

CRONICA PARLAMENTARIA

FERNANDO SANTAOLALLA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LAS CORTES EN MATERIA CONSTITUCIONAL: A. Tratados internacionales. B. Leyes orgánicas y ordinarias.— II. LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: A. Referencias básicas. B. Discusión del proyecto en el Congreso de los Diputados. C. La intervención del Senado. D. Nueva intervención del Congreso de los Diputados.—III. LA INVESTIDURA DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO: 1. Antecedentes. 2. La propuesta del candidato a la Presidencia del Gobierno. 3. El debate de investidura. 4. La doble votación.

I. INTRODUCCIÓN: LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LAS CORTES EN MATERIA CONSTITUCIONAL

Las Cámaras resultantes de las elecciones generales de 1 de marzo de 1979 han desarrollado una intensa actividad legislativa, hasta el punto de poder decirse, sin caer en exageraciones, que superan con creces la media existente en los Parlamentos de nuestro entorno político y cultural. Así, desde la constitución definitiva del Congreso de los Diputados y del Senado, a finales de marzo de 1979, hasta la terminación de 1980 han aparecido en las páginas del *Boletín Oficial del Estado* un total de 145 leyes (orgánicas y ordinarias) aprobadas por las Cortes Generales, a lo que debe añadirse la tramitación de 50 tratados y convenios internacionales, respecto a los que las Cámaras han concedido su autorización para que el Estado pueda obligarse internacionalmente.

A. *Tratados internacionales*

Concretamente, dentro de los tratados internacionales hay varios que deben resaltarse por su relevancia en el campo del Derecho constitucional. Así, y ante todo, el *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos y de las Libertades Fundamentales*, de 4 de noviembre de 1950. Apareció publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 10 de octubre de 1979, tras haber sido ratificado con ciertas reservas y declaraciones debidas al Gobierno y autorizadas por las Cámaras. Este Convenio, al amparo de lo dispuesto en el artículo 10-2 de la Constitución, tiene un valor interpretativo incluso de las normas sobre libertades públicas contenidas en la misma. Y ello, sin perjuicio de su alcance normativo directo y superior a las leyes, en virtud de lo establecido en el artículo 98-1 de la propia Constitución. En el mismo sentido debe destacarse la *Carta Social Europea*, hecha en Turín el 18 de octubre de 1961, cuya inserción en el *Boletín Oficial del Estado* se realizó con fecha 26 de junio de 1980, tras la ratificación correspondiente autorizada por las Cortes. También pueden citarse, por su importancia, los cuatro *Acuerdos* suscritos con la *Santa sede* (sobre asuntos jurídicos, sobre asistencia religiosa a las fuerzas armadas, sobre enseñanza y asuntos culturales y sobre asuntos económicos), que también fueron autorizados por las Cortes durante el período estudiado.

B. *Leyes orgánicas y ordinarias*

En el plano legislativo puro merece destacarse la aprobación de diversas leyes de ámbito constitucional, en el sentido de constituir desarrollo de las normas básicas contenidas en la Constitución. Así, las *Leyes Orgánica del Tribunal Constitucional* (L. O. 2/1979, de 3 de octubre), *General Penitenciaria* (L. O. 1/1979, de 26 de septiembre), del *Estatuto de Autonomía para el País Vasco* (L. O. 3/1979, de 18 de diciembre), del *Estatuto de Autonomía de Cataluña* (L. O. 4/1979, de 18 de diciembre), del *Consejo General del Poder Judicial* (L. O. 1/1980, de 10 de enero), de *Regulación de las distintas modalidades de Referéndum* (L. O. 2/1980, de 10 de enero), del *Consejo de Estado* (L. O. 3/1980, de 22 de abril), de *Estatuto de Centros Escolares* (L. O. 5/1980, de 19 de junio), de *Libertad Religiosa* (L. O. 7/1980, de 5 de julio), de *Financiación de las Comunidades Autónomas* (L. O. 8/1980, de 22 de septiembre), etc.

Todas las leyes mencionadas en el párrafo anterior fueron calificadas y aprobadas como orgánicas, con la consiguiente mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, por exigirlo así específicos preceptos constitucionales o por serles de aplicación la norma general del artículo 81-1 de la Constitución, en cuanto exige esta modalidad para el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, para los Estatutos de Autonomía y para el régimen electoral general. Así, la Ley sobre las *distintas modalidades de Referéndum* es orgánica por exigirlo el artículo 92-3 de la Constitución. Lo mismo ocurre con la del *Consejo de Estado*, en relación a su artículo 107, y con la del *Tribunal Constitucional*, respecto al artículo 165. En cambio, el *Estatuto de Centros Escolares* y la *Ley de Libertad Religiosa* recibieron el carácter de orgánicas, al amparo de la cláusula general, por constituir el desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas previstos en la Constitución, más concretamente, de la libertad religiosa (art. 16) y de la libertad de enseñanza y del derecho de educación (art. 27):

No obstante lo anterior, el carácter vago e impreciso con que se han concebido las leyes orgánicas en el artículo 81 de la Constitución ha determinado una aplicación, a nuestro juicio, un tanto tautológica y aproximativa de este precepto. Así, el *Estatuto de los Trabajadores* fue aprobado por ley ordinaria (L. 8/1980, de 10 de marzo), a pesar de su entronque con el derecho al trabajo (art. 35 de la Constitución). Otro tanto ha ocurrido con la Ley (ordinaria) sobre *modificación de los artículos 503, 504 y 505 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional* (L. 16/1980, de 22 de abril), ya que guarda cierta relación con los artículos 17-1 (libertad personal) y 24-1 (tutela judicial) de la Constitución. En cambio, gozando del mismo carácter procesal de esta última, se ha aprobado como orgánica la *Ley de Enjuiciamiento oral de delitos dolosos menos graves y flagrantes* (L. O. 10/1980, de 11 de noviembre). También orgánica ha sido la *Ley de reforma (parcial) del Código de Justicia Militar* (L. O. 9/1980, de 6 de noviembre), con lo cual dentro de un mismo cuerpo normativo conviven una parte con rango de orgánica y otra sin él. Lo mismo ha ocurrido con la *Ley Orgánica General Penitenciaria* (L. O. 1/1979), que ha recibido este carácter a pesar de su tenue vinculación con el artículo 25-2 de la Constitución. En definitiva, la generalidad e inconcreción del artículo 81 de la Constitución al definir las leyes orgánicas ha favorecido una aplicación variable, restrictiva o extensiva según los casos.

Es imposible abordar, siquiera brevemente, todos los problemas e incidencias que las leyes de relevancia constitucional han suscitado durante su tramitación parlamentaria. La magnitud de esta tarea, unida a la rapidez con que nos vemos obligados a escribir estas líneas, nos aconsejan centrarnos en el estudio de una sola ley, dejando para crónicas sucesivas el examen progresivo de las restantes. En este sentido, y por su importancia capital, las líneas que siguen se destinarán a la visión parlamentaria de la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*.

II. LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (L. O. 2/1979, DE 3 DE OCTUBRE, «BOE» DE 5 DE OCTUBRE DE 1979)

A. Referencias básicas

— El proyecto de ley, debido a la iniciativa del Gobierno, fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (en adelante, «BOCG»), Congreso Diputados (en adelante, CD), serie A, núm. 44-I, de 24 de mayo de 1979.

— Se presentaron al mismo 297 enmiendas. Tras el informe de la Ponencia y su discusión en la Comisión de Constitución, ésta presentó su dictamen, que apareció publicado en el «BOCG», CD, serie A, número 44-II, de 19 de julio de 1979. Este dictamen fue debatido y aprobado en sesiones extraordinarias del Congreso de 23 y 24 de julio de 1979 («Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados» números 23 y 24).

— En el Senado se tramitó en sesión extraordinaria y por procedimiento de urgencia. Se presentaron 128 escritos de enmiendas. Tras la elaboración de los correspondientes informe de ponencia y dictamen de la Comisión de Constitución, la Cámara debatió y aprobó el texto con diversas modificaciones. (Para esta Cámara, *vid.* «BOCG», Senado, serie II, núm. 21, y «Diario de Sesiones del Senado» núm. 13-1979.)

— El Congreso de los Diputados aprobó el 19 de septiembre de 1979 la mayor parte de las enmiendas presentadas por el Senado («Diario de Sesiones del Congreso» núm. 30). En la votación final sobre el conjunto obtuvo 249 votos a favor, 25 en contra y una abstención.

B. *Discusión del proyecto en el Congreso de los Diputados*

a) *Los actos con fuerza de ley y los conflictos de atribuciones*

El artículo 2.º-1 del dictamen de la Comisión de Constitución, relativo a las competencias del Tribunal Constitucional (en adelante, TC), provocó una de las discusiones más interesantes de todo el proyecto.

Así, el señor Roca Junyent, al defender la enmienda número 145 de la Minoría Catalana, criticó la inclusión de los «actos con fuerza de ley» entre los supuestos del recurso de inconstitucionalidad del apartado a) de este artículo, basándose en la falta de claridad de este concepto y en el hecho de no estar mencionado en el artículo 161-a) de la Constitución, que se limita a las «leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley». Añadió que esta incorporación no podía justificarse en el apartado d) del artículo 161-1 de la Constitución, cuando dice que el Tribunal Constitucional conocerá también de «las demás materias que le atribuyan la Constitución y las leyes orgánicas», ya que la referencia a la ley orgánica debe interpretarse referida a una ley especial, separada de la institutiva del TC. Asimismo atacó la atribución al Tribunal Constitucional de la competencia para resolver los conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado —apartado d)— y el control previo de las leyes orgánicas —apartado e)— en relación al título VI de la Ley (1).

En sentido parecido se manifestó el señor Pons Irazazábal, del Grupo Socialista, quien defendió la enmienda número 39 de supresión del apartado d) del artículo 2.º-1 del proyecto, alegando que éste no podía efectuar nuevas atribuciones al TC y que buena parte de los conflictos de atribuciones, como son las que afectan a las Cámaras, son conflictos políticos, que deben solucionarse por vías puramente políticas. También el señor Martín Toval criticó este apartado y advirtió su posible inconstitucionalidad por entender que los conflictos políticos deben resolverse por los mecanismos previstos en el título V de la Constitución («De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales»). Otro tanto ocurrió con el señor Solé Tura al defender la enmienda 224 del Grupo Comunista. Indicó que el Tribunal Constitucional no es un órgano de carácter electivo directo, y por ello no puede resolver los conflictos políticos que surjan entre la representación popular (Cortes) y otros órganos del Estado.

(1) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* núm. 23 (1979), pp. 1200 y siguientes.

A nuestro juicio, no faltaba razón a los críticos del apartado d) del artículo 2.º-1 del proyecto. No porque se necesitase una ley distinta y especial para efectuar esta atribución al TC, ya que el artículo 161-1-d) de la Constitución no distingue entre la ley institutiva del TC u otra orgánica separada: se remite sin más a leyes orgánicas, por lo que cualquiera de éstas parece habilitada para efectuar nuevas atribuciones. Además, la afirmación de que la Ley Orgánica del TC no puede dotarle de nuevas facultades, no previstas en la Constitución, habría exigido, para ser congruente, la paralela impugnación del apartado g) del mismo artículo 2.º-1, en cuanto otorga al TC la verificación de los nombramientos de sus magistrados, «para juzgar si los mismos reúnen los requisitos requeridos por la Constitución y la presente Ley», y la del artículo 27-d), que admite el recurso de inconstitucionalidad contra los Reglamentos de las Cámaras, ya que estas competencias son nuevas en relación a las recogidas en la Constitución.

Ahora bien, pensamos que esta ley orgánica, u otra cualquiera, puede otorgar nuevas atribuciones al TC, pero siempre que no choque con la lógica de los procedimientos y mecanismos constitucionales. Nuestra Constitución, además de no prever nada parecido, ha establecido un sistema político parlamentario (art. 1.º-3) en el que el Gobierno está sometido al control de las Cámaras (art. 66-2) y es responsable políticamente ante el Congreso de los Diputados (art. 108). Por eso, ante esta situación de dependencia y de inferioridad formal, es muy difícil explicarse que el Gobierno pueda plantear un conflicto al poder legislativo. Al mismo tiempo, debe pensarse que nuestra Constitución no ha efectuado, como la francesa, una división de materias entre lo que corresponde al poder legislativo del Parlamento y lo que corresponde al poder reglamentario del Gobierno. En nuestro sistema, el ámbito de la ley no tiene más límites que los constitucionales. Por eso las Cortes pueden entrar mediante ley en cualquier materia, siempre que —repetimos— no vulneren la Constitución. Ante esta situación es muy difícil pensar que el Gobierno pueda plantear un conflicto de atribuciones a las Cortes o, viceversa, éstas a aquél. Estos conflictos surgen, generalmente, entre órganos dotados de un ámbito distinto de competencias, cuando se disputan una concreta intervención. Sin embargo, las Cortes pueden, mediante su poder legislativo, disponer sobre cualquier materia. Por eso es problemático que ante las mismas se dé un conflicto de este tipo. Por otro lado, en un sistema parlamentario como el nuestro el Gobierno y la mayoría de las Asambleas coinciden políticamente. Por esta razón, la posibilidad de un enfrentamiento en-

tré uno y otra se hace aún más remota. En resumen, pensamos que no es lógica la previsión de estos conflictos, al menos en la parte que puedan afectar a las Cámaras.

b) *El recurso previo de inconstitucionalidad.*

También el apartado e) del artículo 2.º-1 del proyecto fue abiertamente criticado por la oposición. (Este apartado, en concordancia con el capítulo II del título VI, permite el recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de leyes orgánicas y de Estatutos de Autonomía.)

El señor Peces-Bárba, al defender la enmienda número 39 del grupo socialista, señaló que este apartado era inconstitucional por introducir un control previo en modo alguno previsto en la Constitución; por contrario al artículo 161-1-a) de la Constitución, en cuanto establece que «la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta», lo que implícitamente supone la previa validez de la norma y su consiguiente publicación en el *Boletín Oficial del Estado*; por contrario al artículo 164, que establece los efectos de las sentencias en que se declaren la inconstitucionalidad y que implica, según este diputado, que el recurso se refiere a normas válidas, pues «¿cómo se puede defender, existiendo un artículo 164, apartado 2, que habla de subsistencia de la vigencia de la ley, que cabe un recurso de constitucionalidad previo en nuestro derecho?» (2). También fue tachado de contrario a la Constitución por llevar consigo una supuesta alteración de las normas de legitimación para el recurso de inconstitucionalidad del artículo 162-1-a).

Por su parte, el señor Martín Toval, del Grupo Socialista de Cataluña, añadió que la Constitución sólo ha previsto el control previo en el caso de los tratados internacionales (art. 95), por lo que debe aceptarse que el constituyente no pensó en un control previo de los proyectos legislativos.

En el mismo sentido se manifestó el señor Solé Tura al defender la enmienda número 225 del grupo comunista, indicando que cuando se hizo la Constitución se optó por el control *a posteriori* y no por el control previo, y que el apartado e) del artículo 2.º-1 es «abiertamente anticonstitucional, y es que con esta ley orgánica alteramos el procedimiento legislativo previsto en la Constitución... Aquí introducimos otra instancia, el Tribunal Constitucional, al cual estamos otorgando

(2) *Diario de Sesiones del Congreso* núm. 23 (1978), p. 1212.

derechõ de veto sobre la autoridad legislativa del Congreso tanto en un supuesto de proceso legislativo normal como de los Estatutos de Autonomía, y esto no está en la Constitución» (3).

En contra de estas enmiendas y a favor del texto del dictamen se manifestó el señor Alzaga Villaamil, quien señaló que la constitucionalidad del apartado e) venía determinada por el sistema de competencias abiertas recogido en el artículo 161-1-d) de la Constitución. Respecto a la nueva legitimación para el recurso previo, advirtió que era conforme a la Constitución, ya que su artículo 162 dice que «en los demás casos», esto es, en los que no son recurso de inconstitucionalidad o de amparo, «la ley orgánica determinará las personas y los órganos legitimados». También señaló en su defensa que en la República Federal Alemana existe el mismo procedimiento.

La cuestión debatida tenía indudablemente un marco muy parecido al de los conflictos de atribuciones. En nuestro ordenamiento el procedimiento legislativo está plenamente constitucionalizado, en el sentido de que la Constitución ha previsto en diversos artículos (87 a 91) los hitos básicos del mismo. Este procedimiento sólo debe consistir en lo que dispongan estos preceptos y lo que en su desarrollo establezcan los Reglamentos de las Cámaras. Pero ni los Reglamentos del Congreso ni del Senado, por un lado, ni las leyes, por otro, deben introducir nuevas fases esenciales que puedan suponer una alteración del *iter* constitucionalizado. Concretamente, en el supuesto estudiado la alteración se comprueba muy bien cuando se estima el recurso previo, pues entonces, según el artículo 79-4-b) de la propia ley, «la tramitación no podrá proseguir sin que tales proyectos hayan sido suprimidos o modificados por el órgano competente»; lo que implica introducir una nueva fase para poder efectuar esa supresión o modificación, fase no prevista por el artículo 90 de la Constitución. Por otro lado, debe recordarse que cuando ésta quiso establecer un control previo—caso de los tratados internacionales—, lo dispuso expresamente, razón por la que, *a sensu contrario*, debe derivarse que en los restantes supuestos legislativos no quiso introducirse este trámite. Al mismo tiempo, que el recurso previo no es una cuestión baladí, sino de rango materialmente constitucional, lo demuestra que los sistemas políticos que lo tienen establecido, como el francés, cuentan con la correspondiente previsión de su Constitución (art. 61). Por tanto, la admisión constitucional de materia tan importante habría requerido su reconocimiento expreso en la propia Constitución.

Tras el debate que hemos resumido se efectuaron las correspondien-

(3) *Diario*, cit., p. 1217.

tes votaciones, rechazándose las enmiendas de supresión o modificación de los apartados *d)* y *e)* del artículo 2.º-1 y manteniéndose el texto que proponía la Comisión.

c) La impugnación de las disposiciones de las Comunidades autónomas

Otro interesante problema discutido fue el de la legitimación para la impugnación de las disposiciones de las Comunidades Autónomas.

El texto que presentó la Comisión (art. 32 del dictamen) equiparaba a este respecto la impugnación de las leyes del Estado con la de las Comunidades Autónomas, estableciendo como legitimados al Presidente del Gobierno, al Defensor del Pueblo, a cincuenta Senadores o Diputados, a los órganos colegiados ejecutivos y Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas.

El señor Roca Junyent defendió un voto particular de modificación de esta disposición, basándose en el artículo 161-2 de la Constitución. («El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.») Según el portavoz de la minoría catalana, el precepto transcrito «es un compendio, una globalidad en la que se examina todo cuanto puede hacerse en relación con el control de la constitucionalidad de las disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas». El artículo 161-2 constituye una norma específica que excepciona la cláusula general del apartado 1-*a)* del mismo artículo, por lo que esta última no puede aplicarse cuando ha de observarse la primera. En consecuencia, sólo el Gobierno está legitimado para recurrir las disposiciones de las Comunidades Autónomas (4). El texto del dictamen —añadió— contiene el peligro de que las Comunidades Autónomas se impugnen recíprocamente sus disposiciones, al tiempo que es anómalo que cincuenta Diputados o cincuenta Senadores puedan recurrir la legislación de estas Comunidades.

El señor Peces-Barba Martínez consumió un turno en defensa del dictamen de la Comisión. Alegó que el artículo debatido era fiel reflejo del artículo 161-1-*a)* de la Constitución (impugnación de leyes y disposiciones con fuerza de ley) en relación al 162-1 (legitimación para recurrir). La letra del artículo 161-2 —vino a decir este diputado— no

(4) *Diario de Sesiones del Congreso* núm. 23 (1979), p. 1234.

puede aducirse en favor de la tesis del señor Roca Junyent, ya que se trata de un artículo que vino a sustituir «a un precepto que en los borradores (de la Constitución) permitía al Gobierno suspender los acuerdos de las Comunidades autónomas», siendo, por tanto, su único sentido la suspensión de la disposición o resolución recurrida y no otra cosa (5).

El voto particular de la minoría catalana fue finalmente aprobado, de tal modo que sólo el Gobierno quedó legitimado para impugnar las disposiciones de las Comunidades, sin perjuicio de la facultad que en todo caso se reconocía a los órganos ejecutivos de éstas sobre su legislación respectiva, así como, con carácter general, a los órganos ejecutivos y Asambleas de las Comunidades cuando se tratase de leyes o disposiciones que pudiesen afectar a su ámbito propio de autonomía. No obstante lo anterior, este artículo fue modificado de nuevo, como veremos en su momento, a su paso por el Senado, volviendo a reconocerse legitimación para impugnar las disposiciones de las Comunidades Autónomas al presidente del Gobierno, al Defensor del Pueblo, a cincuenta Diputados y a cincuenta Senadores.

La cuestión suscitada sobre la legitimación era un tanto problemática. Desde el punto de vista formal es indudable que el artículo 161-1-a) de la Constitución tiene un carácter general, en el sentido de que no se limita a las leyes del Estado, sino que cubre cualquiera de ellas, sean del Estado o de las Comunidades Autónomas. La disposición contenida en el apartado 2 del artículo 161 es un tanto oscura y productora de problemas interpretativos. Esto no obstante, parece razonable la afirmación del señor Peces-Barba de que su sentido no es otro que disponer la suspensión de las disposiciones de las Comunidades Autónomas cuando sean impugnadas por el Gobierno, sin implicar un sistema esencialmente diferente para su impugnación. Por ello, desde esta perspectiva, es congruente que la legislación comunitaria pueda ser impugnada por el defensor del pueblo, por cincuenta diputados y por cincuenta senadores.

Sin embargo, desde un punto de vista lógico, no deja de ser extraño que unas minorías de cualquiera de las Cámaras del Estado puedan utilizar estos recursos. La legislación comunitaria pertenece a un ámbito jurídico-político distinto al del Estado en sentido estricto. Así como la legitimación del Gobierno es, en todo caso, explicable por representar el interés general de la nación y por dirigir la política del Estado (art. 97 de la Constitución), no ocurre lo mismo con unas minorías de parlamentarios que, en cuanto tales, no representan al Estado ni a

(5) *Diario*, cit., p. 1236.

ninguna de sus Cámaras legislativas. De esta forma se abre la posibilidad para una impugnación basada en motivos partidistas, sin el freno que puede suponer la responsabilidad de actuar como un órgano constitucional.

En definitiva, la redacción que fue aprobada por el Congreso de los Diputados parece correcta desde el punto de vista constitucional, sin perjuicio de que la misma lleve consigo algunas consecuencias un tanto incongruentes. Item más, resulta plausible, en todo caso, la legitimación que se estableció para las Comunidades Autónomas en relación a cualquier legislación no proveniente de las mismas: limitación a los casos en que esta legislación pudiese afectar a su ámbito propio de autonomía.

d) *La inconstitucionalidad de disposiciones previas a la Constitución*

Otra cuestión sumamente interesante, que aquí sólo podemos aludir, fue la planteada por el señor Roca Junyent, al defender una enmienda en relación al artículo 35, postulando la mención de que los jueces y magistrados pudiesen declarar directamente la derogación de las normas previas a la Constitución que resultasen contrarias a la misma, sin necesidad de promover una cuestión de inconstitucionalidad (6), posibilidad que a nuestro juicio existe, aunque no se recoja expresamente en la ley. Por su parte, el señor Meilán Gil defendió el dictamen, alegando que pueden existir normas jurídicas derogadas con apariencia de vigencia, por lo que resulta aconsejable la posibilidad de destruir esta apariencia mediante la cuestión de inconstitucionalidad.

e) *El principio de oralidad ante el TC*

La Minoría Catalana presentó una enmienda (núm. 200) al artículo 89, en la que recogía la posibilidad de que las partes en un proceso ante el TC instasen la celebración de vista pública. Al efectuar su defensa ante el Pleno, el señor Roca Junyent señaló que se trataba de dar aplicación al artículo 120-2 de la Constitución, cuando dice que el procedimiento será predominantemente oral, y de introducir una garantía adicional de la eficacia y transparencia del proceso. El señor Vega y Escandón defendió el texto del dictamen en contra de esta enmienda, señalando que las alegaciones por escrito, en vez de orales, abogan más en favor de la seriedad de la actuación del Tribunal y

(6) *Diario*, cit., p. 1241.

permiten que sus decisiones sean más fundamentadas (7). La enmienda fue rechazada.

f) *Las sanciones por temeridad o abuso de derecho*

El señor Roca Junyent defendió la enmienda número 188 de la Minoría Catalana, postulando la supresión del apartado 3 del artículo 95, que preveía (y prevé) la imposición de multas en caso de interposición de recursos de inconstitucionalidad y de amparo con temeridad o abuso de derecho. En este sentido alegó que se trataba de no poner límites al principio de gratuidad consagrado en el apartado 1. Asimismo defendió la modificación del apartado 5 en cuanto autoriza que los límites de las multas puedan variarse por ley ordinaria, en lugar de por ley orgánica, como a su juicio exigía una recta interpretación del artículo 81-2 de la Constitución. Pero, como advirtió el señor Vega y Escandón al defender el dictamen, si no se estableciesen estas sanciones pecuniarias no habría ninguna cortapisa frente a la multiplicación de recursos abiertamente infundados, lo que a su vez podría acarrear «la inutilización práctica de la actividad del Tribunal». Tampoco resulta, a nuestro juicio, convincente la crítica de la revisión por ley ordinaria de los límites de las multas, pues se trata de un extremo accidentalmente regulado por ley orgánica, pero que no necesariamente tiene que estar contenido en una ley de este rango, según una recta interpretación del artículo 81 de la Constitución. De esta forma cabe su posterior variación por ley ordinaria. También esta enmienda fue rechazada (8).

* * *

Tras el debate y la votación de los distintos votos particulares y artículos del dictamen, se verificó la referente a la totalidad del mismo, quedando aprobado por 179 votos a favor, 141 en contra y 10 abstenciones (9). Votaron a favor los Grupos de UCD, Minoría Catalana y Grupo Vasco; en contra, los Grupos de Socialistas, Socialistes de Catalunya, Comunista y Socialista Andaluz; se abstuvieron los miembros del Grupo Coalición Democrática.

C. *La intervención del Senado*

La declaración de urgencia del proyecto y la consiguiente aplicación del brevísimo plazo de veinte días, establecido en el artículo 90-3 de la Constitución, no impidió al Senado introducir una serie de modi-

(7) *Diario*, cit., p. 1253.

(8) *Diario*, cit., pp. 1254 y ss.

(9) *Diario de Sesiones del Congreso* núm. 24 (1979), pp. 1289 y ss.

ficaciones que, sin llegar a alterar su estructura, supusieran una considerable mejora técnica del texto legislativo. Concretamente se aprobaron enmiendas que afectaron a 76 de sus artículos y a dos disposiciones transitorias. Todas estas modificaciones se aceptaron en fase de Ponencia y de Comisión, sin que llegase al Pleno ningún voto particular con propuestas alternativas al dictamen de la Comisión. Por esta razón el Pleno, tras conocer el criterio de los senadores representantes de la Comisión y la opinión de los portavoces de los Grupos parlamentarios, sometió a votación el dictamen en su totalidad, resultando aprobado por asentimiento (10).

Si hacemos un repaso a las más importantes modificaciones aprobadas por el Senado, debe comenzarse por señalar el cambio de denominación del, hasta entonces, «recurso de inconstitucionalidad promovido por vía incidental», que pasó a ser la «cuestión de inconstitucionalidad», por entenderse que esta segunda resultaba más precisa y acorde con la tradición y práctica jurídicas y que la rúbrica «recurso» debía reservarse para el recurso de inconstitucionalidad en sentido estricto.

Un cambio de organización del TC fue el introducido en los artículos 6.º, 7.º y 9.º mediante la creación del cargo de vicepresidente del mismo, con las funciones de sustituir al presidente en los casos de vacante, ausencia y otro motivo legal y presidir su Sala 2.ª Esta figura ya apareció en el texto del proyecto presentado por el Gobierno, pero fue suprimida durante su tramitación en el Congreso de los Diputados. Sin embargo, la modificación no consiguió prosperar, ya que esta Cámara no ratificó la enmienda aprobada por el Senado. Fue una de las escasas modificaciones propuestas por éste que no fueran ratificadas por la Cámara baja.

En el artículo 23 se introdujeron dos nuevas causas de cese de los magistrados del TC: la incompatibilidad sobrevenida y la responsabilidad civil por dolo y la condena por delito doloso o por culpa grave. En cambio, se suprimió la referencia a la jubilación forzosa a los setenta años. Todos estos cambios fueron ratificados por el Congreso de los Diputados.

Un cambio de amplio alcance fue el recogido en el artículo 28. Hasta la intervención del Senado este artículo contenía un único párrafo en el que se disponía que para apreciar la conformidad o discordancia con la Constitución de cualquier ley habían de tenerse en cuenta, además de los preceptos constitucionales, las normas que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las

(10) *Diario de Sesiones del Senado* núm. 13 (1979).

competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas, o para regular el ejercicio de las competencias de éstas. En definitiva, suponía este precepto la inclusión en el parámetro para juzgar de la constitucionalidad de las leyes, junto a las normas constitucionales en sentido estricto, a ciertas disposiciones de desarrollo de las mismas.

El Senado, junto al mantenimiento de este párrafo, aprobó la adición de uno nuevo con el siguiente texto: «2. Asimismo el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo 81 de la Constitución, los preceptos de un Decreto-ley, Decreto-legislativo, ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a la ley orgánica o impliquen modificación o derogación de una ley aprobada con tal carácter, cualquiera que sea su contenido.»

Este nuevo apartado contiene dos extremos diferenciados: por un lado, la posibilidad de declarar inconstitucionales las leyes que se promulguen sin carácter de orgánicas y recaigan sobre el ámbito reservado a esta última clase de leyes. Con ello se ha querido dejar patente que semejante supuesto es una infracción constitucional, concretamente de su artículo 81, por lo que procede que el Tribunal declare su inconstitucionalidad. De esta forma se ha disipado toda duda sobre las consecuencias de la vulneración del ámbito de las leyes orgánicas.

Por otro lado, el último inciso del apartado transcrito permite la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones con rango de ley ordinaria que contradigan todos los extremos contenidos en una ley orgánica, aunque no caigan dentro del ámbito de este último tipo de leyes, según lo definido por el artículo 81 de la Constitución. En definitiva, se permite que las leyes orgánicas extiendan su ámbito de aplicación más allá de lo previsto en el precitado artículo constitucional, ya que las leyes ordinarias vendrán obligadas a respetar necesariamente todo su contenido, cualquiera que sea éste. De esta forma se deriva en una suerte de subordinación jerárquica de la ley ordinaria respecto a la ley orgánica, en vez de una distinción no jerárquica por el distinto ámbito de materias que deben regular una y otra, como, a nuestro juicio, exige una recta interpretación constitucional. Así, el senador Villar Arregui señaló que «se ha añadido un apartado 2 que es importante, al establecer una jerarquía en las fuentes del Derecho y crear a modo de una ley casi constitucional, confiriendo tal carácter a las leyes orgánicas, que no podrán ser modificadas por una ley ordinaria, sea cual fuere el contenido de la ley orgánica» (11).

(11) *Diario*, cit., p. 477.

Este apartado segundo fue aprobado también por la Cámara baja.

También fue enmendado el artículo 29-2 para suprimir la desestimación *por razones de forma* como único supuesto en que el fallo sobre un recurso de inconstitucionalidad no impediría que la misma ley o disposición pudiese ser objeto de una ulterior cuestión de inconstitucionalidad. Se pretendía que la jurisprudencia constitucional pudiese acomodarse a las fluidas exigencias sociales, de tal modo que en *ningún caso* la desestimación de un recurso de inconstitucionalidad impidiese el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad sobre la misma disposición o precepto. En definitiva, se trató de recoger, como señaló el senador Calatayud Maldonado, el «principio evolutivo de la jurisprudencia» (12). Sin embargo, esta enmienda, a pesar de su espíritu abierto y progresista, no fue aceptada por el Congreso de los Diputados. El texto definitivo, dado el plazo que existe para interponer el recurso de inconstitucionalidad (art. 33), tiende a cristalizar la interpretación constitucional en un momento histórico determinado, impidiendo que la misma pueda evolucionar a impulsos de las cuestiones de inconstitucionalidad, no sujetas a plazos semejantes.

De nuevo se volvió a variar el sistema de legitimación (art. 32) para recurrir las disposiciones legislativas de las Comunidades autónomas, en el sentido de reconocer a los legitimados para impugnar las leyes de Estado la paralela legitimación para recurrir las normas y actos legislativos de tales Comunidades. De esta forma se volvió a la fórmula del dictamen de la Comisión de Constitución del Congreso, reconociendo esta capacidad al Presidente del Gobierno, al Defensor del Pueblo, a cincuenta Diputados y a cincuenta Senadores. Por otro lado se impidió que la legislación de las Comunidades Autónomas pudiese ser impugnada por órganos de Comunidades distintas, pues éstas quedaron facultadas para impugnar, además de las propias disposiciones legislativas, sólo las leyes del Estado cuando afectasen a su concreto ámbito de autonomía. Con esta innovación se buscó, como señalaron los señores Fernández Viagas y Villar Arregui, el establecimiento de una protección de las Comunidades autónomas. Ambas modificaciones fueron aceptadas por el Congreso de los Diputados en su posterior intervención.

En el artículo 52, referente a la tramitación del recurso de amparo, se añadió un nuevo apartado 2, facultando a la Sala del TC para acordar, de oficio o a instancia de parte, la sustitución del trámite de

(12) *Diario*, cit., p. 471.

alegaciones por la celebración de vista oral. Esta enmienda también se incorporó al texto definitivo de la ley.

Asimismo el Congreso aprobó la adición de un nuevo apartado al artículo 55, propuesto por el Senado, por el que la aceptación de un recurso de amparo, en base a que la aplicación de una ley lesiona derechos fundamentales o libertades públicas, podrá determinar que el Pleno del TC declare su inconstitucionalidad. Con ello se ha pretendido introducir un procedimiento más abreviado para la declaración de inconstitucionalidad cuando el TC ya ha comprobado, a través del recurso de amparo, que la ley en cuestión infringe la Constitución.

Por otra parte se varió la rúbrica del título IV de la ley, que pasó a ser «De los conflictos constitucionales», en lugar de la anterior, «De los conflictos constitucionales de competencia y de atribuciones». Con sentido análogo su capítulo III quedó intitulado «De los conflictos entre órganos constitucionales del Estado», suprimiéndose la anterior referencia a «conflictos de atribuciones». Este cambio fue valorado positivamente por el senador socialista Laborda Martín, por suprimir una concreta referencia susceptible de aplicaciones ambiguas (13).

Este mismo espíritu restrictivo se manifestó en la supresión de la referencia al Tribunal de Cuentas como órgano legitimado para plantear estos conflictos constitucionales en el artículo 59-3, por entenderse que esta facultad debía limitarse a los concretos órganos constitucionales en que culminan los poderes del Estado (Gobierno, Congreso, Senado y Consejo General del Poder Judicial). Tanto esta modificación como la aludida en el párrafo anterior fueron aprobadas por el Congreso.

Una variación importante se introdujo en el artículo 79, relativo al recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Estatutos de Autonomía y leyes orgánicas. Así, se precisó el objeto y momento de estos recursos (sobre los que ya nos hemos manifestado anteriormente), estableciendo que el texto definitivo contra el que pueden interponerse es el aprobado por el Congreso tras el pronunciamiento sobre las enmiendas aprobadas por el Senado, lo que debe hacerse dentro de los tres días siguientes a la conclusión del texto. Al mismo tiempo se aclara que la legitimación para esta vía es la misma que la de los recursos de inconstitucionalidad en sentido estricto. También esta enmienda fue ratificada por el Congreso de los Diputados.

Finalmente, y resumiendo, pueden referirse la adición de un apartado 2 al artículo 80, fijando con criterio abierto los órganos para presentar los escritos de interposición de los recursos, y la variación del

(13) *Diario*, cit., p. 473.

sistema de ingreso en el Cuerpo de Letrados del TC (art. 97), que pasó del concurso restringido para ciertos Cuerpos de funcionarios al concurso-oposición según las normas de su Reglamento. Esta segunda enmienda fue aceptada por el Congreso; no así la primera.

D. Nueva intervención del Congreso de los Diputados

a) La interpretación del artículo 90-2 de la Constitución

El proyecto de ley orgánica del TC fue el primero, tras la aprobación de la Constitución, en recibir enmiendas del Senado, lo que a su vez determinó la primera aplicación del trámite de reenvío al Congreso para la votación sobre la aceptación o rechazo de las mismas, previsto en el artículo 90-2 de la Constitución. Por ello es muy interesante examinar la interpretación que se realizó de esta norma.

Por un lado, el presidente del Congreso manifestó que en esta nueva intervención de la Cámara «sólo se debaten y votan las enmiendas; no se vota el texto del proyecto». Para su aceptación basta la mayoría simple de votos. Además, si se trata de una ley orgánica como es la del TC, esta aceptación, «por el juego de los artículos 90 y 81, supone la incorporación inicial al texto a efectos de la votación de conjunto prevista en el artículo 81. Si en la votación de conjunto el texto que incorpore las enmiendas obtiene la mayoría absoluta favorable, esas enmiendas quedan definitivamente incorporadas al texto y, en caso contrario, las enmiendas quedan rechazadas» (14). En definitiva, esta interpretación supone que las enmiendas sufren una doble votación: primero, aisladamente y requiriéndose la mayoría simple, y segundo, sobre el conjunto con exigencia de mayoría absoluta. También implica que pueden darse dos votaciones sobre la totalidad en las que, en virtud del artículo 81-2 de la Constitución, se exige la mayoría absoluta para su aprobación: una, anterior a la intervención del Senado, y otra, eventual, cuando éste introduce enmiendas. No obstante, esta segunda votación afecta sólo a las enmiendas del Senado, de tal modo que si no se obtiene la mayoría absoluta se vuelve al texto primitivo del Congreso, entendiéndose rechazadas tales enmiendas.

Por otro lado se planteó la cuestión de la posibilidad de presentar enmiendas *in voce* a las remitidas por el Senado, de tal modo que fuese el texto resultante de esta posible corrección el que se sometiese a votación (15). Esta posibilidad fue rechazada de plano por la Presi-

(14) *Diario de Sesiones del Congreso de Diputados* núm. 30 (1979), p. 1751.

(15) Véanse intervenciones de los señores Alzaga y Peces-Barba en *Diario*, cit., páginas 1763 y ss.

dencia, señalando que «a efectos de la aceptación o rechazo de la enmienda no deben introducirse elementos adicionales respecto a los que estaban perfilados...; se trata de aceptar o rechazar la enmienda del Senado en los términos en que ha sido propuesta». En cambio, lo que sí se admitió durante el debate fue votar fraccionadamente el texto de una misma enmienda, permitiendo así la aceptación de una parte y el rechazo de otra.

b) *Otros extremos*

Ya hemos referido diversas enmiendas que, aprobadas por el Senado, fueran ratificadas o rechazadas por la Cámara baja. Por ello no es preciso volver sobre estas cuestiones.

Junto a lo anterior merece reflejarse la cuestión planteada por el señor Roca Junyent en torno a la enmienda del Senado al artículo 41-2, en el sentido de admitir el recurso de amparo por violaciones de derechos y libertades originadas por disposiciones, actos o simple vía de hecho del Estado, Comunidades autónomas y demás entes públicos. Según el portavoz de la Minoría Catalana, la inclusión del término «disposiciones» supone «una verdadera alteración sustancial, en tanto en cuanto por la vía de amparo podría introducirse, agotado ya el plazo para interponer recursos de inconstitucionalidad contra disposiciones normativas, una modificación que permitiera reabrir peligrosamente los plazos para este tipo de recursos» (16). Por su parte, el señor Alzaga consumió un turno en favor del texto del Senado señalando que, si se interpretaba conjuntamente con el artículo 43, se podía llegar perfectamente al resultado pretendido por el señor Roca Junyent: impedir que se instrumente el recurso de amparo como un recurso de inconstitucionalidad encubierto cuando hayan transcurrido los plazos de éste. Según esta interpretación conjunta, el término «disposiciones» debe referirse a las del Gobierno y de los órganos ejecutivos de las Comunidades autónomas, sin que pueda alcanzar a las disposiciones legislativas. La enmienda del Senado fue aceptada ampliamente por la Cámara baja.

No fue aceptada, en cambio, la enmienda del Senado al artículo 90 en el sentido de mantener la publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, junto a la sentencia del TS de los votos particulares de sus magistrados, pero «sin mencionar el nombre o nombres de sus autores». Según el diputado Peces-Barba, este inciso podía producir

(16) *Diario*, cit., p. 1763.

una dinámica de irresponsabilidad en la formulación de votos particulares y la dificultad de identificar posiciones doctrinales (17).

Finalmente debe dejarse constancia del elogio de las diferentes Minorías del Congreso a las mejoras que, en general, supusieron las enmiendas del Senado.

III. LA INVESTIDURA DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO (18-25 DE FEBRERO DE 1981)

1. Antecedentes

A) La dimisión del anterior presidente del Gobierno

El día 29 de enero de 1981, el señor Suárez González anuncia su dimisión como presidente del Gobierno a través de un mensaje televisado. De esta forma se pone en marcha el mecanismo tendente a la formación de un nuevo Gabinete, por segunda vez tras la aprobación de la Constitución. (La primera se produjo en marzo de 1979, luego de la celebración de elecciones generales, el 1.º de dicho mes.)

El artículo 101, apartado 1, de la Constitución establece que la celebración de elecciones generales, la pérdida de la confianza parlamentaria y la dimisión o fallecimiento del presidente son los supuestos en que *cesa* el Gobierno, sin perjuicio de que, como dispone el apartado 2 del mismo artículo, el Gobierno cesante continúe en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

Por tanto, las consecuencias de la dimisión del presidente del Gobierno son particularmente graves, en cuanto suponen el automático cese del Gobierno, que sólo permanece en funciones para atender los asuntos de ordinaria o urgente administración.

A la vista de este resultado, parecía lógico pensar que la dimisión del presidente del Gobierno tenía que formalizarse en algún modo. En ocasión anterior hemos abogado por la publicación de un Decreto recogiendo el cese del presidente dimitido y, por ende, de todo el Gobierno, sin perjuicio de respetar su permanencia en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno (18). Así como el nombramiento del presidente y de los miembros del Gabinete se produce mediante sendos Reales Decretos insertos en el *Boletín Oficial del Estado*, el

(17) *Diario*, cit., p. 1771.

(18) Véase nuestro comentario al artículo 101 en F. Garrido Falla y otros autores: *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980.

cese, por pura lógica, debe manifestarse en la misma forma. Y este cese se produce, como inequívocamente señala el artículo 101 de la Constitución, en el momento de la dimisión del presidente, no en otro posterior.

Sin embargo, nada de esto se ha producido en la dimisión que nos ocupa. El Real Decreto 249/1981, disponiendo el cese del señor Suárez González, no ha aparecido sino el mismo día en que se publicó el Real Decreto designando al señor Calvo-Sotelo y Bustelo como nuevo presidente (28 de febrero de 1981), en vez de hacerlo a raíz de la dimisión. La incoherencia saltaba a la vista en el primero de los Decretos citados en cuanto aludía a una dimisión que, sin embargo, no constaba oficialmente. Decía así este Decreto: «... como consecuencia de la dimisión presentada por don Adolfo Suárez González, vengo en declarar el fin de sus funciones como presidente del Gobierno, agradeciéndole los servicios prestados...». Debe recordarse que las páginas del *Boletín Oficial del Estado* son la boca a través de la cual el Estado se manifiesta. Sólo es oficial, en el sentido de producir consecuencias jurídicas para el Estado, aquello que aparece publicado en dicha colección, cuya denominación es bien clara a este respecto: *Boletín Oficial del Estado*. Por eso no puede considerarse oficial lo proclamado a través de un mensaje radiotelevisado ni el mero anuncio oral de la dimisión hecho por algún alto funcionario.

De esta forma se ha dado el caso de un Gobierno *de facto* dimitido y, por tanto, cesado, pero que formalmente se mantenía como Gobierno en plenitud de atribuciones, situación que se ha prolongado durante casi un mes (29 de enero-27 de febrero de 1981). En efecto, desde un punto de vista formal no había ninguna diferencia entre el Gobierno anterior al 29 de enero y el posterior a esta fecha.

Tal vez por esto el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie I, número 90, página 778, publicó la siguiente comunicación de la Presidencia de dicha Cámara: «Producida la dimisión del presidente del Gobierno, don Adolfo Suárez González, esta Presidencia, de acuerdo con la Mesa, ha dispuesto que, mediante la inserción de la presente comunicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, se ponga en público conocimiento este hecho, que determina la aplicación de las previsiones constitucionales establecidas para este supuesto. Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de enero de 1981.—El presidente del Congreso de los Diputados, Landelino Lavilla Alsina.» Sin embargo, esta comunicación (¡inserta en la serie I, de información semanal, en letra minúscula y tras una burocrática relación de documentos presentados en la Secretaría General de la Cáma-

ra durante la semana anterior!) no puede subsanar la omisión del cese en el *Boletín Oficial del Estado*. Piénsese que el «BOCG», Congreso de los Diputados, es una publicación interna de la Cámara, que no tiene relevancia más allá del ámbito de la misma. La inserción comentada, en sí misma positiva, no puede compensar la ausencia de publicación en el diario oficial del Estado. Lo anómalo del procedimiento se comprueba en que el oficio de la Presidencia del Congreso no mencionó ni la fecha de la dimisión del señor Suárez—ya que no constaba formalmente—ni la forma en que se tuvo conocimiento de ella, por lo que cabe suponer que no hubo comunicación oficial al respecto. La inserción en la serie de información semanal del boletín de la Cámara, y en letra pequeña, trasluce que no existió pretensión de oficializar a través de tan singular manera la dimisión del anterior presidente del Gobierno, sino tan sólo dejar alguna constancia a los efectos internos del Congreso.

La cuestión no es, a nuestro juicio, baladí, pues además de las razones lógicas ya esbozadas, debe quedar fijado de modo fehaciente el momento en que se produce el cese por dimisión, para impedir cualquier tentación en orden a actuar como si todavía existiese un Gobierno en plenitud de atribuciones.

Bien es verdad que nuestra Constitución (art. 64-1) no aclara quién debería refrendar el Decreto disponiendo el cese del Gobierno, si el presidente dimitido o algún ministro, o bien el presidente del Congreso. Sin embargo, esta cuestión, en sí misma digna de estudio, no empece en modo alguno las consideraciones antes expuestas.

B) *Las consultas del Rey*

El Rey procedió a evacuar consultas «con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria», según establece el artículo 99, apartado 1, de la Constitución, con vistas a proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno.

Esta desafortunada dicción constitucional se ha traducido en la imposición al Rey del deber de consultar con los portavoces de todas las fuerzas políticas presentes en el Congreso de los Diputados, aunque esta presencia consista en la posesión de un solo escaño. Al igual que en las consultas que precedieron a la primera investidura (marzo 1979), se ha producido una larga relación de diputados que se han entrevistado con el Rey con el fin teórico de coadyuvar en la formación de un nuevo Gobierno.

Partidos políticos que cuentan con un único diputado en la Cámara

baja han estado presentes en este trámite. De esta forma se desnaturaliza en buena parte el sentido de las consultas, que no es otro que el de lograr una mayoría que apoye al futuro Gobierno. Las consultas sólo deberían alcanzar a los representantes de las minorías o grupos parlamentarios que por su importancia numérica puedan afectar o condicionar ese resultado.

El absurdo del mandato constitucional se revela en que si, por ejemplo, el Congreso de los Diputados contase con cincuenta diputados pertenecientes a partidos políticos distintos, el Rey tendría que conceder consultas a todos y cada uno de esos diputados. En cambio, el artículo mencionado impide que el Rey pueda recibir a otras personas que, por su autoridad moral, experiencia política u otras circunstancias, servirían para interponer sus buenos oficios en orden a resolver las crisis de Gobiernos.

En definitiva, se trata de un precepto muy rígido que dificulta la flexibilidad que debería tener el Rey para hacer obtener el mejor aprovechamiento posible del trámite de consultas. (Los desgraciados acontecimientos del 23 de febrero, con el intento de golpe de Estado, han puesto de manifiesto la conveniencia de que la Jefatura del Estado tenga un mínimo ámbito de autonomía.)

C. Duración de la crisis abierta con la dimisión

Una de las características de la crisis gubernamental a que se refiere esta crónica es la de su larga duración. Así, desde que se produce la dimisión verbal del presidente del Gobierno hasta que se inician los debates del Congreso de los Diputados sobre la investidura del candidato (18 de febrero), transcurren veinte días. Esta situación fue causada por la coincidencia temporal del Congreso del principal partido del arco parlamentario, *Unión de Centro Democrático*, con la crisis abierta por la dimisión del señor Suárez, sin que sea éste el lugar para estudiar los motivos de esa coincidencia. Antes de que el Rey pudiese proponer un candidato a la Jefatura del Gobierno, se hizo preciso aguardar a la celebración del referido *Congreso de Unión de Centro Democrático*, que, a los efectos que aquí interesan, debía definir su línea política futura y respaldar a su nuevo líder cara a dicha Jefatura.

Por otro lado, desde que el Rey firma la propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno (10 de febrero de 1980) hasta que se inician los debates de investidura (18 del mismo mes) transcurren ocho días, plazo que puede considerarse prolongado, pues los períodos de Gobier-

nos en funciones suponen una fase de interinidad en la vida del Estado que debe cerrarse cuanto antes. De ahí que resulte conveniente, como norma de principio, celebrar sin demora el trámite de investidura una vez que se cuenta con la propuesta real del candidato. En este sentido debe recordarse que desde que se aprueba la candidatura y se efectúa el nombramiento pueden transcurrir varios días más, razón por la que no conviene retrasar el inicio del procedimiento parlamentario.

2. *La propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno*

Comencemos por recordar lo que establece el artículo 64-1 de la Constitución: «La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno y la disolución prevista en el artículo 99 serán refrendados por el Presidente del Congreso.»

A la vista de esta disposición, cabría esperar que la propuesta del Rey sobre el candidato a la Presidencia del Gobierno sería publicada en el *Boletín Oficial del Estado*. En efecto, no sólo la conveniencia de fijar de modo fehaciente el contenido de esta propuesta, de tal forma que pueda ser conocida oficialmente por todos los ciudadanos, aconseja su inserción en dicho Boletín, sino también la necesidad de dar una aplicación coherente a la cláusula constitucional. Cuando la Constitución ha fijado de modo expreso quién hace esta propuesta (el Rey) y quién la refrenda (el Presidente del Congreso), es porque da la máxima importancia a este acto. Un acto que aparece recogido nada menos que a nivel constitucional debe tener el suficiente relieve jurídico-político como para tener un reflejo en las páginas del *Boletín Oficial del Estado*, que, repetimos, es el órgano a través del cual el Estado se manifiesta oficialmente.

Sin embargo, y al igual que ocurrió con el cese del Presidente del Gobierno, nada de esto ocurrió en la propuesta del señor Calvo-Sotelo como nuevo primer ministro. El único anuncio fue la lectura del siguiente escrito del Rey por el secretario 1.º de la Cámara (*Diario de Sesiones* núm. 143, p. 9150): «Excelentísimo señor: Producida la dimisión del Presidente del Gobierno, don Adolfo Suárez González, y celebradas las consultas con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, he tenido a bien proponer como candidato a dicha Presidencia a don Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo.—Lo que comunico a V. E., de acuerdo con el artículo 99 de la Constitución, para que, a través de V. E., se efectúe al Congreso de

los Diputados la oportuna propuesta.—Madrid, 10 de febrero de 1981
Firmado: Juan Carlos, Rey.—El Presidente del Congreso de los Diputados, Landelino Lavilla Alsina.»

La corrección del contenido de este escrito contrasta con lo que, a nuestro juicio, constituye un defecto de publicación. Su trascendencia y su carácter constitucional reclaman una publicación más formalizada que su simple lectura al inicio de la sesión de investidura ante la Cámara baja.

No se comprende que el Real Decreto de nombramiento del Presidente del Gobierno, que aparece recogido en el artículo 64-1 de la Constitución en un plano de absoluta igualdad con la propuesta de candidato, se publique en el *Boletín Oficial del Estado* y no este segundo. Dada la igual previsión de la Constitución para estos dos actos resulta injustificado que se publique uno y otro no: la propuesta de candidato tiene trascendencia política como para merecer este tratamiento. No hay ningún obstáculo que se oponga a que aparezca en el *Boletín Oficial del Estado* un Decreto, refrendado por el Presidente del Congreso, con la candidatura a la Jefatura del Gobierno. (Lo cual no impide, evidentemente, su reproducción en alguna publicación interna de la Cámara.)

3. *El debate de investidura*

No corresponde en este lugar hacer un análisis del contenido de las distintas intervenciones en el debate de investidura celebrado a partir del día 28 de febrero de 1981. La extensión que ello comportaría y el enfoque jurídico que aquí pretendemos hacer nos aconsejan limitarnos a los problemas constitucionales y parlamentarios que ha podido plantear.

En este sentido merece apuntarse el carácter un tanto desequilibrado y desigual que tuvo el debate. El candidato a la presidencia del Gobierno tuvo que soportar por sí solo su desenvolvimiento, exponiendo el programa y contestando a las distintas intervenciones. Exposición claramente favorable al candidato y a su programa; sólo hubo la del Grupo de Unión de Centro Democrático. En cambio, las intervenciones contrarias o críticas fueron numerosísimas. Así, las de los Grupos Andalucista, Socialista Vasco, Vasco-P. N. V., Coalición Democrática, Minoría Catalana, Mixto, Socialistas de Cataluña, Comunista y Socialistas del Congreso (v. *Diario de Sesiones del Congreso* números 144 y 145, de 19 y 20 de febrero de 1981).

Con ello se dio la paradoja de que sólo hubo una intervención favorable frente a nueve críticas, al tiempo que el Grupo que respaldaba al candidato, UCD, contaba con 165 escaños de un total de 350, esto es, el 47,1 por 100 de los mismos. Si a ello se añade que el Grupo Mixto pudo repartir el tiempo que le correspondía entre sus miembros, que pertenecen a partidos políticos distintos y que, en esta ocasión, los turnos consumidos por estos diputados fueron contrarios al candidato y a su programa, la desproporción se hace aún mayor. La imagen final resultante de este debate es que el señor Calvo-Sotelo se encontraba en una posición muy minoritaria, cuando la realidad es que contaba con el apoyo del Grupo más importante. En la primera votación no obtuvo la mayoría absoluta (176 votos) para resultar proclamado elegido, pero sí consiguió más votos favorables que contrarios: 169 a favor, 158 en contra, 17 abstenciones. Para que existiese correlación entre el signo del debate y el resultado de la votación habría sido necesario que el número de votos contrarios superase abiertamente al de los favorables. Y, sin embargo, el balance de la votación fue favorable al candidato, si bien no alcanzó la mayoría absoluta exigida por el artículo 99 de la Constitución para resultar elegido en la primera votación. Con ello se pone de manifiesto el contraste entre la fisonomía del debate y la configuración real de la Cámara.

¿Cuáles son las causas de esta situación? Por un lado debe señalarse el considerable fraccionamiento en Grupos que se observa en el Congreso de los Diputados: diez Grupos para un total de 350 diputados. Pero, fundamentalmente, la propia regulación del debate determinaba este resultado. Las normas dictadas al efecto por la presidencia de la Cámara «BOCG», Congreso, serie H, núm. 47-I, 13 de febrero de 1981) establecían que tras la exposición del programa por el candidato podían intervenir «los diversos Grupos parlamentarios que lo soliciten, por tiempo máximo de treinta minutos cada uno, pudiendo hacer uso de la palabra durante ese tiempo uno o varios miembros del mismo Grupo». Así, pues, no se autorizaban otros turnos que los de portavoces de Grupos. De esta forma, aunque el Grupo de UCD hubiese dispuesto de la mayoría absoluta de escaños, el resultado hubiese sido el mismo, pues sólo gozaría de un turno, mientras que la minoría de la Cámara habría podido consumir muchos más turnos de oposición o crítica por el simple hecho de estar dividida en varios Grupos. Con ello la injusticia a que llega este procedimiento se hace evidente.

Los turnos de Grupos, aun siendo muy convenientes, no pueden ser los únicos, pues no siempre constituyen un fiel reflejo de la com-

posición e inclinación de la Cámara. Junto a ellos deberían introducirse turnos a favor y en contra, expuestos en forma alternativa, con lo cual el debate cobraría mayor viveza y, sobre todo, proporcionaría un reparto más justo del tiempo disponible. Estos turnos a favor y en contra permitirían que por parte del Grupo o Grupos mayoritarios de la Cámara se pudiese intervenir más veces para apoyar al candidato y a su programa, al tiempo que se mantendrían los derechos de intervención de la oposición a través de los turnos en contra. De esta forma se lograría distribuir los turnos de palabra en modo acorde a la composición real de la Cámara, que es lo que realmente cuenta a efectos de las votaciones, y no en función del número de Grupos parlamentarios existentes.

Las consideraciones anteriores se ven reforzadas a la vista de que, según las normas de la Presidencia sobre el debate de investidura, antes referidas, las contestaciones a los turnos de portavoces tenían que hacerse por el propio candidato, sin previsión alguna de sustitución por miembros de su mismo Grupo.

4 *La doble votación*

Por vez primera ha sido necesario recurrir a la doble votación contemplada en el artículo 99 de la Constitución: no obtenida la mayoría absoluta en la primera, el candidato debe someterse a una segunda cuarenta y ocho horas después, en la que sólo se exige mayoría simple para resultar elegido.

El intento de rebelión militar contra el sistema constitucional, desarrollado el día 23 de febrero de 1981, truncó la segunda votación, que se estaba realizando en el momento en que se produjo la invasión del Congreso de los Diputados por un grupo armado. Este lamentable suceso determinó la necesidad de repetir la votación (v. «Diario de Sesiones» de 25 de febrero de 1981, número 147), al tiempo que diversas fuerzas políticas, ante la gravedad de las circunstancias, decidieron pasar a una postura favorable al candidato y a su programa, con el objeto de posibilitar el nacimiento de un Gobierno fuerte y seguro de sí mismo. Con ello, se llegó al resultado de obtener una mayoría absoluta (186 votos a favor y 158 en contra) en esta segunda votación, en la que sólo se necesitaba una mayoría simple para triunfar.

Este desenlace ha revelado la futilidad del sistema de doble votación regulado en el artículo 99 de la Constitución. No tiene ninguna justificación exigir mayoría absoluta en el primer sufragio si el mis-

mo candidato y con el mismo programa se puede someter a una segunda votación, en la que sólo se requiere mayoría relativa, cuarenta y ocho horas después. Si se establece un requisito o exigencia debe haber alguna consecuencia jurídica para el caso de que no se cumpla. De otra forma se hace superfluo. No puede alegarse que la razón es que se pretende obtener Gobiernos fuertes, apoyados por la mayoría absoluta de los diputados, pues en ese caso no debería haberse establecido la segunda votación en la forma en que se ha hecho. Tampoco son de recibo argumentos sobre el distinto prestigio que supone para los Gabinetes haber obtenido la investidura en la primera o en la segunda votación. El prestigio que supone resultar elegido por mayoría absoluta en modo alguno se imposibilitaría si sólo hubiese una votación en la que se requiriese mayoría simple: La investidura del señor Calvo-Sotelo constituye una buena prueba al respecto.

CRITICA DE LIBROS

