestos Generales

(7) Cf. PEDRO JOVER y JOAN MARCET, citado, pág. 258 y sigs.

del Estado, siendo notable el margen de maniobra que mantiene el Grupo parlamentario para enmendar aspectos concretos del proyecto.

Finalmente cabe señalar que respecto a la legislación de urgencia y a la legislación delegada, la Constitución reduce considerablemente la posibilidad de que el Gobierno pueda quebrar el principio general de residencia en las Cortes de la potestad legislativa (C.E. artículo 82).

En el primer supuesto, la intervención de las Cortes, atribuida en exclusiva al Congreso de los Diputados a través de un procedimiento especial y sumario que debe realizarse en un plazo breve, se dirige a fiscalizar esa potestad gubernamental y a controlar tanto la adecuación constitucional como política del Decreto-Ley emitido por el Gobierno. La existencia o no de extraordinaria y urgente necesidad, así como la no invasión de los aspectos constitucionalmente vedados al Decreto-Ley, deben constituir el núcleo fundamental del debate de convalidación o derogación (8).

Por lo que se refiere a la legislación delegada, el problema principal es el control de su uso, dado que, una vez otorgada una delegación legislativa, el Gobierno tiene grandes posibilidades de utilizarla en sentido extensivo, se incluyan o no en la ley de delegación fórmulas adicionales de control más allá de los previstos en los Reglamentos de las Cámaras (9).

3. LAS RELACIONES GOBIERNO-CORTES EN LA FUNCIÓN DE CONTROL

La función de control de la acción del Gobierno (atribuida también a las Cortes Generales por el artículo 66.2 de la Constitución), constituye uno de los aspectos esenciales de la noción del régimen parlamentario, en el que el Gobierno es responsable ante el Parlamento, siendo la exigencia de esta responsabilidad la base y fundamento del concepto de control parlamentario.

(8) Recuérdese, por ejemplo, el debate sobre el Decreto-Ley de expropiación de Rumasa en febrero de 1983.

(9) Cfr. Reglamento Congreso, artículo 153.

Aunque la estructura sistemática de la Constitución sitúa en su título V —«De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales»— únicamente los mecanismos para exigir la responsabilidad del Gobierno y para recabar información de éste, gran parte de los autores extienden la función de control al conjunto de actividades parlamentarias encaminadas a comprobar e impulsar u orientar la actividad del poder ejecutivo y a verificar su adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento.

No vamos a entrar en el análisis detallado de los diversos mecanismos de control, sobre los que existe ya abundante bibliografía, sino que nos limitamos a destacar la utilización práctica de los mismos (10).

Cabe destacar, en primer lugar, que los diversos mecanismos de otorgamiento al Gobierno de la confianza de la mayoría de los representantes de la soberanía popular (investidura y cuestión de confianza) y el mecanismo principal de exigencia de responsabilidad política del Gobierno (moción de censura), han sido utilizados en diferentes ocasiones. Así, mientras las investiduras han conducido siempre a la designación de un Presidente del Gobierno, con mayor o menor soporte parlamentario según los casos, las dos cuestiones de confianza planteadas (I y IV Legislaturas) y las dos mociones de censura presentadas (I y III Legislaturas) hasta el presente, no han conducido a la dimisión del Gobierno, sino al mantenimiento de la confianza por parte de la mayoría parlamentaria en cada ocasión.

En segundo lugar, se debe destacar el progresivo incremento de la utilización de los instrumentos más clásicos de inspección política parlamentaria, que combinan la información y el control sobre el Gobierno: las preguntas, las interpelaciones y las solicitudes de comparecencias de Ministros y altos cargos.

El cuadro número 2 nos muestra el crecimiento que va produciéndose en cada legislatura del Congreso de los Diputados, tanto de los instrumentos de control e información, como del instrumento

(10) Ver en este sentido el trabajo de JOAQUÍN GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Cortes Generales, 1985; y JOSÉ RAMÓN MONTERO y JOAQUÍN GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario*, Madrid, Ed. Tecnos, 1984.

CUADRO NÚM. 2

ACTIVIDADES DE INFORMACION Y CONTROL
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (*)

	I <i>Legislatura</i>	II <i>Legislatura</i>	III <i>Legislatura</i>	IV <i>Legislatura</i> (Nov. 89/Jun. 90)
Interpelaciones	381	68	115	18
Pregunta oral Pleno ...	275	969	1.080	167
Pregunta oral Comisión	764	94	1.396	331
Pregunta escrita	3.255	8.346	18.086	3.007
Solicitud informe	75	363	1.190	1.296
Comparecencia Ministro	—	—	176	50
Comparecencia alto cargo	—	—	1.283	106
Proposición no de ley en Pleno	384	156	96	19
Proposición no de ley en Comisión			198	53

(*) Confección propia a partir de datos suministrados por el Ministerio de Relaciones con las Cortes y el Congreso de los Diputados.

más clásico de orientación política, a medio camino entre la función legislativa y la función de control, que representan las proposiciones no de ley. Señalemos, además, que la mayoría socialista ha instaurado dos hábitos parlamentarios, no previstos reglamentariamente: la celebración anual de un debate sobre la política general del Gobierno, a consecuencia del cual se adoptan resoluciones de impulso u orientación de la política gubernamental; y la celebración semestral de un debate sobre la C.E.E.

Es precisamente sobre los mecanismos de impulso y orientación política del Gobierno donde tiene una mayor incidencia la mayoría parlamentaria, así como en la aceptación de la constitución de comisiones de investigación, dado que reglamentariamente la aprobación de dicha constitución debe contar con el voto favorable de la mayoría de la Cámara.

Efectivamente, si se tiene en cuenta la máxima de que la mayoría no debe obstaculizar el ejercicio de control sobre el Gobierno, pero sí que éste lleve a una sanción prematura del mismo, se entiende fácilmente que el Grupo mayoritario utilice normalmente los mecanismos de control o información más suaves (preguntas, solicitud de informes), y de forma más esporádica los que combinan control, impulso e información (solicitud de comparencias de Ministros y altos cargos, proposiciones no de ley, mociones). Por el contrario, interviene de forma decidida oponiéndose, o modulando y flexibilizando mediante enmienda, a la aprobación de las proposiciones no de ley, mociones o solicitudes de creación de comisiones de investigación.

Durante la III Legislatura, de las 96 proposiciones no de ley presentadas ante el Pleno del Congreso de los Diputados fueron aprobadas, con o sin enmienda del Grupo socialista, 31 (el 32 por 100); de las 198 proposiciones no de ley tramitadas en Comisión se aprobaron 43 (el 22 por 100); y de las 98 mociones consecuencia de interpelación presentadas se aprobaron 23 (el 23 por 100).

En cuanto a las comisiones de investigación o a la creación de ponencias especiales de estudio o seguimiento, se presentaron 48 peticiones en el Congreso, de las cuales fueron tramitadas 36 (el resto fueron retiradas o decayeron), aprobándose la creación de 13 y rechazándose 23. En el Senado se presentaron nueve solicitudes, se tramitaron ocho, aprobándose cuatro y rechazándose otras cuatro.

Si en el tratamiento de la función legislativa hemos destacado el predominio del Gobierno sobre las Cortes, así como sobre el Grupo parlamentario que le apoya, también en la función de control, tanto por las propias previsiones constitucionales —enmarcadas dentro del llamado «parlamentarismo racionalizado»—, como por las garantías que ofrece la utilización del Grupo parlamentario mayoritario, se puede hablar de una hegemonía del Gobierno sobre las Cortes, a pesar de la pretensión de establecer un sistema equilibrado.

De cualquier forma, la eficacia del control realizado por la minoría parlamentaria no depende ni de la cantidad de iniciativas presentadas ni de la idoneidad de éstas para compeler al Parlamento a cambiar de orientación política, sino que depende de su capacidad para convencer de su planteamiento político-programáticos a un

sujeto situado fuera de las Cámaras: el cuerpo electoral al que llega a través de la publicidad de la vida política.

Como ha señalado JOSÉ RAMÓN MONTERO, «el control ejercido por la minoría no puede evaluarse exclusivamente por sus intentos por conseguir en sede parlamentaria la derrota del Gobierno» (11). Sin duda, los objetivos y destinatarios primeros son el Gobierno y la mayoría parlamentaria con el objetivo de intentar influir en su orientación. Pero la pérdida sistemática de votaciones no debe preocuparle, sino que debe convencerle que su principal objetivo es la opinión pública y el cuerpo electoral, únicos que tienen capacidad para alterar la correlación de fuerzas existente y a quienes, en definitiva, se debe dirigir la actividad parlamentaria.

(11) Cf. JOSÉ R. MONTERO, *Las relaciones entre...*, cit., pág. 208.