

# ESTUDIOS

---

## RELACIONES ENTRE LOS ALTOS ORGANOS DEL ESTADO

(ENSAYO SOBRE EL TITULO IX DE LA LEY ORGANICA DEL ESTADO)

### INTRODUCCIÓN

Este Título IX de la Ley Orgánica del Estado no es de los clásicos del Derecho constitucional histórico y comparado.

Históricamente no encontramos precedente de este título en nuestros sistemas políticos anteriores, pues ni siquiera el Anteproyecto de Constitución de 1929, que planteaba una problemática comparable a la actual, contenía ningún título que se refiriese a este tema. Forzando un poco la máquina interpretativa, pudiera encontrarse ciertos atisbos de similitud entre el título que ahora nos ocupa y el que con la denominación «De la celebración y facultades de las Cortes» se contenía en nuestras Constituciones de 1837, de 1845, *nomata* de 1856, de 1869, proyecto republicano de 1873 y de 1876.

En efecto, en todas estas Constituciones, después de unos preceptos destinados al estudio de la organización de las Cortes, venía este otro título, en el que se abordaban en definitiva las relaciones entre las Cortes y el Rey y su Gobierno; es decir, prácticamente se regulaban las relaciones entre los altos órganos del Estado.

Sin embargo, sería muy aventurado pretender establecer relaciones de causa a efecto entre el título que nos ocupa de la Ley Orgánica del Estado español actual y nuestro Derecho constitucional histórico, de tal forma que bien puede afirmarse que nos hallamos ante una novedad.

El mayor entronque cabe encontrarlo en Francia, ya que el Título V de la actual Constitución francesa de 1958 recibe la denominación de «Relaciones entre el Parlamento y el Gobierno». De aquí pasó a otras Constituciones de influencia francesa, como las de Guinea (1958), Marruecos (1962), Congo (Brazzaville, 1963), Camerún (1961), República Centroafricana (1962).

Dahomey (1964), Mauritania (1961), Mali (1961), Níger (1960), Chad (1962), Madagascar (1962), Senegal (1963), Togo (1963) y Alto Volta (1960). En cambio, no encontramos el más mínimo rastro de orden similar en ninguna otra Constitución del mundo occidental ni del mundo oriental.

La motivación francesa de 1958 era muy clara, pues se hacía preciso resolver una aguda crisis política, provocada en gran medida por la inestabilidad gubernamental, de manera que fué preciso regular minuciosamente una serie de privilegios y de garantías que habían de ser respetadas por el Parlamento en sus relaciones con el Gobierno.

El efecto querido se logró en Francia, puesto que desde 1958 existe una estimable estabilidad gubernamental, aunque resulte difícil averiguar si es a causa de las previsiones del Título V de la Constitución, o bien porque el «gaullismo» viene obteniendo mayorías respetables en las elecciones.

#### NATURALEZA DE LAS RELACIONES DE LOS ALTOS ÓRGANOS DEL ESTADO

Aun cuando el título que nos ocupa trata de órganos de muy diversa naturaleza, como el Tribunal de Cuentas (art. 55), así como el nombramiento de su presidente y de los del Consejo de Estado, Tribunal Supremo y Consejo de Economía Nacional (art. 58), y otros preceptos de menor entidad, se hace preciso reconducir la problemática a las relaciones entre los altos órganos esencialmente políticos; esto es, a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, que constituyen la fuente de la dinámica política entre los altos órganos del Estado. Sin duda, mientras no se produzcan las previsiones sucesorias en la Jefatura del Estado, las relaciones entre los altos órganos del mismo son de claro predominio del actual Jefe del Estado, como consecuencia no sólo de su autoridad moral y capital político, sino también porque formalmente así está admitido en la disposición transitoria primera, II de la Ley Orgánica del Estado.

Ahora bien: cuando se produzcan las previsiones sucesorias surgirá un gran vacío, que es lo que en cierta medida trata de colmar el título que nos ocupa. Sin duda que el sucesor no podrá ni deberá recoger todos los poderes que el Caudillo tuvo, y sin embargo, será preciso asegurar un nuevo equilibrio funcional.

Por ello el denominador común de todos los preceptos que integra el Título IX de las relaciones entre los altos órganos del Estado consiste en marcar las posiciones tácticas de los poderes en funcionamiento, pretendiendo asegurar de esta forma un equilibrio y una estabilidad política. Es ésta la parte funcional de la Ley Orgánica del Estado, y por lo tanto, la

de tratamiento más delicado por afectar a resortes que requieren un excelente engranaje. En definitiva, se trata de caracterizar el funcionamiento regular de los poderes, que es algo distinto del retrato de las instituciones del régimen o de la continuidad del Estado, que constituye la orgánica fundamental de la Ley Constitucional española. Pero mientras que una fotografía es fácil de interpretar, una película de lo que será el funcionamiento del sistema es algo mucho más sutil, puesto que requiere grandes dosis de previsión, aparte de un gran tacto político, y son éstas las cuestiones que mayores dificultades suelen presentar en las Constituciones. Las previsiones de los fundadores de la Constitución norteamericana no pudieron imaginar que el funcionamiento de los Poderes públicos pudiera producirse en la forma en que actualmente discurren, después de una evolución laboriosa e imprevisible. Lo mismo podría decirse de cualquier otra Constitución que, si bien en su orgánica suele parecerse bastante a las previsiones normativas, no suele ocurrir lo mismo con su aparato funcional, que siempre se dispara por caminos imprevisibles.

Ante esta realidad, bueno es que la Ley Orgánica del Estado haya tratado de establecer previsiones, pero son éstas tan parcas, que, por una parte, habrá que adivinar más que constatar la intención del legislador, y por otra parte, quizá sea ello lo mejor, habida cuenta de lo difícil que resulta de prever este juego funcional de los poderes.

En nuestro difícil intento de glosar el Título IX que nos ocupa, trataremos de distinguir las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo y las posibilidades de un neoparlamentarismo.

#### RELACIONES DEL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

Las previsiones del Título IX de la Ley Orgánica del Estado son muy parcas en este punto. El artículo 50 comienza afirmando que «además de su participación en las tareas legislativas, compete...»; es decir, el legislador ha previsto que existen relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo en otras partes de la ley, además de lo poco que dice el Título IX.

Si se analizan y valoran adecuadamente todos esos preceptos, cabe obtener las siguientes conclusiones principales: 1.º Un predominio claro del Ejecutivo. 2.º Una presunción favorable del Decreto sobre la Ley. 3.º La existencia de cierta primacía accidental del Legislativo; y 4.º La insinuación de una relación de base entre el Legislativo y el Ejecutivo a través del Movimiento.

1.º *Predominio del Ejecutivo*

Aparte del predominio temporal, pero acusadísimo, en favor del Ejecutivo en tanto no se produzcan las previsiones sucesorias en la Jefatura del Estado (consecuencia obligada de lo establecido en la disposición transitoria primera), es constatable en cualquier caso el predominio del Ejecutivo, que es el verdadero árbitro de la nación. Sin duda que la mala experiencia histórica de un Ejecutivo debilitado por el multipartidismo y las luchas parlamentarias ha provocado una reacción general en el mundo favorable al fortalecimiento del Ejecutivo, que en el caso concreto de España se encuentra respaldado por la excelente experiencia de paz y orden político que ha producido el Régimen durante estos últimos lustros.

Por esta razón es explicable que la Ley Orgánica del Estado trate de consolidar esta situación reconociendo expresamente al Ejecutivo las siguientes funciones de primacía funcional sobre el Legislativo:

— El Ejecutivo *convoca* al Legislativo (artículo 7.º de la Ley Orgánica del Estado), y aun cuando debe hacerlo «con arreglo a la Ley», lo cierto es que, a pesar de las previsiones del artículo 61 del Reglamento de las Cortes, tiene el Ejecutivo un amplio margen de convocatoria. Además, está bajo la salvaguardia del Ejecutivo asegurar «el funcionamiento de los altos órganos del Estado y la debida coordinación entre los mismos» (artículo 6.º de la Ley Orgánica del Estado). Aún se resalta más claramente esta facultad de convocatoria por el Ejecutivo en el artículo 9.º de la ley de las Cortes al determinar que las Cortes se reúnen «siempre que sean convocadas por el presidente, de acuerdo con el Gobierno». No corresponde, en cambio, al Ejecutivo acordar la disolución de las Cortes, pero sí puede prorrogar una legislatura por causa grave y por el tiempo indispensable (artículos 7.º, b), y 10, c) de la Ley Orgánica del Estado).

— El Ejecutivo no solamente puede legislar por Decreto-ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la ley de las Cortes, sino que puede asumir excepcionalmente los *plenos poderes* del Estado, «dando cuenta documentada a las Cortes» (artículo 10, d) de la Ley Orgánica del Estado en relación con el 35 del Fuero de los Españoles y 25 y 35 de la ley de Orden público de 31 de julio de 1959).

— El Ejecutivo señala el *Orden del día* de las Cortes (artículo

lo 8.º de la ley de las Cortes), y además, pronuncia el discurso inaugural de la apertura de cada legislatura y otros *mensajes* (artículo 7.º, a) de la Ley Orgánica del Estado). Aunque la Ley nada dice al respecto, lo cierto es que estos discursos no son tradicionalmente objeto de debate alguno, de manera que el Legislativo los escucha en silencio, y esto es una práctica parlamentaria muy generalizada. La vigente Constitución francesa afirma que estos mensajes habrán de ser leídos y que no darán lugar a ningún debate (artículo 18 de la Constitución de 1958).

— El Ejecutivo ha de sancionar las leyes para su efectividad, sin que esté obligado a hacerlo en todo caso, puesto que puede ejercitar el *veto suspensivo*, devolviendo una ley a las Cortes para nueva deliberación mediante mensaje motivado (artículo 17 de la ley de las Cortes). Si tuviera dudas constitucionales, siempre le cabe también el recurso al Ejecutivo de actuar en el trámite de resolución del recurso de contrafuero (artículo 59-II de la Ley Orgánica del Estado).

— El Ejecutivo tiene a su disposición la facultad de llevar a *referéndum* los proyectos de leyes elaborados por las Cortes, y no solamente cuando se trate de una ley Fundamental, sino siempre que lo considere oportuno por razones de «interés público» (artículo 1.º de la ley del Referéndum), lo cual constituye, sin duda, un medio de acción política muy importante que tiene en sus manos el Ejecutivo para encontrar fuerte respaldo a sus decisiones, caso de que discrepe alguna vez de lo actuado en las Cortes.

Cierto es que para el ejercicio de todas las anteriores atribuciones el Ejecutivo suele precisar de la asistencia del Consejo del Reino (artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado), y este alto órgano consultivo viene a ser una especie de Diputación permanente de las Cortes, ya que todos los consejeros son procuradores muy cualificados. Es decir, que a pesar de la primacía del Ejecutivo, la Ley Orgánica procura establecer los resortes necesarios para mantener criterios compensatorios que mantengan en cierta forma un moderado equilibrio de fuerzas y de poderes, lo cual no quiere decir, por todo lo que queda dicho, que estos frenos y contrapesos desdibujen grandemente el predominio del Ejecutivo, que claramente queda marcado en nuestro sistema constitucional, al igual que en la mayor parte de los modernos sistemas, en que se consagra el *leadership* del Ejecutivo.

## 2.º Presunción favorable del Decreto sobre la Ley

Es ésta una conclusión lógica de lo anteriormente sentado respecto a la primacía del Ejecutivo. Pero en manera alguna debe interpretarse esta presunción de manera que se altere el principio de la jerarquía normativa y que la Ley no siga estando en todo caso sobre el Decreto. Lo que ocurre es que frente al principio tradicional de que el Legislativo tiene facultad para regularlo todo, existe una clara distribución de competencias entre las materias que han de ser objeto de regulación legal y aquellas otras que han de serlo por Decreto. De manera que mientras las materias propias de ley vienen taxativamente enumeradas en los artículos 10 y 12 de las Cortes, las materias regulables por Decreto son todas las demás no comprendidas en los preceptos anteriormente enunciados. Esta presunción *juris tantum* en favor del Decreto está confirmada por el artículo 24 de la ley de Régimen jurídico del Estado en cuanto afirma que «adoptarán la forma de Decreto las disposiciones generales no comprendidas en los artículos 10 y 12 de la ley de las Cortes». Esta primacía en favor de la esfera reglamentaria se encuentra asimismo confirmada en Francia por el artículo 37 de su Constitución en cuanto afirma que «las materias no comprendidas en la esfera de la ley tienen carácter reglamentario».

Pero es que, además, los artículos 51 y 52 de la Ley Orgánica del Estado que están comprendidos dentro del Título IX que específicamente nos preocupa reafirma las facultades legislativas del Ejecutivo en lo que respecta a los Decretos legislativos (artículo 51) y de los Decretos-leyes (artículo 52).

A mayor abundamiento, el artículo 54 reserva la iniciativa legislativa al Ejecutivo, por lo que respecta a la ley de Presupuestos y aquellas que implican aumento de gastos públicos o disminución de los ingresos, con lo que se viene a confirmar una técnica parlamentaria recogida ya en el Reglamento de las Cortes Españolas (artículos 57 a 60), a la vez que se sale al paso de cualquier imprevisión u obstrucción, prorrogando los Presupuestos del ejercicio anterior si las Cortes no aprobaran los Presupuestos antes del primer día del ejercicio económico siguiente.

## 3.º Primacía accidental del Legislativo

Esta primacía viene resaltada por el artículo 50 de la Ley Orgánica del Estado en cuanto las Cortes reciben juramento de fidelidad al Jefe del Estado y al heredero de la Corona, resuelven todas las cuestiones que puedan surgir en orden a la sucesión en la Jefatura del Estado (ver artículo 6.º, 7.º

y 8.º de la ley de Sucesión), autoriza al Jefe del Estado para realizar una serie de actos que fundamentalmente vienen comprendidos en el artículo 9.º de la Ley Orgánica, aparte de cualquier otra intervención que al respecto establezcan las Leyes Fundamentales.

Claro que en compensación el Jefe del Estado nombra al presidente de las Cortes (artículo 7.º de la ley de las Cortes) y a los presidentes del Tribunal Supremo de Justicia, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas y del Consejo de Economía Nacional (artículo 58 de la Ley Orgánica). Todos estos nombramientos serán realizados a propuesta en terna del Consejo del Reino y por un mandato de seis años. Es decir, que en este punto nuevamente se manifiesta la Ley Orgánica extraordinariamente precavida estableciendo una serie de frenos y contrapesos compensatorios, con intervenciones y controles mutuos entre el Legislativo y el Ejecutivo.

#### 4.º *Relación de base entre el Legislativo y el Ejecutivo*

El artículo 4.º de la Ley Orgánica del Estado define al Movimiento no solamente como una comunión de españoles, sino también como una organización que promueve la vida política en régimen de ordenada concurrencia de criterios, y comoquiera que el Legislativo y el Ejecutivo deben ser fiel reflejo de esta ordenada concurrencia de criterios, resulta lógico pensar que a través del Movimiento se establecerán unos vasos comunicantes que, posiblemente, sean los más efectivos que para la relación entre ambos poderes pudiera haber pensado todo el sistema constitucional. Este es un tema muy sugerente, pero que no hacemos más que apuntarlo en cuanto instrumento de unión y de relación.

#### ¿NEOPARLAMENTARISMO?

Las relaciones políticas entre las Cortes y el Gobierno revisten singular trascendencia, pues sin duda matizarán el posible neoparlamentarismo que pudiera aparecer en el horizonte político español.

La Ley Orgánica del Estado se limita a afirmar que las Cortes «serán inmediatamente informadas» de los nombramientos de los nuevos Gobiernos y de las sustituciones de cualquiera de los ministros (art. 49) y que el Presidente del Gobierno y los ministros «informarán a las Cortes acerca de la gestión del Gobierno» y deberá responder a preguntas, ruegos e interpelaciones que se hicieran reglamentariamente (art. 53).

Estos preceptos son muy pocos para pensar en un neoparlamentarismo y cualquier cosa que contenga al respecto la Ley Orgánica, lo cierto es que el parlamentarismo goza en el Régimen del mismo disfavor que los partidos políticos y demás esencias del demoliberalismo de tan mal recuerdo en nuestra historia política. Sin embargo, los aludidos preceptos de la Ley Orgánica son algo más expresivos de lo que en principio pudiera parecer. De manera que, por una parte, los ministros son procuradores natos de las Cortes y, de otra parte, las Cortes han de ser informadas de sus nombramientos y de la gestión del Gobierno y de los ministros al frente de sus respectivos Departamentos ministeriales. Realmente para evitar el parlamentarismo hubiera sido preferible que los ministros no fueran miembros de las Cortes y, al igual que ocurre en los Estados Unidos de Norteamérica, que se limitaran a ser meros secretarios de despacho de un Ejecutivo fuerte, sin relación alguna con el Legislativo. Pero comoquiera que los ministros asisten normalmente a las sesiones de Cortes y la ley prevé ciertos lazos de relación, es preciso darle cierto significado a este hecho, porque, sin duda, esta relación entre el Gobierno y las Cortes no será en el futuro tan anodina como pudiera parecer y conviene prever los efectos políticos reales que se producirán. Es por esto por lo que nos atrevemos a afirmar que en el horizonte político español pueden configurarse ciertos atisbos de neoparlamentarismo que, sin duda, se producirá a través de tres fases diferentes y que estudiaremos mediante: 1.º El análisis de la situación parlamentaria actual, 2.º Previsión de la situación parlamentaria que surge como consecuencia de la aplicación de la Ley Orgánica del Estado. 3.º La situación parlamentaria futura, una vez que se produzcan los supuestos de la sucesión.

### 1.º *Análisis de la situación parlamentaria actual*

Por lo que respecta a la situación parlamentaria actual, es claro que los ministros tienen una vida política muy independiente de las Cortes. Para ser nombrado ministro no hace falta ser procurador en Cortes, y de hecho son muchos los ministros que han sido nombrados en estos últimos lustros y que no eran en el momento de su nombramiento procuradores en Cortes. Por otra parte es evidente que ningún ministro ha cesado por motivaciones parlamentarias.

En conclusión, la etapa que finaliza con la actual legislatura no ha dado pie al más mínimo síntoma de parlamentarismo y aunque el Reglamento vigente de las Cortes trató de introducir en 1957 ciertos instrumentos de control político del Gobierno, lo cierto es que ni las preguntas, ni los ruegos,



ni las interpelaciones, ni los turnos en contra, han sido tácticas políticas usuales, y ningún ministro ha llegado a tener nunca una preocupación seria porque un proyecto suyo pudiera ser rechazado en las Cortes.

Resulta curioso constatar que en esas circunstancias los ministros hayan sido asiduos asistentes al banco azul de las Cortes. Quizá la explicación resida en que en casi todas las sesiones plenarias interviene algún ministro y los demás acuden a escucharle por principio de solidaridad. También puede obtenerse una explicación válida si se tiene en cuenta que la vida pública española ha estado tan poco politizada en estos últimos lustros que la oportunidad presentada por las Cortes con caja de resonancia política no era para ser desaprovechada por los ministros. Por último, también resulta interesante resaltar que las sesiones plenarias de las Cortes suelen ser pocas al cabo del año, y a buen seguro que los ministros hubieran sido menos asiduos del banco azul si las reuniones plenarias hubieran sido más frecuentes.

En buena medida puede explicarse la absoluta negación del funcionamiento de los mecanismos parlamentarios hasta ahora, en la notoria despolitización de las Cortes por una parte, pero, sobre todo, en la gran personalidad del Caudillo que ha dado como resultado que el Gobierno viva mucho más pendiente de su confianza personal que de la de las Cortes. Además, el Caudillo ha actuado en sus relaciones con las Cortes mucho más como Jefe del Estado que como Jefe de Gobierno; es decir, el Caudillo nunca se ha sentado en las Cortes en la cabecera del banco azul como Presidente del Gobierno, sino que se ha limitado a asistir como Jefe de Estado a las sesiones solemnes de inauguración de legislatura o para dar lectura a algún mensaje importante; es decir, las Cortes han sido para el Jefe de Estado, Cámara representativa por excelencia, pero no así la Cámara deliberativa.

## 2.º *Previsiones de cambio parlamentario como consecuencia de la Ley Orgánica del Estado*

Aunque la Ley Orgánica del Estado prevé ciertos preceptos parlamentarios novedosos (fundamentalmente los aludidos anteriormente en los arts. 49 y 53), lo cierto es que su intención política no es revisionista; por lo tanto no cabe prever ninguna idea meditada de la Ley Orgánica del Estado para cambiar el sistema. Es decir, las previsiones de la nueva ley no introducirán ningún nuevo juego parlamentario, porque en esta fase de puesta en práctica de la Ley Orgánica del Estado seguirá siendo figura medular del sistema la personalidad del Caudillo con su enorme prestigio, capacidad y crédito popular, sin que los escarceos marginales que puedan promoverse en las Cortes tengan

ninguna relevancia política previsible para introducir alguna novedad en el sistema. Esta tesis se encuentra, además, avalada con la Disposición Transitoria Primera II que potencia formalmente el singular peso político del Caudillo en el Régimen.

Sin embargo, el hecho de que no quepa prever ningún cambio parlamentario inmediato como consecuencia de la aplicación de la Ley Orgánica del Estado, no debe hacernos cerrar los ojos ante la nueva situación que dicho texto legislativo crea y que, sin duda, abre unas posibilidades de neoparlamentarismo futuro.

El primer dato a tener en consideración es que la composición de las Cortes varía muy sustancialmente y que los procuradores que tomen asiento en los escaños de la nueva legislatura irán poseídos en su mayor parte de un sentimiento de representatividad distinta que, sin duda, les estimulará a adoptar actitudes que, por lo menos, supondrán una problemática totalmente desacostumbrada para el Gobierno. Es posible que las preguntas, ruegos e interpelaciones sean más frecuentes y que la presencia de los ministros en las Cortes no sea tan desinteresada políticamente como hasta el presente, de manera que es previsible alguna dificultad política hasta ahora desusada.

En segundo lugar no puede desconocerse la importancia que en el futuro tendrá la aparición en las Cortes del primer ministro sentado en la cabecera del banco zul y que posiblemente pueda polarizar un diálogo entre las Cortes y el Gobierno que hasta ahora era prácticamente imposible, como consecuencia de que el Jefe de Gobierno actual actuaba en sus relaciones con las Cortes mucho más en posición de Jefe de Estado.

En tercer lugar la Ley Orgánica del Estado incita al diálogo, puesto que exige al Gobierno que dé información a las Cortes sobre ciertas decisiones y actividades (arts. 49 y 53). Sin duda que con el tiempo estas informaciones no podrán ser anodinas, pues el Gobierno necesitará legitimar su actuación con justificaciones claras y evidentes.

En cuarto lugar el artículo 20 de la Ley Orgánica del Estado prevé una responsabilidad solidaria del Gobierno, y es evidente que está aludiendo a una responsabilidad política y ésta sólo puede hacerse efectiva mediante la dimisión o destitución. Aunque esta solidaridad se prevea posiblemente frente al Jefe del Estado, sin duda el Gobierno tendrá que estar mucho más preocupado por el juego político de las Cortes. Realmente este artículo 20 es de consecuencias políticas incalculables, pues constituye un verdadero germen exótico en todo el sistema. Todos los Gobiernos hasta ahora han sido de concentración; todos los Gobiernos han sido fiel reflejo de la concurrencia de pareceres existentes en el país. Pues bien; al exigir ahora solidaridad, que es tanto como unanimidad, se abre paso una situación que en sus últimas consecuencias debería

provocar Gobiernos más uniformes de los que hasta ahora ha habido, con el trascendental cambio de sistema que esto supondría.

Por último, conviene no olvidar el artículo 15 de la Ley Orgánica del Estado, en cuanto prevé la posibilidad de que el Presidente del Gobierno cese en su cargo a instancia de dos tercios de los miembros del Consejo del Reino, y como quiera que este alto organismo consultivo no es más que un reflejo en pequeño de lo que son las Cortes, parece como si se estuviera apuntando a un sistema de responsabilidad del Presidente del Gobierno ante las Cortes. Sin duda que la intención del precepto no es política y que está aludiendo a incapacidad física o mental, pero lo cierto es que el precepto no distingue, y conviene no olvidar que el origen de la responsabilidad parlamentaria de los Gobiernos ha sido la responsabilidad penal, que con el tiempo se transformó en responsabilidad política.

### 3.º *El neoparlamentarismo cuando se produzcan los supuestos de la sucesión*

Las circunstancias antes apuntadas carecen de significación política inmediata, como consecuencia, según se apuntaba, de la extraordinaria personalidad del Caudillo. Ahora bien, cuando las previsiones sucesoras de la ley se produzcan, resulta difícil pensar que el nuevo Jefe del Estado (Rey o Regente) pueda y deba polarizar el centro de actuación política del sistema. En estos momentos las Cortes y el Gobierno quedarán abandonados a sus propias fuerzas y las relaciones parlamentarias que entonces surjan son difíciles de prever con la perspectiva actual, pero lo que no cabe duda es de que dichas relaciones se producirán utilizando algunos de los cauces y pautas antes apuntados de la Ley Orgánica del Estado.

Sin duda las Cortes se encontrarán en una situación favorecida puesto que los procuradores no tienen nada que temer del Gobierno. La Ley Orgánica se ha olvidado o no ha querido otorgar al Gobierno el arma de disolución de las Cortes. Únicamente se ha reservado el Gobierno la confección del Orden del día de las Cortes (art. 8.º de la Ley de Cortes) y la iniciativa presupuestaria y económica (art. 54 de la Ley Orgánica del Estado), lo cual por lo demás constituye hoy en día un principio clásico de derecho parlamentario.

Por el contrario, el Gobierno sí debe estar prevenido frente a las posibles dificultades que puedan provenir de las Cortes. Ciertamente que las preguntas, ruegos e interpelaciones no terminan en votación (art. 71 del Reglamento de las Cortes), pero, sin embargo, no dejan de constituir armas de hostigamiento político. A su vez el Gobierno no necesita de la confianza de las Cortes, pero

sí precisa de los votos de los procuradores para aprobar las leyes. Un Gobierno que en el futuro no logre obtener las mayorías de votación necesarias para conseguir paso franco a los proyectos que sirvan de desarrollo a sus programas de acción política, evidentemente se encontrará políticamente comprometido. No tiene obligación de dimitir, pero sí tiene la necesidad de actuar y de convencer para evitar tal situación de dificultad política.

En estas situaciones los Gobiernos de todos los países del mundo suelen forzar la maquinaria de sus respectivos partidos políticos para obtener los apoyos necesarios en los Parlamentos. Pero al no ser previsibles estas maquinarias políticas en el futuro español, el Gobierno tendrá que buscar algún otro remedio organizativo y éste tendrá que encontrarlo necesariamente en el Movimiento, pues sería absurdo pensar que la concurrencia de criterios que postula en el Movimiento el artículo 4.º de la Ley Orgánica del Estado, carezca de una maquinaria organizativa competente para arropar al Gobierno en las Cortes, y para tender unos puentes de unión entre el Gobierno y los procuradores. Pensar de cualquier otra manera sería tanto como admitir que en el futuro el Gobierno pudiera estar al arbitrio de unos procuradores sueltos que, por lo mismo, serían puros francotiradores en el aspecto negativo, sin un común denominador que les animara en el aspecto positivo.

La cuestión planteada es enormemente sugerente aun cuando de muy difícil previsión desde el plano actual en que nos encontramos. Lo que no cabe duda es que la Ley Orgánica del Estado ha montado unos cauces que evidentemente conducirán con el tiempo hacia un neoparlamentarismo que desprovisto de los lastres tradicionales, sin duda dará lugar a un original sistema de relaciones entre el Gobierno y el Parlamento que todos deseamos desde ahora que sea constructivo y fructífero. La Ley Orgánica del Estado pudo prever un rígido sistema de separación de poderes, como el establecido en la Constitución norteamericana, pero, sin duda, ha preferido desembocar en este neoparlamentarismo nuevo y fructífero del día de mañana.

ANTONIO CARRO MARTÍNEZ

## R É S U M É

*Le titre IX de la Loi Organique régissant les rapports entre les échelons supérieurs de l'Etat, constitue une nouveauté en Droit constitutionnel espagnol. On pourrait rattacher ce titre à la Constitution française de 1958 et son importance atteindra son point maximum lorsque les prévisions de la Loi concernant la succession pourraient jouer. Le commun dénominateur des*

préceptes qu'il contient consiste à signaler les positions tactiques des pouvoirs en fonctionnement en vue d'assurer l'équilibre et la stabilité politiques.

Quant aux rapports entre l'exécutif et le législatif on est en droit de conclure à: 1.° La nette prédominance de l'exécutif. 2.° La présomption favorable au Décret vis-à-vis de la Loi. 3.° L'existence d'une certaine primauté accidentelle du législatif, et 4.° L'amorce d'une relation de base entre le législatif et l'exécutif à travers le "Mouvement".

En ce qui a trait aux rapports entre les Cortes et le Gouvernement on ébauche un certain néoparlamentarisme qui devra passer, sans doute, par trois différents stades; le stade actuel, celui qui sera suite de l'application de la Loi Organique et celui qui résulterait de la mise en train des règles de succession prévues. Ce néoparlamentarisme, libéré des entraves traditionnelles donnera lieu à un système original de relations entre le Gouvernement et le Parlement.

#### S U M M A R Y

Chapter IX of the Organic Law which regulates the relations between the High State Organs, constitutes a novelty in the Spanish Constitutional Law. It is possible to find its relationship in the French Constitution of 1958. The importance of this chapter will culminate when the succession provisions of the Law are produced. The common denominator of the precepts which integrate same, consists of marking the tactical positions of the powers in function, attempting to insure a balance and a political stability.

With regard to the Executive and the Legislative, the following should be pointed out as conclusions: 1) A clear predominance of the Executive. 2) A favourable presumption of the Decree on the Law. 3) The existence of certain accidental primacy of the Legislative. 4) The insinuation of a basic relationship between the Legislative and the Executive through the Movement.

With regard the relations between Parliament and the Government, certain observations of neo-parliamentarism are formed which, undoubtedly will be produced through three different phases; the actual, the one which arises as a consequence of the application of the Organic Law and the future which will be produced once the assumption on the succession are given. That neo-parliamentarism, stripped of the traditional ballast, will give rise to an original system of relations between the Government and Parliament.

