

CRONICA DE LAS III JORNADAS INTERNACIONALES DE CIENCIA POLITICA Y DERECHO CONSTITUCIONAL

EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN LAS DEMOCRACIAS PLURALISTAS

Del 13 al 18 de marzo del presente año, la Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Zaragoza, en colaboración con la Fundación Friedrich Ebert y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, tuvo a su cargo la organización de las III Jornadas Internacionales de Ciencia Política y Derecho Constitucional. Para abordar el tema que constituyó objeto de estudio de estas jornadas —«El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas»— acudieron a Zaragoza más de setenta especialistas de Ciencia política y Derecho constitucional, españoles y extranjeros, que, de esta forma, se reunieron durante casi una semana para estudiar los diversos aspectos que esta problemática conlleva.

Por lo que respecta al contenido de las jornadas, a través de varias sesiones que fueron moderadas por los profesores Lucas Verdú (Universidad Complutense de Madrid), González Casanova (Universidad de Barcelona), Cazorla Pérez (Universidad de Granada), Ferrando Badía (Universidad de Valencia), Ramírez Jiménez (Universidad de Zaragoza) y Trujillo Fernández (Universidad de La Laguna), fueron cuatro los grandes temas en que puede compendiarse lo estudiado: problemas teóricos del control parlamentario, el control en la historia constitucional española, el control parlamentario y el actual proceso constituyente español y el análisis del control en el Derecho comparado.

a) Los problemas teóricos del control parlamentario. Dentro de este primer apartado el profesor Murillo Ferrol (Universidad Autónoma de Madrid) planteó el problema del marco sociopolítico del control parlamentario

a través de grandes cuestiones como «democracia y desigualdad», «ámbito de la democracia» y «representación», para terminar señalando: «Una sociedad que albergando enormes desigualdades postula la igualdad como valor. Una representación que tiende a ser directa, inmediata, de reflejos rápidos. Y una democracia que trata de hallar su propio espacio geográfico y jurídico de delimitación de competencias. Este es el marco en que a mi modo de ver se mueve hoy el problema básico que nos ocupa.» Jorge R. Vanossi, profesor de las Universidades de La Plata y Buenos Aires, trató de dar una visión generalizada —«Democracia constitucional: pluralismo y control»— refiriéndose a la estrecha relación entre democracia y pluripartidismo, en virtud de la cual no puede haber control si no hay limitación del poder; el control supondría la independencia del controlador con respecto del controlado, e igualmente que el ámbito de las materias fuera suficientemente amplio como para que no queden resquicios de irresponsabilidad. El profesor De Cabo Martín (Universidad Complutense de Madrid), que habló sobre «división y predominio de poderes», realizó una crítica de las diversas posturas frente al principio de la división de poderes, para analizar después las relaciones entre clases sociales e instituciones del Estado y llegar a la conclusión de que la potenciación del ejecutivo sobre el Parlamento no se produce por razones técnicas, sino por razones de tipo político y social. El profesor Aja (Universidad de Barcelona) planteó el tema de las instituciones centrales del Estado y el carácter de clase de la relación Gobierno-Parlamento. Tras destacar que el predominio actual del ejecutivo constituye la forma ideal de hegemonía política actual de la burguesía, hizo la propuesta de que si los partidos políticos representan hoy día las alternativas reales a la sociedad, la institución fundamental debe ser aquella en la que estén representadas dichas alternativas, o sea, el Parlamento, sin perjuicio de la consabida eficacia del ejecutivo.

«Razón instrumental y control del poder» fue el título de la genérica exposición del profesor García de la Serrana (Universidad Autónoma de Madrid), quien hizo ver cómo los regímenes democráticos exigen la democratización del poder y precisan a la vez su reforzamiento. El control del poder queda calificado como problema ideológico, y la Ciencia política tiende a convertirse en mero ayudante de los administradores, por lo que resulta necesaria la tarea de plantearse qué significa el control del poder en una sociedad que exige cada vez más poder para su subsistencia; en este sentido, sólo si la Ciencia política deja de tener un carácter instrumental es posible la racionalización del poder. El profesor Riezu Martínez (Universidad de Granada) —«Control y reducción del Parlamento por el Gobierno en la realidad política»— constató el hecho, entre otras cosas, de que las

modificaciones estructurales de la sociedad influyen en la división de poderes, siendo necesario definir ésta de nuevo como resultado de la realidad política o de la práctica política distante de la teoría constitucional tradicional. Las «cuestiones fundamentales» del problema de la responsabilidad política del Gobierno fueron planteadas por el profesor Zafra Valverde (Universidad de Navarra), quien tras distinguir entre responsabilidad subjetiva (o sentido de la responsabilidad) y responsabilidad objetiva, trazó los diversos momentos de la responsabilidad institucionalizada. Por su parte, el profesor Vilas Nogueira (Universidad de Santiago) expuso unas reflexiones sobre «Sistemas de legitimación del poder y relaciones Gobierno-Parlamento» a través de la dialéctica: mecanismos institucionales de ejercicio del poder político/sistemas de valores legitimadores de aquel poder, en las que terminaba concluyendo que «la realidad institucional de ejecutivos fuertes, por no decir todopoderosos, la debilidad cada vez mayor de los Parlamentos, la conclusión de los 'pactos', la constitucionalización de los partidos, son reflejo de las dimensiones alcanzadas por la socialización de las fuerzas productivas en general y la concentración de capital en particular y van acompañadas de nuevos valores políticos burgueses: democracia consensual, personalización-inmediatización del poder, negación o trivialización de la lucha ideológica». Por último, dentro de este gran apartado, el profesor Oehling (Universidad Complutense de Madrid) abordó el problema de los «Nuevos criterios en las relaciones entre Parlamento y Gobierno», llamando la atención hacia la necesidad de dinamizar y autentificar las funciones tanto del ejecutivo como del legislativo para adaptarlas a las nuevas relaciones sociales, como forma de consolidar los fundamentos sobre los que se asientan las esenciales funciones que estos órganos cumplen.

b) El tema del control parlamentario en la historia constitucional española. Fue, en primer lugar, el profesor Sevilla Andrés (Universidad de Valencia) quien expuso los orígenes del control parlamentario en nuestro país (1810-1874), analizando sucesivamente la situación entre 1810 y 1836, el voto de censura en el Reglamento de 1847, la confianza parlamentaria durante el bienio progresista, las reformas del Reglamento hasta 1868 y la situación parlamentaria durante la monarquía constitucional de 1869. A continuación, la profesora Sevilla Merino (Universidad de Valencia) trató el tema del *impeachment* en el Derecho español del siglo XIX; tras señalar los antecedentes de esta figura en las constituciones extranjeras, hizo un recorrido por los principales textos constitucionales, haciendo especial hincapié en el Estatuto Real de 1834 y en la Constitución republicana de 1931, para terminar centrándose en un caso concreto de *impeachment*: el de Esteban Collantes en el régimen moderado. Por último, los profesores López Guerra y Varela (Uni-

versidad de Madrid) —«Las coaliciones de gobierno en la II República Española: una interpretación ecléctica»— expusieron el resultado de una investigación propia acerca de la teoría de los juegos aplicada a las coaliciones gubernamentales en el régimen republicano de 1931, presentando una interpretación ecléctica de dos hipótesis: la tendencia a la coalición basada en pocos grupos parlamentarios y la búsqueda de mayoría parlamentaria como soporte de los gobiernos de coalición.

c) El control parlamentario del gobierno y el actual proceso constitucional español fue el tema que más aportaciones mereció en estas jornadas dada su lógica actualidad en nuestro país, por lo que hubo aportaciones bastante concretas sobre el anteproyecto constitucional.

Con respecto a la normativa anterior al proyecto constitucional, el profesor Arcenegui (Universidad Complutense de Madrid) y la profesora Ripollés (Universidad de Valencia) presentaron sendos trabajos sobre la regulación actual de las relaciones Gobierno-Cortes a través de la ley de 14 de noviembre de 1977, y de los reglamentos provisionales del Congreso y del Senado de 13 y 14 de octubre de 1977.

«El régimen parlamentario y el sistema de partidos» fue el tema desarrollado por el profesor Martínez Sospedra (Universidad de Valencia), referido al anteproyecto constitucional, y planteando especialmente la cuestión del impacto del sistema de partidos en la práctica constitucional, a través de algunas hipótesis: el mantenimiento del actual bipartidismo imperfecto, el bipartidismo imperfecto polarizado y la evolución hacia el multipartidismo (multipartidismo con partido hegemónico, multipartidismo perfecto y multipartidismo polarizado), para terminar con unas consideraciones finales en torno al riesgo del nominalismo constitucional. Por su parte, el profesor Alvarez (C. E. U. de Alicante) presentó una comunicación sobre «El peligro de la partitocracia en el futuro funcionamiento de la Constitución española», llegando a la conclusión de que este peligro se encuentra latente en el panorama político español porque «si se produce una identificación entre grupos parlamentarios y partidos políticos, si los grupos parlamentarios cumplen (...) funciones y competencias jurídico-constitucionales, resulta que dichas competencias y funciones son ejercidas por los partidos». Sobre la noción de control y su aplicación al anteproyecto constitucional versó el trabajo presentado por el profesor de la Facultad de Derecho de San Sebastián Pérez Calvo, que intentó precisar el sentido del término a través de las propuestas realizadas por Galeotti al respecto, es decir, entendiendo el control como «el poder que, teniendo como finalidad la tutela de valores expresados o protegidos institucionalmente por la autoridad controlante frente al ejercicio actual o potencial de poderes o facultades jurídicas, queda estructurado:

a) En un *juicio* acerca de la normalidad del modo de actuar o del modo de ser de los operadores jurídicos que conduce; b) En caso de valoración desfavorable, a una, tomada en sentido amplio, *medida* obstaculizadora del comportamiento o de la situación organizativa anormales».

«La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preliminares del caso español» es el título del trabajo presentado por el profesor Montero Gibert (Universidad de Zaragoza). Tomando como punto de partida el que los criterios adoptados para la moción de censura —tanto en la regulación provisional como en el anteproyecto constitucional— son criterios políticos muy concretos, aunque no deben exagerarse porque su importancia no reside tanto en la mera recepción de unas fórmulas establecidas, cuanto en el *contenido simbólico* que las acompaña —un contenido que parece apuntar a la revalidación en nuestro sistema parlamentario de la ineficacia del control que la moción de censura personifica y de la búsqueda a toda costa de la estabilidad gubernamental—, acaba señalando que «la racionalización del parlamentarismo, implícita en la regulación procedimental de la moción de censura y en la búsqueda maximalista de las fórmulas de la estabilidad gubernamental, facilita así el progresivo aumento de la irracionalidad del poder político, sólo amortiguada, entre otras cosas, por la legitimidad del contenido simbólico del control parlamentario». De una forma más concreta, el profesor Medina Rubio (Colegio Univeritario de Alicante) trató el problema de la regulación del voto de censura en el anteproyecto de Constitución española, tanto desde el punto de vista doctrinal como histórico y comparado, haciendo referencia a las enmiendas y votos particulares expresados por los grupos integrantes de la ponencia constitucional.

El profesor Porres Azkona (Universidad Complutense de Madrid) versó su intervención sobre «Gobierno-Cortes generales y la defensa extraordinaria del Estado en el anteproyecto constitucional español», y en ella analizó críticamente la regulación ofrecida por el anteproyecto constitucional de los diversos tipos de medidas que alteran el funcionamiento constitucional y legal ordinario, señalando como uno de los defectos más graves del anteproyecto el no haber establecido como garantía la reunión de pleno derecho de las Cortes o, en su caso, del Congreso cuando no estén reunidas o estén disueltas, junto a la expresa prohibición de su disolución en las situaciones excepcionales, estado de alarma incluido, pese a que la garantía de la no disolución puede deducirse de la cláusula del artículo 94,5. Por su parte, el profesor Aparicio Pérez (Universidad de Barcelona) desarrolló el tema del control de las normas emanadas del ejecutivo en el anteproyecto constitucional español, llegando a las siguientes conclusiones: 1.^a Ausencia de control del Parlamento sobre el ejecutivo cuando éste desarrolla su potestad.

reglamentaria. 2.^a La jurisdicción ordinaria se convierte en Tribunal Constitucional para determinadas disposiciones generales de la Administración. 3.^a Esas mismas disposiciones de la Administración pueden gozar de una mayor inmunidad frente al control judicial que las propias leyes emanadas del Parlamento, dado el juego restrictivo impuesto al Tribunal Constitucional. «La reserva reglamentaria en el proyecto constitucional y su incidencia en las relaciones Parlamento-Gobierno» fue el título de la problemática abordada por el profesor Aragón (Universidad Complutense de Madrid). Tras indicar cómo el anteproyecto ha optado por el sistema francés (aunque con alguna variante) frente al más general de la completa sumisión del reglamento a la ley, cuyo modelo más claro podría ser el previsto en la Ley Fundamental de Bonn —lo que significa, entre otras cosas, que el ejecutivo disfrutará de un reducto de potestades normativas no controladas por el legislativo—, subrayó que, en su opinión, parecía más aconsejable adoptar el sistema alemán que el francés, en primer lugar por razones de forma de Estado, en cuanto que asegura mejor el control del poder, y, en segundo lugar, por razones de forma de gobierno, en cuanto que resulta más congruente con un régimen parlamentario.

El profesor Portero Molina (Universidad de Zaragoza) se centró sobre la cuestión del control parlamentario del presupuesto, indicándolo como «un ejemplo de control del legislativo por el ejecutivo». Partiendo de unas reflexiones generales en torno al marco político y socioeconómico, que debe darnos la última explicación sobre el control parlamentario del Presupuesto, y en el que éste alcanza su verdadero significado, pasó al análisis de la regulación efectuada en el anteproyecto constitucional, para terminar señalando críticamente cómo ésta constituye, en definitiva, «una muestra más, y sin duda de las más importantes por la naturaleza de la materia, de todo un proceso, aún inacabado, en el que el predominio del ejecutivo sobre un legislativo fuertemente debilitado por aquél nos haría hablar más exactamente, al menos en asuntos presupuestarios, del control del legislativo por el ejecutivo, del Parlamento por el Gobierno». «Los pactos extraparlamentarios y el control político» fue la temática desarrollada por los profesores Torres del Moral y Jiménez Campo (Universidad Complutense de Madrid), y en ella trataron este fenómeno, tanto desde el punto de vista del marco socio-político como de la ideología, objetivos y efectos de los pactos. Por su parte, el profesor Cascajo (Universidad de Salamanca) presentó un comentario crítico a los artículos del anteproyecto constitucional que se refieren a las normas de control parlamentario de la política exterior, considerando correctas las enmiendas que algunas minorías (socialistas de Cataluña, PSOE y minoría vasca) han presentado al respecto, así como indicando la impor-

tancia de la participación que deben tener los territorios autónomos en aquellas cuestiones de política exterior que les afecte. El profesor Lucas Verdú (Universidad Complutense de Madrid) planteó como interrogante la responsabilidad política del Gobierno ante el Senado. En su exposición, tras analizar la responsabilidad política del Gobierno en los sistemas bicamerales, a través de los casos de las III, IV y V Repúblicas francesas, terminó desarrollando dichas cuestiones en la situación concreta del anteproyecto constitucional español: control político del Senado sobre el Gobierno y cuasi-responsabilidad política del Gobierno ante el Senado.

Dentro de este gran apartado, por último, no faltó la referencia al problema autonómico en relación con el objeto de estudio de estas jornadas. Así, el profesor Martínez de la Peña (Universidad de La Laguna) expuso el problema de «La responsabilidad política en la región: el control del Gobierno por la Asamblea» y el profesor Aguiló Lucia (Universidad de Valencia) el de «Los estatutos de autonomía y el control parlamentario», con especial mención a las relaciones entre Asamblea y Consejo en los territorios autónomos y entre instituciones estatales e instituciones autonómicas.

d) Análisis del control parlamentario en el Derecho comparado. En este último grupo de ponencias destacó la del profesor Klaus von Beyme (Universidad de Heidelberg), quien abordó el tema de la estabilidad gubernamental desde el punto de vista comparativo. Luego de hacer una revisión de los tópicos establecidos sobre el tema, analizó minuciosamente el problema de los partidos políticos y la estabilidad gubernamental, en relación con el problema de las coaliciones partidistas y la formación de Gobierno, así como la estabilidad socioeconómica del sistema y las influencias de los grupos de presión en la estabilidad gubernamental. El profesor Fernández Segado (Universidad Autónoma de Madrid) presentó un trabajo sobre la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento en las monarquías parlamentarias, en el que desarrolló su evolución y los intentos de racionalización del parlamentarismo (el parlamentarismo negativo), así como la responsabilidad política del gabinete en las monarquías nórdicas, Países Bajos, Luxemburgo y Bélgica. «Referéndum y régimen parlamentario en las democracias de masas: sus posibilidades de compatibilización» fue el título de la ponencia presentada por el profesor Aguiar de Luque (Universidad Complutense de Madrid), estudiando en ella tanto el referéndum como institución disfuncional en el régimen parlamentario como la generalización de las fórmulas de democracia directa a partir de la segunda guerra mundial, para terminar planteando el problema las posibilidades de compatibilización de esta figura en los sistemas contemporáneos. Por su parte, el profesor Pitarch

(Universidad Autónoma de Barcelona) hizo un estudio sobre la institución del *ombudsman* en el Estado intervencionista. Partiendo de una crítica a las clásicas técnicas de control, y teniendo en cuenta el fenómeno de la evolución de las funciones encomendadas al Estado en el seno de las modernas sociedades neocapitalistas, analizó las diversas funciones que puede asumir el *ombudsman*: vigilante y fiscal de la Administración, consejero del administrado, etc. De una forma más concreta, con referencia a «La idea del *ombudsman* en Colombia», disertó el profesor Restrepo Piedrahíta (Universidad Externado de Colombia), quien abordó la problemática y la regulación del *Ombudsman* en Colombia, partiendo del esquema general del propio constitucionalismo colombiano.

Por último, dentro de este apartado de temas, el profesor García Álvarez (Colegio Universitario de León) desarrolló su trabajo sobre «Representación de intereses y parlamentos demoliberales: el Senado irlandés», haciendo también referencia a las experiencias senatoriales en España y otros países; y el profesor Lu Chai (Universidad de La Laguna) planteó su ponencia sobre la evolución del parlamentarismo japonés, refiriéndose a la Constitución japonesa y a las instituciones previstas en ella, y poniendo de manifiesto el tránsito de la monarquía de legitimación divina al régimen de instituciones representativas.

Quiero hacer mención, para finalizar esta crónica apretada de las III Jornadas de Ciencia política y Derecho constitucional, de la sesión de trabajo que, al margen del tema objeto de estudio en las mismas, tuvo lugar en la ciudad de Jaca para tratar sobre la metodología y problemática del Derecho político, y en la que intervinieron el profesor Linz (Universidad de Yale), que habló de la Ciencia política y sus problemas en los Estados Unidos; el profesor Von Beyme (Universidad de Heidelberg), sobre idéntico tema en la Universidad alemana; el profesor Cazorla (Universidad de Granada), sobre el aporte sociológico a la Ciencia política, y el profesor De Vega (Universidad de Salamanca), sobre el aporte jurídico-constitucional a la misma.

MANUEL CONTRERAS