

## Acerca del bicameralismo imperfecto en el sistema constitucional español

### I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA TEORÍA DE LA SEPARACIÓN DE LOS PODERES

En el momento presente no es posible definir la Constitución sin mencionar el principio de la separación de los poderes haciendo alusiones reiteradas al artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Tampoco se puede abordar el estudio de los derechos fundamentales sin tener en consideración la posición que cada uno de los poderes del Estado ocupa en relación con los mismos, ni es posible analizar la democracia representativa o los regímenes políticos sin reparar en que son varios los poderes que tienen que ser combinados para que una democracia representativa funcione o para que un régimen político sea operativo.

La primera formulación de la teoría de la separación de los poderes aparece a finales del siglo XVII en Inglaterra con el *Segundo tratado sobre el gobierno civil* de John Locke en 1690. No debe extrañar que esto sea así cuando es Inglaterra el primer país del mundo en el que se inicia el Estado Constitucional; la experiencia política inglesa fue el punto de partida para la construcción de la teoría, pero, a pesar de que el origen teórico y práctico de la institu-

ción es inglés, fue Montesquieu en su obra *Del espíritu de las leyes* (1748) quien transformó la teoría en doctrina y consiguió su aceptación universal.

La teoría de la separación de los poderes nace al mismo tiempo que el Estado Constitucional en cuanto forma de organización del poder, porque es con esta forma política con la que se produce por primera vez en la historia la concentración y monopolización del poder político en un territorio amplio y con una población considerable. Antes de la imposición del Estado, en los territorios occidentales europeos el poder político se hallaba dividido en múltiples instancias y, en consecuencia, no era necesario dividirlo. El poder político era el correlato de la propiedad de la tierra, que era el medio de producción por excelencia. En los territorios de lo que después serían los estados constitucionales europeos no se daba un único poder político sino múltiples poderes políticos que coexistían de manera más o menos pacífica.

La coexistencia inestable de múltiples poderes políticos autónomos fue la que condujo a lo largo de los siglos IX al XIII a la afirmación de la monarquía sobre territorios cada vez más amplios y a su evolución, a finales de la Edad Media, hacia la

monarquía absoluta que se extendería en sus formas más definidas sobre los territorios de lo que después serían los Estados nacionales. Ahora bien, la monarquía absoluta no supondría la concentración y monopolización del poder sobre todo el territorio, sino que sería la forma política a través de la cual se intentaría poner un principio de orden en la selva de poderes autónomos en que consistía la sociedad feudal, institucionalizando de esta manera la coexistencia pacífica de todos ellos en una unidad superior articulada de una forma bastante amplia.

Lo anteriormente expuesto justifica que el concepto de soberanía que Jean Bodin expusiera en *Los seis libros de la República* (1576) sea un concepto relativo que se caracteriza por el reconocimiento de múltiples poderes políticos en el territorio de la monarquía absoluta. La soberanía es el instrumento utilizado para establecer una diferenciación jerárquica entre dichos poderes. La soberanía del monarca absoluto —que es el primero entre esos múltiples poderes— no excluye la existencia de otros poderes políticos junto al poder soberano sino que, al contrario, presupone dicha existencia. El concepto relativo de la soberanía en Bodin implica que el poder soberano lo es en relación con otros poderes que no lo son. La soberanía no será, por lo tanto, una característica del poder político, sino la característica de uno de los poderes políticos, el más importante, pero no el único.

En consecuencia, al poder no hay que dividirlo porque ya está dividido; todo lo más que se hará a lo largo de los siglos xvii y xviii será resucitar la teoría del "gobierno mixto" de la antigüedad clásica-Polibio, Cicerón— mediante la cual se pretendía ordenar la coexistencia yuxtapuesta de elementos monárquicos. Si los poderes ya

estaban separados, se imponía una mínima coordinación entre ellos.

Con la llegada del Estado el panorama cambia por completo. La soberanía dejará de ser un concepto relativo para pasar a convertirse en un concepto absoluto que se predica del único centro de poder que existe en el territorio: el Estado. Al respecto, Georg Jellinek en su *Teoría general del Estado* diría que en la monarquía absoluta existía la soberanía en el Estado que presupone la existencia de poderes que compiten; en el Estado constitucional lo que existe es la soberanía del Estado que exige el monopolio, excluyendo toda competencia posible.

Así pues, porque el poder es único, porque tiene «todo el poder y toda la fuerza» (Hobbes) o porque tiene «el monopolio de la coacción física legítima» (Max Weber) es por lo que se puede convertir en un instrumento de opresión superior a todos los que ha conocido antes la historia del ser humano. De aquí nacerá la teoría de la división de poderes, siendo necesario acudir a Montesquieu para seguir el proceso de afirmación de la misma en contraposición expresa a la experiencia de la monarquía absoluta.

«Los poderes intermedios, subordinados y dependientes constituyen la naturaleza del gobierno monárquico, es decir, aquel en el que gobierna uno solo mediante leyes fundamentales» (Montesquieu). El Estado, en cambio, se caracteriza por la supresión de esos poderes intermedios y la concentración consiguiente del poder en una única instancia, que puede dar origen a un gobierno libre o a uno despótico. Los ingleses que alcanzaron la libertad mediante la supresión de los poderes intermedios «tienen mucha razón en conservar dicha libertad, porque si la perdieran, serían uno de los pueblos más esclavos de la tierra» (Montesquieu).

Fue esta serie de razonamientos lógicos la que llevó a Montesquieu a formular la teoría de la división de poderes. Si es importante alcanzar la libertad, no lo es menos el conservarla. Luego, si el poder del Estado es único, sin otro poder que lo frene, aumenta de forma considerable su potencial opresivo. Es necesario, en consecuencia, encontrar una fórmula que «por la propia naturaleza de las cosas detenga el poder». La división de poderes se convierte en un elemento esencial de la ordenación jurídica del Estado, porque sin dicha división de poderes es la propia libertad de los ciudadanos la que está en peligro.

Montesquieu formularía su teoría de la separación de poderes en el libro ix de su obra *Del espíritu de las leyes*, en el que comienza distinguiendo ante todo «las leyes que forman la libertad política en su relación con la Constitución y las que la forman en su relación con el ciudadano». Las primeras son las que hacen referencia a la ordenación jurídica del Estado y se resumen en «una cierta distribución de los tres poderes». Las segundas son las que garantizan la «seguridad de los ciudadanos» y se resumen en la legislación penal y civil. Entre ambas existe una clara conexión, ya que en palabras de Montesquieu: «La libertad política para un ciudadano consiste en la tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su propia seguridad; y para que se tenga esta libertad, es necesario que el Gobierno sea tal que un ciudadano no pueda sentir temor de otro ciudadano». En nuestra opinión pretende el autor señalar que la Constitución entendida como parte orgánica —división de poderes— es la garantía de la libertad individual y de la seguridad que corresponde a cada ciudadano por el hecho de vivir en sociedad.

Establecida esta distinción, Montesquieu dedicará el libro x a la libertad política en su relación con la Constitución y el libro xii a la libertad política en su relación con el ciudadano. Aunque son libros consecutivos, no hay conexión directa en la exposición entre uno y otro. Para el autor, la Constitución se reduce esencialmente a la división de poderes, pero no toda Constitución, sino únicamente la «de una nación en el mundo que tiene por objeto directo de su constitución la libertad política». Por eso la formulación de su teoría aparece recogida en el capítulo 6 del libro xi, que lleva por título "De la Constitución de Inglaterra".

La doctrina ha admitido de forma pacífica que la exposición de Montesquieu de la Constitución inglesa de mediados del siglo xviii no es acertada ni desde un punto de vista histórico ni jurídico. Pero, en cambio, nadie niega la relevancia de su aportación suministrando la teoría liberal de la división de poderes que sería el punto de partida para todas las constituciones del constitucionalismo monárquico europeo del siglo xix, Incluso *El Federalista*, que formulara una teoría de la división de poderes distinta a la de Montesquieu, partirá en este tema de la autoridad del autor francés al que llega a calificar de "oráculo".

Montesquieu, en principio, da por su puesta la existencia de los tres poderes políticos: «En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas que proceden del derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. Mediante la primera el príncipe o magistrado hace las leyes [...] y corrige o deroga las que ya están hechas. Mediante la segunda, hace la paz o la guerra, envía y recibe las embajadas, garantiza la seguridad, previene las invasiones. Mediante la ter-

cera, castiga los crímenes, juzga las diferencias entre los particulares. Se llamará a esta última el poder de juzgar y a la otra simplemente el poder ejecutivo del Estado».

Lo específico del Estado constitucional es la división de los poderes que permite que ésta sea la única forma política cuyo objetivo directo es la libertad política. Pero, para entender adecuadamente la teoría de Montesquieu, conviene partir de la distinción realizada por el autor entre "facultad de estatuir" y "facultad de impedir". La primera contiene el derecho de ordenar o de corregir lo que ha sido ordenado por otro; la segunda implica el derecho de anular una resolución que otro ha tomado. Los poderes no sólo deben estar separados, sino que además deben relacionarse de forma negativa a través de la facultad de impedir.

El poder legislativo tiene que estar compuesto de dos Cámaras, una electiva y otra hereditaria representativa de la nobleza. El poder ejecutivo debe estar en manos de un monarca, porque esta parte del gobierno que debe normalmente actuar de forma inmediata se administra mejor por uno que por varios. El poder judicial no debe estar formado por un Senado permanente sino que debe ser ejercido por personas extraídas del pueblo, en ciertas épocas del año y en la forma que señale la ley; De esta manera, este poder tan terrible para los hombres deviene invisible y nulo. Una vez establecidos los tres poderes, Montesquieu sienta el principio de que no hay libertad si alguno de ellos ejerce el otro poder. Así, dice: «Cuando en una misma persona o en el mismo cuerpo de la magistratura se reúnen el poder legislativo y el poder ejecutivo, no hay libertad, porque se puede tener el temor de que el monarca o el Senado dicten leyes tiránicas para ejecutarlas

tiránicamente». Y añade: «Tampoco habrá libertad si el poder de juzgar está vinculado al poder legislativo o ejecutivo porque el poder será opresor».

Es de capital importancia que además de estar separados los poderes se controlen unos a otros, en especial el poder ejecutivo al poder legislativo, teniendo el primero la competencia para decidir la convocatoria de las cámaras. Esta competencia le corresponderá al monarca, que deberá hacer dicha convocatoria con regularidad, en intervalos de tiempo cortos. También, para que el legislativo no sea despótico, el poder ejecutivo debe tener el derecho de veto sobre todos sus actos. En cambio, no es necesario el control del ejecutivo por el legislativo, ya que la ejecución encuentra sus propios límites en la naturaleza de la función. La única garantía que el legislativo tiene frente al ejecutivo es el principio de anualidad presupuestaria. Porque el presupuesto debe ser aprobado cada año por el parlamento, el monarca está obligado a convocarlo como mínimo una vez al año para hacer frente a las necesidades del Estado.

En este elemental esquema se aprecia el compromiso entre la monarquía absoluta del Antiguo Régimen y la pretensión racionalizadora del Estado constitucional; el ejecutivo monárquico y la segunda cámara privilegiada frente a la cámara electiva, junto a un poder judicial desdibujado que no encuentra un lugar adecuado en el nuevo orden de cosas. A partir de aquí se iniciará la construcción del Estado Constitucional en el continente europeo. A lo largo del siglo XIX aparece el gobierno como parte del ejecutivo monárquico y se iniciará la pugna entre el monarca y el parlamento por su control. También a finales del siglo el poder judicial encontrará su función definitiva en el Estado constitucional. Con

todo este esquema permaneció hasta el final de la primera Guerra Mundial, momento en el que la división tripartita de poderes adquiere otras dimensiones en el constitucionalismo europeo, inaugurando lo que denominamos el Estado democrático.

En el Estado democrático la división de poderes no se fundamenta en la Revolución Francesa, sino que lo hará en la Revolución Americana. La Constitución federal de 1787 y la justificación que de ella hace *El Federalista* son el origen de la división de poderes que se ha impuesto en el mundo democrático.

El punto de partida de esta teoría es la inequívoca afirmación de la *soberanía popular*, y con ella la del *poder constituyente*. Dicen al respecto las primeras palabras del Preámbulo de la Constitución: "Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos [...] ordenamos y establecemos esta Constitución..." En el mismo sentido *El Federalista*, en el primer párrafo de la introducción general, dirá expresamente: «Se ha observado con frecuencia que parece haber sido reservado al pueblo de este país, decidir, mediante su conducta y ejemplo, la importante cuestión de si las sociedades humanas son o no realmente capaces de establecer un buen gobierno mediante la reflexión y la decisión libre, o si van a estar destinadas siempre a depender del azar y de la fuerza para el establecimiento de su Constitución política».

La consecuencia inmediata de este poder constituyente del pueblo es su traducción en una norma jurídica, la Constitución, que en cuanto fruto directo del constituyente debe afirmarse a partir de ese momento frente a todas las demás normas que puedan existir en el ordenamiento y que proceden de los poderes constituidos. «Una Constitución es una ley fundamental» dice *El Federalista*, y en consecuen-

cia «la Constitución tiene que tener preferencia sobre la ley», ya que «la voluntad del pueblo debe tener preferencia sobre la voluntad de sus agentes».

Pero para que esta superioridad constitucional no quede reducida a simple retórica, el constituyente americano dotará a su obra de dos garantías jurídicas: la rigidez constitucional -procedimientos agravados para introducir enmiendas en la Constitución- y el control de constitucionalidad de la ley atribuido al poder judicial encargado de garantizar de forma ordinaria la primacía de la Constitución como norma jurídica.

Junto a la afirmación de la Constitución como norma jurídica fundamental la Constitución americana va a diseñar una *división rígida de poderes* en la que se den las mínimas interferencias de un poder en la formación de la voluntad del otro, debiendo estar presididas sus relaciones por la que Montesquieu denominara facultad de impedir: el presidente debe tener un derecho de veto sobre la legislación dictada por el Congreso, que sólo puede ser levantado por la mayoría cualificada de 2/3 en cada cámara, y las cámaras a su vez tienen la facultad de controlar las designaciones por parte del presidente de jueces y altos funcionarios.

Incluso se aprecia en la Constitución americana la dimensión territorial de la división de poderes. En Europa la división de poderes era una teoría pensada para un Estado que debía afirmarse frente a los poderes intermedios de la monarquía absoluta siendo, antes que unitario, unificador de los particularismos locales característicos del Antiguo Régimen. En este esquema no cabe hablar de dimensión territorial de la división de poderes. En los Estados Unidos, la inexistencia de esos poderes intermedios permite configurar lo que *El Federalista* llama

ma un sistema de doble garantía: la libertad de los individuos tiene una primera garantía consistente en la división de poderes de las unidades territoriales que se integran en la Federación y una segunda garantía consistente en la división de poderes a nivel federal.

En conclusión, la dimensión de la división de poderes americana es mucho más amplia que la europea, anticipándose en ella todos los problemas y todas las soluciones que se han generalizado después en los estados democráticos. La división tripartita de poderes europea no es más que un punto de partida para la ordenación jurídica del Estado, a la que hay que añadir divisiones adicionales sin las cuales resulta imposible conseguir garantizar la libertad individual (fin perseguido por Montesquieu) y comprender, además, el funcionamiento en la práctica del Estado actual.

## II. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

El punto débil de la teoría europea de la división de poderes es la ausencia en la misma del principio de la soberanía popular: la legitimación democrática mediante la participación de todos los ciudadanos en el proceso político. Esta es la razón por la que K. Hesse entiende que la teoría europea de la división de poderes es una *teoría negativa* con la que se pretende limitar un poder estatal bastante autónomo respecto de la sociedad y esa razón justifica también el que las *funciones estatales constituidas* se definan inicialmente de manera muy reducida, faltando cualquier referencia a la función constituyente.

Todas estas insuficiencias empezarán a ser corregidas en el constitucionalismo europeo de postguerra. La teoría europea de la división de poderes pasará a ser una

*teoría positiva*, no para limitar un poder ajeno, sino para configurar de forma limitada el poder propio de la sociedad. De este modo las Constituciones reconocerán la función constituyente que descansa de forma directa en el cuerpo electoral y que es aquella función mediante la cual la sociedad decide de forma simultánea constituirse en forma política y ordenarse jurídicamente. Al lado aparecerán las *funciones constituidas*, en cuanto funciones clásicas del Estado, que aunque subordinadas a la función constituyente, es en ellas donde reside la vida del Estado.

La función legislativa es la primera y la más importante de las funciones constituidas, ya que es la única función a través de la cual se constituye la voluntad ordinaria del Estado. Cualquier otra función constitucional debe ser reconducida de forma más o menos inmediata y a través de procedimientos distintos a la función legislativa.

En principio, la voluntad ordinaria del Estado puede extenderse a todo aquello que no esté expresamente prohibido por la Constitución. Será, pues, a través de la función legislativa como se procede a la interpretación primaria y general de la Constitución. Es, con diferencia, la interpretación más importante de la Constitución, ya sea en sentido político o en sentido jurídico, aunque, al no ser una función soberana su interpretación puede ser revisada por la justicia constitucional.

Las características de la función legislativa pueden ser tanto materiales como formales. En un sentido material la función legislativa se expresa en la producción de normas jurídicas generales y abstractas, y en su sentido formal se caracteriza esta función por la existencia de un órgano legislativo que opera a través de un procedimiento regulado en la Constitución y desarrollado en los reglamentos parlamen-

tarios. Aunque lo normal es que ambos caracteres coincidan, a veces puede darse alguna excepción: cuando la función legislativa se expresa en actos que no definan una norma jurídica y en consecuencia no innovan el ordenamiento (como la aprobación de los presupuestos generales del Estado o la autorización para la prestación del consentimiento del Estado a los tratados internacionales). En estos casos nos encontramos ante lo que la doctrina califica de leyes en sentido exclusivamente formal. Hoy la distinción es prácticamente irrelevante, pero tuvo su importancia en el constitucionalismo monárquico del siglo XIX.

Dado el carácter de creación de la voluntad del Estado en que consiste la función legislativa, *el órgano a través del cual se ejerce* tiene que ser necesariamente un órgano colegiado y numeroso en el que pueda expresarse políticamente la diversidad de la sociedad. En consecuencia, como en la sociedad coexisten intereses y opiniones diferentes, el órgano del Estado que la expresa debe estar constituido de tal manera que puedan tener cabida distintos intereses y opiniones. Esta es la razón por la que desde los orígenes del Estado constitucional la función legislativa ha sido confiada a un parlamento, órgano en el que el número de componentes guarda una determinada relación con el volumen global de la población y con su distribución territorial.

No obstante, la composición del órgano es condición necesaria pero no suficiente para el ejercicio de la función legislativa. Es, además, imprescindible que ese órgano actúe con un procedimiento específico en el que tengan posibilidad de expresarse con plena publicidad todos esos intereses y opiniones distintos que están representados en el parlamento. La ley ha de ser

expresión de la mayoría parlamentaria, pero de una mayoría que debe enfrentarse a la opinión pública con las razones de la minoría. Así pues, tanto la constitución del órgano como el procedimiento tienden a permitir no sólo la confrontación, sino también el compromiso entre la mayoría y la minoría en el ejercicio de la función legislativa. En la mayor parte de las leyes aprobadas actualmente en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque, es obvio, que son más expresión de la mayoría que de la minoría u oposición política.

## III. EN TORNO AL SIGNIFICADO HISTÓRICO DEL PARLAMENTO

En su sentido etimológico, parlamento significa conversación. En su aspecto político sirvió para denominar las "conferencias internacionales" o contactos entre el monarca y sus nobles (como en el caso de Enrique III en Inglaterra). Todo ello sin que olvidemos que en Francia, durante el Antiguo Régimen, la expresión parlamento no designa a las asambleas representativas sino a auténticos órganos judiciales. En verdad, el significado político del término parlamento es de origen británico, desde donde se extiende al resto del continente europeo; si bien esta expresión no suele figurar en los textos constitucionales, sirviendo únicamente de denominación genérica para referirse al conjunto de cámaras o asambleas que integran la institución legislativa en un país determinado.

El origen de los parlamentos suele situarse, al menos en algunos países -Inglaterra y

los antiguos reinos españoles-, en la Baja Edad Media. Razones económicas justifican su aparición, ya que, los monarcas se veían periódicamente necesitados de obtener una serie de subsidios a la vez que recibían las correspondientes peticiones para la marcha de los asuntos públicos; la sede donde se realizaban estas actividades era en dichas asambleas medievales, que en un principio se componían solamente de dos estamentos: el del clero y el de la nobleza.

Posteriormente, con el auge económico adquirido por la burguesía, ésta entró a formar parte, como estamento separado, de las citadas asambleas. En consecuencia, su composición no era homogénea y su funcionamiento se realizaba por separado, aunque muy pronto el clero y la nobleza comenzaron a deliberar conjuntamente. Sin embargo, el estamento que adquiere un mayor relieve es el de la burguesía ciudadana, produciéndose en los países donde el feudalismo tuvo una especial implantación una especie de alianza entre dicho estamento y el monarca. Así, el rey obtenía de forma suficiente los recursos financieros necesarios, y la burguesía mediante el derecho de petición reclamaba y obtenía mayores parcelas de poder.

A lo largo de la Edad Media el auge experimentado por las asambleas es paralelo al desarrollo del estamento burgués. Sin embargo, a partir del Renacimiento es preciso distinguir entre la evolución en Inglaterra y en el continente. En el caso inglés, la evolución histórica continúa hasta que la Revolución de 1689 consagra definitivamente al Parlamento como centro del poder político, entendido, claro está, como la reunión del rey con sus lores y sus comunes. En el continente la llegada de las monarquías absolutas y la formación del Estado moderno llevarán a la práctica desaparición de esas asambleas, ya que el mo-

narca dispondrá de los recursos propios necesarios sin requerir ayuda.

Posteriormente, el Estado que surge tras la Revolución Francesa conoce un renacimiento, aunque bajo postulados totalmente diferentes, de los parlamentos; es este hito histórico el que marca el inicio de los parlamentos modernos. A ello contribuye también el auge de determinadas doctrinas políticas como la formulación de la teoría de la división de poderes de Montesquieu que hace especial hincapié en el equilibrio entre el parlamento y el ejecutivo. A partir de este momento, la evolución sufrida por los parlamentos requiere para su comprensión analizar los dos modelos fundamentales: el británico y el continental.

1) El modelo británico, especialmente a raíz de las reformas electorales que se realizan a partir de 1832, supone la consagración de la soberanía del Parlamento, considerando que el monarca es uno de sus componentes. Al mismo tiempo, la Cámara de los Comunes asegura su papel hegemónico relegando a la Cámara de los Lores a una posición más secundaria. Ello es especialmente cierto a partir de las Reformas de 1911 y 1949. Después de la primera Guerra Mundial, el peso específico de los Comunes se traslada al Gabinete y a la figura del Primer Ministro, verdadero eje de la vida política británica. Sin embargo, el Parlamento continúa conservando su aureola, aunque su posición política no sea la misma a consecuencia del distinto significado de sus funciones.

2) El modelo continental, sobre todo en Francia, convierte al Parlamento, como reacción al Antiguo Régimen, en el único depositario de la soberanía nacional y en el órgano representativo por excelencia. En un principio la evolución viene marcada por las pretensiones reales de controlar el Parlamento y reducir su papel político. Esta

época -primera mitad del siglo xlx- se caracteriza por frecuentes conflictos entre ambas instituciones, hasta que la burguesía industrial logra apoderarse del poder político. Es precisamente en este período que dura hasta 1914, cuando la institución parlamentaria adquiere su máximo prestigio, porque una misma clase social domina todos los resortes de la vida política. También los postulados del liberalismo económico coadyuvan a que el Ejecutivo tuviera un menor peso específico en el ejercicio del poder. Cuando los postulados liberales del Estado de derecho son puestos en entredicho, el Parlamento deja de ser el órgano esencial del Estado y comienza a hablarse de la *crisis del Parlamento*.

Sin embargo, ello no quiere decir que en la actualidad los parlamentos sean una simple institución simbólica, desprovista de funciones decisorias. Sucede que han pasado de ser un órgano activo de la gestión estatal a convertirse en un órgano defensor del sistema democrático, con base en la legitimidad que les otorga su naturaleza representativa. Y es que la crisis de los parlamentos se ha producido cuando se ha intentado profundizar en el desarrollo del sistema democrático, debido a la resistencia ofrecida por la burguesía en el mantenimiento de su poder político.

Estas consideraciones realizadas con carácter general pueden ser aplicadas al caso español, que no deja de presentar ciertas peculiaridades sobre el significado histórico de nuestras Cortes Generales:

1. Antes de la aparición del régimen constitucional adquirieron relevancia las Cortes medievales castellanas y aragonesas en el funcionamiento del sistema político de aquel momento. Durante los siglos xv y xvr su importancia disminuye, de tal forma que en el siglo xviii se reúnen una sola vez, volviendo a resurgir

aunque con significado distinto en el constitucionalismo gaditano.

2. El régimen constitucional español no es fruto de una auténtica revolución industrial, ya que ésta se produce de forma parcial y más tarde que en Europa. Así las cosas, los comienzos del constitucionalismo en España se dan sin una clase social que le sirva de base. Durante este período nuestras Cortes responden a esquemas propios del constitucionalismo patrio, destacando los cauces inadecuados de representación, frecuentemente falseados, que implican un divorcio entre ellas y la realidad social.

3. El papel de nuestras Cortes -hay que contar con la existencia de largos períodos de autoritarismo- es muy diferente en las distintas etapas de nuestra historia constitucional. Su importancia es mayor en aquellos periodos donde se produjo un intento más serio y profundo de democratizar las estructuras políticas: constitucionalismo gaditano, sexenio revolucionario (Constitución de 1869) o en 1931 con la llegada de la Segunda República.

4. En la actualidad, la existencia de un nuevo sistema constitucional supone una auténtica ruptura con las Cortes liberales. Esto es debido a la presencia del principio democrático que incide en su composición; al papel desempeñado por los partidos políticos que impregnan toda la actividad parlamentaria y a la necesidad de actuar con eficacia, que supone un aumento considerable de la posición constitucional del Ejecutivo en relación con la actividad parlamentaria. Por estas razones, su regulación constitucional, antes que inspirarse en nuestro derecho histórico, se adapta a los nuevos planteamientos aportados por el constitucionalismo moderno surgido tras la segunda Guerra Mundial. Esto es así porque el Parlamento español regulado en la Constitución de 1978 debe amoldarse a la

estructura de las modernas democracias industriales y a las exigencias de la vida democrática actual.

#### IV. EL BICAMERALISMO IMPERFECTO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

El artículo 1.2 de la Constitución española afirma que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado», y entre todos ellos las Cortes Generales son el único que tienen una vinculación inmediata y directa con la soberanía popular. Como dirá el artículo 66.1, primero del Título m dedicado a regular las Cortes Generales éstas «representan al pueblo español»; todos los demás poderes del Estado carecen de una vinculación directa con la voluntad popular y necesitan la mediación de las Cortes para constituirse o para legitimar democráticamente su actividad.

Las Cortes son, pues, el elemento central del sistema político español, ya que de ellas depende la formación del Gobierno y la dirección política del país y además porque tienen el monopolio del poder legislativo, dependiendo de ellas la facultad de dictar normas primarias sin otro límite que el marcado por el propio texto constitucional. Los otros poderes del Estado, ejecutivo y judicial, están sometidos al mandato del legislador. De este modo, conviene resaltar que las Cortes Generales son el órgano constitucional a través del cual se expresa día a día la soberanía popular, siendo el cauce de legitimación democrática del Estado.

El constituyente español, en una de las decisiones más polémicas que se adoptaron, optó por un sistema bicameral a la hora de configurar el poder legislativo. Dice así el artículo 66.1 de CE: «Las Cortes Gene-

rales [...] están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado».

Se trata de un órgano constitucional complejo, compuesto por dos órganos constitucionales simples cuyas relaciones se encuentran constitucionalmente reguladas.

Conviene detenerse, para un mejor entendimiento del tema, en el análisis del bicameralismo que se ha institucionalizado para saber a qué opción política y constitucional obedece. Es necesario, pues, hacer hincapié en la idea del bicameralismo y en la historia constitucional española para situar de forma adecuada la decisión del constituyente de 1978.

En la tradición liberal europea, la segunda Cámara no tiene otro sentido que el de integrar en el Estado constitucional un elemento esencial de la monarquía absoluta: la nobleza y el clero. Se trata del modelo inglés de la Cámara de los Lores yuxtapuesto a la Cámara de los Comunes formada por representantes del cuerpo electoral elegidos periódicamente. En su origen las segundas Cámaras europeas son órganos privilegiados, portadoras de elementos nobiliarios con una naturaleza similar a la de la Corona. Este modelo bicameral compuesto por una cámara electiva y otra hereditaria pudo mantenerse mientras la Cámara electiva era también una Cámara oligárquica que representaba a un porcentaje muy reducido de la población con un patrimonio considerable (sufragio censatario). Se trataba de un modelo que no podía sobrevivir a la democratización del Estado.

En cambio, en la tradición política americana la segunda Cámara aparece vinculada a la distribución territorial del poder. Se trata de un órgano a través del cual los Estados en la Federación americana participan en cuanto tales en la formación de la voluntad política de la Federación.

Recorriendo el constitucionalismo histórico español observamos que la composición en una o dos cámaras de las Cortes ha sido un tema polémico, no habiéndose conseguido encontrar una fórmula que haya tenido una aceptación generalizada. Por razones de sistema debemos agrupar en tres modelos diferenciados la ordenación constitucional de las Cortes Generales.

1) El modelo que rompiendo con el pasado organiza las Cortes de forma unicameral: Las Constituciones de 1812 y de 1931. Se explica esta excepción porque se trata de los dos procesos constituyentes más radicales que se han producido en nuestra historia, deseando, en el primer caso, romper con el absolutismo y, en el segundo, con la monarquía constitucional. De este modo se justificará la supresión de la segunda cámara privilegiada, por su incompatibilidad con el principio democrático que exige la equiparación de todos los individuos en el cuerpo general de ciudadanos y que no admite ninguna situación jurídica particular que justifique su expresión política diferenciada.

2) El modelo liberal progresista de las Constituciones de 1837 y 1869. Ambos textos presentan una estructura bicameral de las Cortes. el Senado y el Congreso de los Diputados, siendo ambas cámaras elegidas por el mismo cuerpo electoral. En estas Constituciones se parte de la afirmación de la soberanía nacional y se configura al Senado como un elemento de verificación de la opinión pública, interpretada en primer lugar por el Congreso de los Diputados; de ahí que el Senado sea una cámara electiva igual que el Congreso, con la única diferencia de que el derecho electoral pasivo aparece definido de forma más limitada que para el Congreso.

3) El modelo liberal conservador, presentado en las Constituciones de 1845

y de 1876, se fundamenta en el principio monárquico optando por una segunda cámara: el Senado que es de designación real. La finalidad perseguida era obtener un organismo que diera estabilidad y firmeza, a cubierto del flujo y reflujo de las opiniones populares y que prestase apoyo a las instituciones con su espíritu conservador.

En la Constitución Española de 1978, en el tema del Senado, en cuanto segunda cámara, se combinan elementos procedentes tanto de la tradición democrática americana como de la propia historia constitucional ya sea en su versión liberal o conservadora. El resultado final no ha sido acertado, y no es extraño que se trate de una de las partes de la Constitución objeto de críticas acerbadas y a la cual se hace referencia siempre que se toca el punto de la reforma de la Constitución.

En un principio del proceso constituyente se optó por un modelo de cámara territorial en el sentido de la tradición democrática americana. Teniendo en cuenta el modelo de distribución territorial del poder político (el artículo 2º de la CE reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones), la segunda Cámara aparecería como de representación de las Comunidades Autónomas, frente a la representación directa de los ciudadanos en el Congreso de los Diputados. Se optaba por una especie de bicameralismo federal. Pero este modelo fue abandonado ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo en la definición de la estructura del Estado, quedando al final configurado el Senado como cámara heterogénea e incoherente donde se mezclan caóticamente elementos diversos: la justificación proviene de la institución federal americana y se define como cámara de representación territorial (artículo 69.1 de la CE). La composición de esta cámara, en cambio, no tie-

ne nada que ver con su denominación, porque los senadores que representan a las Comunidades Autónomas son minoría en relación a los senadores provinciales. Para la elección de estos últimos se han combinado las tradiciones liberal y conservadora españolas, de tal forma que el cuerpo electoral es el mismo para el Congreso y el Senado (como en las Constituciones de 1837 y 1869), pero al configurar a la provincia como circunscripción electoral, el impulso político que late bajo la configuración del Senado se aproxima al espíritu conservador de las Constituciones de 1845 y 1876.

La doctrina suele distinguir entre bicameralismo perfecto y bicameralismo imperfecto, según la posición de cada una de las cámaras en relación con las distintas funciones parlamentarias. Si ambas cámaras se encuentran en posición de igualdad, el bicameralismo es perfecto; en cambio, imperfecto es aquel bicameralismo en el que una cámara ocupa una posición de supremacía respecto de la otra en el ejercicio de las funciones parlamentarias. Trasladando este concepto elemental al supuesto español es obligado concluir que se ha establecido un *bicameralismo imperfecto* en el que la posición prevalente del Congreso respecto del Senado se aprecia con nitidez. El Congreso es la única cámara que participa en la investidura del presidente del Gobierno, así como en la moción de censura y en la cuestión de confianza. Incluso en el ejercicio de la función legislativa y de las demás funciones parlamentarias el centro de gravedad de la actividad de las Cortes Generales recae en el Congreso o Cámara Baja.

Así las cosas, destacamos que a pesar de ser definida como cámara de representación territorial, el Senado tampoco es protagonista en el ámbito de lo referente a las Comunidades Autónomas. Es al Congreso al que le corresponde aprobar los Estatutos de

autonomía, las leyes orgánicas y el desarrollo competencial entre el Estado y los entes autonómicos; el Senado sólo dispone de un poder de veto en el procedimiento legislativo, que puede ser levantado por el Congreso con relativa facilidad (artículo 90 de la CE).

La Constitución únicamente otorga preferencia al Senado en estos supuestos:

1) Artículo 155, en el cual, cuando ante el incumplimiento por parte de una Comunidad Autónoma de sus obligaciones constitucionales o ante su actitud gravemente atentatoria contra el interés general de España, el gobierno, antes de adoptar las medidas necesarias para obligar al cumplimiento forzoso de esas obligaciones o para proteger el interés general, necesitará la aprobación del Senado por mayoría absoluta.

2) Cuando se trate de autorizar acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, el procedimiento se iniciará en el Senado (artículos 74.2 y 145.2 de la CE).

3) También, cuando se trate de distribuir entre las Comunidades Autónomas y las provincias los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial, será el Senado el que se pronuncie en primer término (artículos 74.2 y 158.2 de la CE).

Ahora bien, así como en el primero de los supuestos es evidente la exclusividad de la intervención senatorial, en los otros dos la primacía de la Cámara Alta es relativa, pues en realidad sólo se traduce en que es la primera en pronunciarse. En efecto, si de la posterior intervención del Congreso surgiera una decisión discrepante, la que resolverá el conflicto en última instancia es la mayoría absoluta de los diputados. Por otra parte, el artículo 150.3 de la CE al regular las leyes de armonización otorga al Senado los mismos poderes que reconoce al Congreso en esta materia, pues exige que la autorización para elaborar tal ley sea

aprobada por la mayoría absoluta de ambas cámaras. Pero esta equiparación desaparece una vez concedida la autorización, ya que entonces vuelven a jugar las reglas del procedimiento legislativo ordinario. A la vista del contenido constitucionalmente reconocido hay que afirmar que la segunda cámara sólo expresa relativamente el principio regional y por ello el significado del bicameralismo ha de ser explicado de otro modo. Incluso analizando la composición del Senado -sólo una quinta parte sobre el total son senadores autonómicos, el resto representan a las provincias- hay que admitir que la característica fundamental del cometido de la segunda cámara consiste en servir de elemento de moderación y reflexión (cámara de segunda lectura), para corregir posibles radicalismos del Congreso de los Diputados y llevar a cabo una tarea de perfeccionamiento de las decisiones que éste adopte.

Por último, se aprecian también en el funcionamiento del parlamento bicameral español los tres principios que justifican la separación de ambas cámaras:

1) Cada cámara goza de autonomía reglamentaria y presupuestaria.

2) Nadie puede ser al mismo tiempo miembro de ambas cámaras.

3) Las cámaras deliberan por separado.

La única excepción a estos principios está prevista para actos no legislativos de las Cortes Generales relacionados con la Jefatura del Estado. Dice al respecto el artículo 74.1 de la CE: «Las Cortes se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales». Para la regulación de estas sesiones conjuntas la Constitución en el artículo 72.2 ha previsto la elaboración de un Reglamento de las Cortes Generales que deberá ser aprobado por mayoría absoluta de cada cámara.

#### V. NATURALEZA Y CARACTERES DE LAS CORTES

Las Cortes Generales aparecen reguladas en el título III de la Constitución, después de la Corona y antes del Gobierno. A la hora de establecer criterios determinantes de la naturaleza de las Cortes es necesario prescindir de aquéllos que, como el número de sus miembros o la duración de su mandato, han sido tenidos en cuenta en otros momentos, pero que en la actualidad no parecen adecuados al respecto. Por otra parte, es de destacar que la naturaleza de las Cortes viene condicionada por el propio proceso de transición política, y más concretamente por el artículo 2º de la ley para la Reforma Política, especialmente en lo referente al modelo bicameral y a la desigualdad en la representación política.

Desde este punto de partida conviene hacer referencia, en primer lugar, a la personalidad jurídica de las Cortes que no viene recogida en el texto constitucional, como tampoco se reconoce expresamente la personalidad jurídica del Estado, tanto como sujeto de derecho internacional como de derecho interno. Y es que de otro modo nos encontraríamos con la existencia de una serie de órganos, entre los que se hallarían las Cortes Generales, que no formarían parte de ninguna persona jurídica. Así pues, rechazamos la personalidad jurídica de las Cortes Generales y admitimos su condición de *órgano constitucional* del Estado (que son aquéllos que tienen su origen inmediato y directo en la propia Constitución y participan en la dirección política del Estado) debiendo, en consecuencia, analizar sus caracteres generales:

1. *Las Cortes son un órgano representativo que participan de la soberanía.* El artículo 66 de la CE dice que las Cortes representan al pueblo español; este precepto

debe ser entendido en relación con el artículo 23, que define el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes. Las Cortes en virtud del principio representativo sustituyen al pueblo del que emanan todos los poderes del Estado. Desde la Constitución de Cádiz se han definido a las Cortes como el órgano representativo del pueblo español que, además ejercía la soberanía nacional. En la actualidad este principio no podría mantenerse con ese carácter exclusivo, pues el acto más genuino de soberanía, la aprobación de la Constitución y, en su caso, la reforma de la misma, está referido en último término a la aprobación directa del pueblo por sufragio mediante referéndum.

Lo que no se puede negar es que las Cortes participan de esa soberanía, en la medida en que la soberanía se ejerce por representación e intervienen en el acto más significativo del ejercicio: la aprobación de la Constitución y su reforma. En estas funciones hay que distinguir entre las Cortes en el ejercicio de su función constituyente (sujetas a un quórum especial y a una ratificación eventual u obligatoria del pueblo) y las Cortes en el ejercicio ordinario de sus facultades como un poder establecido y sujeto a la Constitución (poder constituido). Las Cortes, pues, participan de la soberanía pero no la ejercen con plenitud.

**2. Las Cortes son un órgano de poder político.** Aunque la Constitución no lo diga directamente, se trata de uno de los «poderes del Estado» a los que se refiere en el artículo 1.2. Como tal poder tienen autonomía de organización para aprobar sus reglamentos y establecer sus órganos dentro de los límites que les marca la Constitución (artículo 72) e incluso sus miembros gozan de inviolabilidad e inmunidad frente a la acción de la justicia (artículo

71). Sólo están indirectamente vinculadas a la Corona en cuanto ésta convoca las elecciones mediante las que se constituyen y las convoca y disuelve en los términos previstos en la Constitución, y al Tribunal Constitucional, en cuanto éste vela por la constitucionalidad de la ley y resuelve los conflictos entre los órganos del Estado.

El poder de las Cortes es político, porque sólo está limitado por la Constitución, influyendo en la toma de decisiones políticas, aprobando los programas de Gobierno... Dado su carácter político, los acuerdos y actuaciones procedentes de las Cortes escapan a la jurisdicción de los tribunales ordinarios y sólo pueden ser revisados en cuanto sean contrarios a la Constitución, por el Tribunal Constitucional.

El carácter relevante de su poder político se pone de manifiesto en sus competencias en relación con otros órganos constitucionales. La propia Constitución destaca esta posición relevante con un precepto singular, el artículo 66.3: «Las Cortes Generales son inviolables».

### 3. Las Cortes son un órgano deliberante.

La deliberación es la característica de un órgano plural que toma acuerdos, previa discusión, por mayoría de votos. La deliberación se desarrolló a lo largo de un proceso metódico (enmiendas, dictámenes de una ponencia, discusión de las enmiendas en las comisiones y posteriormente en el pleno, votaciones particulares y a la totalidad) que permiten ponderar los fines políticos y los intereses en contraste antes de tomar una decisión. De manera implícita la Constitución española acepta este carácter deliberante al regular la forma en que los acuerdos deben ser tomados (artículo 90), así como el proceso de esta deliberación (artículos 74 y 90) fijando el tiempo sucesivo en que cada cámara debe deliberar y aprobar, previendo, incluso, los supuestos

para llegar a un acuerdo cuando haya una discrepancia entre ambas cámaras.

La definición de las Cortes como un cuerpo deliberante tiene importancia desde un punto de vista jurídico, porque a la ley como un acto racional y no puramente voluntario y desde el punto de vista político en cuanto el pluralismo es un principio básico de la Constitución, y las Cortes son el lugar de encuentro de esa representación plural de la sociedad y un ámbito donde se establece el compromiso entre las distintas tendencias, tomándose los acuerdos en razón de las mayorías que apoyan al gobierno, y las minorías que conforman la oposición.

### 4. Las Cortes son un órgano bicameral.

La estructura bicameral que la Constitución concede a las Cortes debe ser considerada como un elemento del proceso de deliberación. Como tal comprende tanto una segunda reflexión o deliberación como un proceso de moderación de las decisiones, a las que añade un instrumento de corrección. Hay, además, otro significado del sistema bicameral que se encuentra en la descentralización territorial del poder del Estado, ya sea en una estructura regional o confederal. En la medida en que en este sentido el Estado adopta la forma autonómica, el Senado debería representar la opinión de las autonomías como un todo.

Un principio básico de la democracia es la decisión mayoritaria. La minoría es oída y participa en la deliberación, pero quien decide en último término es la mayoría. Pues bien, el regionalismo representa un principio corrector, por no decir contradictorio de ese fundamento mayoritario. En su esencia todo regionalismo concede una capacidad propia de decisión a determinadas minorías al margen del criterio de la mayoría. Quienes tienen intereses peculiares, económicos o culturales diversos de la mayoría se re-

servan el derecho de resolver por sí mismos esos intereses minoritarios.

Esta protección de las minorías y de sus intereses que representa el regionalismo (las autonomías en el caso español) no se traduce sólo en la concesión de unas autonomías, sino que se debe integrar a las minorías en un órgano de decisión común de carácter representativo; esa cámara, en cuanto órgano, no puede tener base en un principio de equitativa proporcionalidad de la población, sino que debe equilibrar las diferencias de la población concediéndoles a las regiones una representación como tales con independencia de su población.

La segunda cámara española, concebida como "Cámara" por la prohibición del mandato imperativo, sólo expresa aproximadamente este principio regional, en cuanto recoge la representación de las provincias, que son los núcleos básicos de las autonomías y, en una quinta parte, de las autonomías como un todo.

### 5. Las Cortes son un órgano de publicidad.

Las Cortes son un órgano público (el artículo 80 exige la publicidad de sus sesiones plenarias, salvo acuerdo en contrario de cada cámara, que ha de ser adoptado por mayoría absoluta, o en casos excepcionales de acuerdo con el reglamento). Este principio publicitario debe ser analizado con detenimiento, no sólo por la tradición que tiene en el constitucionalismo español, sino por la importancia creciente que ha adquirido en cuanto los parlamentos actuales son un órgano de publicidad de la vida política, que permite al pueblo conocer los fundamentos de las decisiones y las actitudes ante cada decisión. La publicidad de la actuación del parlamento hace que la acción de la oposición, sobre todo cuando haya mayorías definidas, tenga una influencia apreciable como una acción sobre la opinión que puede influir en el fallo

del sufragio en próximas elecciones. En resumen, la adopción de decisiones en un proceso abierto -público- es considerado por parte de la doctrina como un elemento sustancial en democracia.

*6. Las Cortes son un órgano legislativo.* Las Cortes son ante todo un órgano fundamentalmente legislativo al que la Constitución atribuye la «potestad legislativa» (artículo 66.2). Como veremos, ésta es una de sus funciones centrales y son el órgano normal de la legislación, que sólo en situaciones excepcionales (decretos-leyes), o por delegación (decretos legislativos) puede ser sustituido en esta función. Sin embargo, pueden participar en ella otros órganos proponiendo la ley (artículo 87) o sancionándola y promulgándola (artículo 62.1).

*7. Las Cortes son un órgano permanente.* Las Cortes han querido ejercer una acción de control no interrumpida ni en los períodos de vacaciones ni en el caso de disolución; por ello la Constitución ha establecido un principio de continuidad, con una institución peculiar de nuestro derecho: La Diputación Permanente, que cumple la función que su nombre indica y ejerce la función genérica de «velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas» (artículo 78.2 de la CE). Tres son las ocasiones en que la Diputación Permanente puede ejercer su función específica de presencia continuada de las Cortes: en los casos de disolución, en la expiración ordinaria del mandato y durante las vacaciones parlamentarias en los meses de enero, julio y agosto.

El precedente de esta institución se encuentra en la Constitución de Cádiz de 1812, que le atribuía la facultad de «velar sobre la observación de la Constitución y de las leyes para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que haya notado». Esta

vigilancia tenía sólo una función informativa frente a las próximas Cortes y no iba acompañada de ninguna potestad especial.

También la Constitución Republicana de 1931 recogía esta institución; y sin hacer referencia a cuándo debía funcionar fijaba su composición en 21 miembros, representantes en forma proporcional de los distintos grupos parlamentarios, enumerando sus funciones: suspensión de garantías constitucionales en estado de excepción cuando estuvieran disueltas las Cortes (artículo 42); aprobación de decretos-leyes, cuando no se halle reunido el Congreso (artículo 80); y la detención y procesamiento de los diputados cuando las sesiones estuvieran suspendidas o la Cámara disuelta (artículo 56) y una de carácter general que remitía «a las demás materias en que el Reglamento de la Cámara le diera atribución».

Dos de estas funciones (estado de excepción y decretos leyes) han pasado a la Constitución de 1978 y la tercera, referente al estatuto jurídico de los diputados, tiene una tramitación diferente. La función de «velar por los poderes de las Cámaras» es claramente novedosa.

#### VI. ORGANIZACIÓN DE LAS CORTES GENERALES

##### *Estatuto jurídico de sus miembros*

Los miembros que componen el Congreso —diputados— y los que forman el Senado —senadores— son elegidos por el sistema proporcional los primeros y por el sistema mayoritario los segundos, reguladas dichas elecciones en la ley orgánica de Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985 (LOREG). El sufragio en ambos casos es universal, igual, directo y secreto para todos los españoles mayores de edad que se

encuentren en pleno uso de sus derechos civiles y políticos. La Constitución, en líneas generales, enuncia el estatuto jurídico de los miembros de las Cortes que es aplicable en los mismos términos al Congreso y al Senado. En cuanto las Cortes Generales representan al pueblo español, sus miembros no están ligados por mandato imperativo, mandato que termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara correspondiente (artículo 67.4). No pueden ser miembros simultáneamente de las dos cámaras, ni del Congreso y una Asamblea de una comunidad autónoma (artículo 167.1), pero sí puedan serlo del Senado y de una de estas asambleas; gozan de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, y de inmunidad, en todo caso, y tienen fuero especial ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (artículo 71). En virtud de esa inmunidad sólo pueden ser detenidos en caso de flagrante delito y no pueden ser inculcados ni procesados sin el previo suplicatorio o autorización de las cámaras.

Los diputados y senadores tienen además todos los derechos que les reconoce la Constitución y que les puedan ser reconocidos por el Reglamento de la cámara correspondiente. Entre los que les reconoce la Constitución figuran la libertad de expresión, el derecho de voto, el derecho de plantear preguntas e interpelaciones al gobierno, el derecho a formar parte de las Comisiones previstas en el artículo 75 y de los grupos parlamentarios aludidos en el artículo 78, el derecho a solicitar sesiones extraordinarias, el derecho de iniciativa legislativa, el derecho de enmienda, el derecho de solicitar, junto con la décima parte de los miembros de la Cámara, que una ley de reforma de la Constitución sea sometida a referéndum e incluso a poner

en marcha (50 diputados o senadores como mínimo) un proceso por presunta inconstitucionalidad de una norma con rango de ley.

La Constitución no enuncia deberes, pero cabe deducir de ella un deber de asistencia a las sesiones de las cámaras por la exigencia de quórum en el artículo 79 de la CE y el deber de aceptar la autoridad del presidente de la Cámara por los poderes que al mismo le concede el artículo 72.3 de la CE y por la facultad reglamentaria que se le atribuye de dirigir los debates.

Todos los miembros de las Cortes son electivos, y a este efecto son electores y elegibles todos los españoles mayores de edad que estén en pleno uso de sus derechos políticos, lo que parece hacer referencia a la no existencia de una sanción penal que les haya privado de esos derechos. Se encomienda a la ley electoral señalar los casos de inelegibilidad e incompatibilidad que se establecen en todo caso para los componentes del Tribunal Constitucional, los altos cargos de la Administración del Estado con excepción del Gobierno, el Defensor del Pueblo, los militares profesionales y los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía; los magistrados, jueces y fiscales en activo y los miembros de las juntas electorales.

La Constitución no distingue la inelegibilidad e incompatibilidad (queda derecho a una opción) y deja esa distinción a la ley electoral. Es competencia de cada cámara al constituirse el examinar esa compatibilidad. La validez de las actas y credenciales de diputados y senadores se somete al control judicial (artículo 70.2 de la CE).

##### *Composición de cada una de las Cámaras*

El Congreso es el órgano político por excelencia que canaliza la representación del

pueblo español y establece la relación de confianza que es soporte de un Gobierno responsable. Se compone de un número de diputados (entre 300 y 400) siendo fijados por la LOREG en 350.

En la propia Constitución se establecen algunas bases de su derecho electoral; la circunscripción electoral es la provincia y debe asignarse una representación mínima de dos diputados a cada circunscripción, distribuyendo los demás diputados en proporción a la población en atención a criterios de representación proporcional (sistema D'Hondt).

El Congreso es el órgano casi exclusivo de la función política, en el que se hace efectiva la relación de confianza en que se apoya el Gobierno y es el órgano principal en la elaboración de la ley. La elección de los miembros del Congreso se hace por un período de cuatro años (artículo 68.4 de la CE) y el mandato de los diputados termina cuando se cumple dicho plazo, a menos que la Cámara sea disuelta por el rey a propuesta del presidente del Gobierno (artículo 115 de la CE), o bien proceda su disolución automática por haber transcurrido el plazo de dos meses desde la primera votación de investidura sin que ningún candidato propuesto por el rey para presidente del Gobierno hubiese obtenido la confianza del Congreso (artículo 99.5 de la CE).

La disolución a propuesta del presidente del Gobierno puede ser sólo del Congreso y no puede realizarse cuando esté en trámite una moción de censura, y salvo lo dispuesto para la disolución automática con ocasión de la investidura o la reforma de la Constitución, no procede hasta que transcurra un año de la disolución anterior (artículos 115.2 y 3º de la CE).

En torno a la composición del Senado no hallamos en sede constituyente ningún debate general que permita afirmar que ha-

habido una configuración consciente del mismo en base a una idea determinada.

En el primer borrador de Constitución se trataba de configurar un Senado de inspiración federal o regional, pero con una base electiva indirecta de los senadores. El carácter extraño de la composición (representantes de las Asambleas de las Comunidades y del propio Congreso) y las críticas suscitadas determinaron que la Comisión Constitucional del Congreso adoptara una solución distinta y dilatoria, remitiendo su regulación a una ley orgánica.

La solución se fraguó en un consenso de pasillo que impide conocer exactamente cuáles eran los fundamentos y los propósitos del texto propuesto.

El Senado, en su regulación constitucional definitiva, se define como cámara de representación territorial, y se compone por una representación provincial elegida por el sistema mayoritario por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto a razón de cuatro senadores por cada provincia peninsular y otra representación *sui generis* para las provincias insulares y las poblaciones de Ceuta y Melilla (artículo 69 de la CE).

A estos senadores provinciales (208) se le sumarán, además, un senador por cada Comunidad Autónoma (17 en la actualidad) y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio que serán designados por la asamblea legislativa o por el órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma «de acuerdo con lo que establezcan sus estatutos» (artículo 69.5 de la CE). Los miembros del Senado no están ligados por mandato imperativo —las Comunidades Autónomas que los eligen no pueden darles instrucciones en relación con su voto— y pueden acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de senador (artículo 67.1 de la CE).

La duración del mandato de los senadores es de cuatro años, terminando cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la cámara. Pero el Senado puede ser disuelto conjuntamente con el Congreso, o de forma separada. El decreto de disolución debe fijar, en todo caso, la fecha de las elecciones (artículo 115 de la CE).

Aplicando por analogía la regulación constitucional para el Congreso, la fecha de las elecciones tendrá lugar entre los treinta y los sesenta días desde la terminación del mandato, y el Senado electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones (artículo 68.6 CE). También procede la disolución del Senado, conjuntamente con el Congreso, en el supuesto de que ningún candidato propuesto por el rey obtuviera la confianza del Congreso, pese a que el Senado no ha intervenido en esa elección (artículo 99.5 que establece la disolución de las cámaras por el rey) y en el supuesto de revisión constitucional (artículo 168 CE) aplicable también para el Congreso de los Diputados.

#### *Estructura de las Cámaras*

La autonomía reglamentaria de las Cámaras aparece reconocida en el artículo 72.1 de la CE que dice lo siguiente: «Las Cámaras establecen sus propios reglamentos [...] Los reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre la totalidad, que requerirá la mayoría absoluta». De este precepto puede deducirse que no se sabe con claridad qué es el Reglamento parlamentario y cómo deben ejercer las cámaras dicha autonomía reglamentaria. Esta apariencia es engañosa, pues la Constitución sí define con claridad qué es el Reglamento parlamentario y fija con precisión cuáles son las materias que tienen que ser reguladas en los mis-

mos, no existiendo ningún sector de la actividad parlamentaria (artículo 66.2 de la CE) que no sea posteriormente abordada por la Constitución, tanto desde el punto de vista orgánico como funcional. Así pues, la Constitución define con detalle la materia parlamentaria, circunscribiendo el alcance del Reglamento parlamentario y limitando la autonomía de las cámaras al dictarlos. Las cámaras son autónomas pero no soberanas, de ahí la naturaleza jurídica de sus Reglamentos, que son normas ejecutivas de la Constitución que cumplen dos funciones específicas: ejecución de la Constitución en lo que a las funciones parlamentarias se refiere y disciplina interna de los trabajos de las cámaras.

A tenor de lo anteriormente dicho, hemos de buscar la organización de cada cámara en su correspondiente Reglamento. Tanto el Reglamento del Congreso de los Diputados como el Reglamento del Senado dedican sus respectivos títulos a regular de forma pormenorizada la estructura de las mismas.

#### 1. La Mesa

En el derecho comparado se pueden distinguir dos tipos de cámaras por lo que a su dirección se refiere. De un lado están los que siguen el modelo de la Cámara de los Comunes inglesa, donde la dirección se encomienda a una sola persona (*speaker*) encargada de expresar ante el rey las opiniones de la Cámara. De otra parte tenemos el modelo europeo continental, en el cual la dirección de las cámaras es pluripersonal, recibiendo el nombre de *Mesa* el órgano rector.

Aunque en la Constitución (artículo 72.2) se menciona a los presidentes de las Cámaras antes que a las mesas, en los Reglamentos se procede de manera inversa y no que-

da lugar a dudas para la aceptación de la dirección colegiada en ambas cámaras.

La composición de la Mesa es distinta en el Congreso y en el Senado. La Mesa del Congreso se compone del presidente, de cuatro vicepresidentes y de cuatro secretarios (artículo 302 RC). La Mesa del Senado se compone del presidente, de los dos vicepresidentes y de cuatro secretarios (artículos 8 y 9 RS).

Los miembros de las Mesas son elegidos en la sesión constitutiva de las cámaras, diferenciándose claramente el procedimiento para la elección de presidente, del seguido para la elección de los demás miembros. El presidente es elegido por los miembros de cada cámara, siendo necesaria, en primera votación, la mayoría absoluta. Si ningún candidato hubiese obtenido dicha mayoría, se repetirá la votación entre los dos que hayan tenido más votos, bastando en segunda votación la mayoría relativa. Para la elección de los demás miembros de las mesas se sigue un sistema de limitación de voto de tal manera que cada parlamentario sólo puede escribir un nombre para cada cargo, siendo designados por orden sucesivo los que obtengan mayor número de votos. De esta forma se trata de conseguir que la mesa exprese hasta donde sea posible el pluralismo de la representación parlamentaria (artículos 37 RC 7, 8 y 9 RS).

Las funciones de las Mesas son de dos tipos: una *función rectora*, mediante la cual dirige los trabajos de la Cámara, y otra *registra!* mediante la cual recibe toda la documentación que va dirigida a la Cámara y ordena la tramitación correspondiente de la misma (artículos 31 RC y 36 RS). Ahora bien, si no se discute que son las mesas los órganos rectores de cada cámara, la dirección práctica es competencia del presidente, como la dirección política lo es de la Junta de Portavoces.

## 2. El Presidente

La posición jurídica del Presidente de las cámaras, salvo en lo que a su procedimiento de elección se refiere, no está en absoluto reforzada ni en la Constitución ni mucho menos en los Reglamentos parlamentarios. Las competencias formalmente reconocidas son de coordinación, de carácter interpretativo y representativo o de policía en el interior de las sedes (artículos 7.2 de la CE 32.1 RC y 37 RS).

Sin embargo la propia naturaleza del trabajo de dirección de un órgano complejo refuerza en la práctica la figura del presidente. Destaca, en este sentido, la facultad que le atribuyen los Reglamentos de interpretar dichas normas en los casos de duda y de suplirlos en los casos de lagunas. Puede, además, el presidente dictar resoluciones que interpreten el Reglamento (con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces). Tales normas se convierten, en opinión del Tribunal Constitucional, «en nuevas reglas [...] que se añaden, integran o incorporan al ordenamiento reglamentario de la Cámara y producen materialmente los mismos efectos que los preceptos del propio Reglamento» (STC 118/88). De ahí que el Tribunal Constitucional las asimile al propio Reglamento a efectos de su impugnación ante la justicia constitucional por la vía del recurso de inconstitucionalidad.

## 3. La Junta de Portavoces

Aunque no se alude a ella en la Constitución, es el órgano de dirección política de la Cámara. Se trata de un órgano novedoso en el Derecho Parlamentario que traduce la importancia que han adquirido los *partidos políticos* en la vida política del Estado, y los *grupos parlamentarios* en cuanto expresión de tales partidos políti-

cos en la vida parlamentaria de un Estado en particular.

La Junta de Portavoces está prevista en el artículo 39 del RC, que dispone que se reunirá bajo la presidencia del Presidente del Congreso, asistiendo a ella como mínimo un vicepresidente, uno de los secretarios y el secretario general. Se compone de los portavoces de los grupos parlamentarios y se dará cuenta al Gobierno de sus reuniones para que envíe un representante si lo considera oportuno. Las decisiones se adoptan en virtud del criterio del voto ponderado.

Su función es fundamentalmente política, pues es en ella donde se establece la conexión con el Gobierno y donde se decide lo que va a ser políticamente la vida de la Cámara: fijación del orden del día del pleno y hasta la «inclusión en el orden del día de un determinado asunto aunque no hubiere cumplido todavía los trámites reglamentarios» (artículo 67. 1 y 3 RC). La Junta de Portavoces en la cámara alta o Senado aparece regulada de forma similar en los artículos 43 y 44 del Reglamento del Senado.

## 4. El Pleno y las Comisiones

El artículo 75.1 de la CE dice que las cámaras pueden funcionar en pleno y por comisiones. El Pleno está constituido por todos los miembros de la Cámara y es la forma normal de funcionamiento de ella con carácter deliberante, es decir para adoptar decisiones constitucionalmente atribuidas.

A las Comisiones se les encarga realizar el trabajo especializado preparatorio de las decisiones que deberá tomar el Pleno. Hoy en día el mayor volumen del trabajo parlamentario se lleva a cabo en las comisiones: se estudian con detalle los asuntos, se realiza el control diario de la acción del

gobierno, se efectúa el esfuerzo de transacción política entre los grupos parlamentarios.

Por otras razones previas, la composición de las comisiones tiene que ser una composición política que refleje la del pleno, de tal manera que los Grupos Parlamentarios estén representados en ellas en proporción al número de escaños que tienen en la Cámara. Las comisiones se dividen en dos categorías: comisiones permanentes y comisiones no permanentes. De estas últimas las más importantes son las comisiones de investigación por el relevante papel de control político que desempeñan. El hecho de que la Constitución les dedique el artículo 76 es un signo evidente de la importancia que tuvieron ya para el constituyente.

A la hora de su funcionamiento, cada Comisión designa en su seno una ponencia por cada asunto o proyecto que debe informar, siendo este informe el texto de trabajo que le sirve a la Comisión para elaborar su dictamen, el cual será remitido al Pleno para su aprobación.

## 5. Las Diputaciones Permanentes del Congreso y del Senado

Son un instrumento de fortalecimiento del carácter permanente de las Cortes. Aunque es una institución histórica en nuestro constitucionalismo es la primera vez que se incorpora a un parlamento bicameral, por lo que tenemos, dos Diputaciones permanentes. Están reguladas en el artículo 78 CE, donde se dice que se componen de un mínimo de 21 diputados o senadores que representan a los grupos parlamentarios en función de su importancia numérica. Funcionan entre los períodos de sesiones -vacaciones parlamentarias-, además de los períodos en que las cámaras están disueltas.

Tienen constitucionalmente atribuida la facultad de convocar una sesión extraordinaria de la cámara correspondiente, y la Diputación Permanente del Congreso, además, la de convalidar los decretos-leyes, autorizar la declaración del estado de excepción y declarar el Estado de sitio en caso de disolución del Congreso. Al mismo tiempo tienen atribuida la misión genérica de «velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no están reunidas».

## 6. Los grupos parlamentarios

Del mismo modo que el Estado democrático no puede funcionar sin los partidos políticos, el parlamento democrático no puede funcionar sin los grupos parlamentarios. El Grupo Parlamentario no es otra cosa que la traducción parlamentaria del partido político.

En la práctica, el grupo es el protagonista del trabajo dentro de las cámaras. Integrado por un conjunto de parlamentarios vinculados por lazos ideológicos, tiene por objeto defender adecuadamente esa línea política en la Cámara, así como facilitar y agilizar la actividad parlamentaria.

El protagonismo de los grupos se hace evidente si reparamos en que son ellos los que determinan la composición de diversos órganos parlamentarios, tales como las comisiones y las diputaciones permanentes; deciden el orden del día a través de la junta de portavoces y ejercen la iniciativa legislativa.

Para la formación de un Grupo Parlamentario, el Reglamento del Congreso de los Diputados exige un mínimo de quince diputados, o bien un mínimo de cinco, siempre y cuando hayan obtenido al menos el 15% en las circunscripciones en que hubiesen presentado candidatura o el 5% en el conjunto del Estado. Aquellos diputa-

dos que de acuerdo con la aplicación de los criterios mencionados no estén en condiciones de formar grupo parlamentario y no se hayan asociado a ninguno de los existentes, pasarán a formar parte del Grupo Mixto, único grupo que carece de la nota de afinidad ideológica que, en general, los caracteriza. Por último conviene indicar que el Reglamento del Congreso de los Diputados prohíbe la constitución artificial de grupos parlamentarios al excluir la posibilidad de que formen grupos separados aquellos diputados que pertenezcan al mismo partido o a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado.

### VII. FUNCIONES DE LAS CORTES GENERALES

El artículo 66 de la Constitución española define las potestades de las Cortes bajo tres conceptos centrales (potestad legislativa, aprobación de los presupuestos y control de la acción del gobierno); serían las funciones parlamentarias *strictu sensu* pero, además, en dicho precepto se contempla, en el apartado cuarto, una competencia genérica residual: «... tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución». Estas, son, como veremos, muy variadas, y dan al Congreso y al Senado una fisonomía diversa, observando la posición predominante del Congreso en los procesos políticos. De este modo, las cámaras tienen funciones conjuntas en que actúan reunidas como un solo cuerpo o cámara, funciones comunes en que actúan sucesivamente y funciones específicas que ejercen de forma separada.

#### A. Las funciones conjuntas

Este tipo de funciones se refieren en algunos casos a actos ceremoniales, como es

el juramento del Rey y del Príncipe heredero y del Regente o regentes el hacerse cargo de sus funciones, pero hay otros actos que comprenden también autorizaciones y resoluciones de extraordinaria trascendencia. La Constitución dice que «las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título u atribuye a las Cortes Generales» y solo el artículo 57 exige ley orgánica «para las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión de la Corona». Parece, pues, que fuera de esa ley, los demás actos están comprendidos en esa actuación conjunta que incluiría las siguientes actividades:

1º Las Cortes proveen a la designación de la regencia cuando no hubiera persona a quien corresponda como padre o madre del rey o pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona (artículo 59.3 CE).

2º En las mismas condiciones reconocen la imposibilidad del rey para el ejercicio de su autoridad por estar inhabilitado.

3º Proveen a la sucesión de la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España cuando se extingan todas las líneas llamadas a la sucesión (artículo 57.3).

4º También en las mismas condiciones ratifican la prohibición del rey para que los herederos contraigan matrimonio y los declare excluidos de la sucesión en la Corona por sí y sus descendientes (artículo 56.4).

5º Les corresponde así mismo designar tutor, si no hubiere sido nombrado por el rey difunto y no existiera padre o madre que permanezcan viudos.

6º Autorizan al rey para declarar la guerra y hacer la paz (artículo 63.3).

#### B. Las funciones específicas del Congreso

Aparte de las funciones que enuncia el artículo 66 de la CE el Congreso tiene otras competencias que lo sitúan como un órgano omnipotente en todo el proceso de decisión, haciéndolo participar de la constitución o del funcionamiento de otros órganos.

Así, en virtud de su autonomía:

1º Puede reunirse en sesión extraordinaria a petición de la Diputación Permanente de la mayoría de sus miembros, o por petición del Gobierno (artículo 73.2) sobre un determinado orden del día.

2º Elige su mesa y aprueba su Reglamento (artículo 72).

3º Nombra una Diputación Permanente (artículo 78).

En relación con el Gobierno, como facultades de las que no participa al Senado:

1º Interviene en la designación del presidente del Gobierno, eligiéndolo directamente en el caso de una moción de censura (artículo 114.2) o concediendo su confianza al que ha sido propuesto por el rey (artículo 99).

2º En las mismas condiciones vota la confianza planteada por el presidente del Gobierno o exige la responsabilidad política mediante la adopción por mayoría absoluta de una moción de censura (artículos 112 a 114).

3º Convalida o deroga en un plazo de 30 días los decretos-leyes adoptados por el Gobierno como disposiciones legislativas provisionales. Si se da la convalidación, el valor será el de una ley que procede exclusivamente del Congreso.

4º Autoriza la prórroga del estado de alarma y la declaración del estado de excepción y declara por mayoría absoluta el estado de sitio (artículo 116).

5º Acusa al presidente y a los demás miembros del Gobierno exigiendo su responsabilidad criminal, mediante la iniciativa de la cuarta parte de sus miembros y con la aprobación de la mayoría absoluta, acusándolo de traición o delito contra la seguridad del Estado (artículo 102).

En relación con la justicia:

1º Participa en el nombramiento del Consejo General del Poder Judicial, proponiendo a cuatro de sus miembros (artículo 122.3).

2º Participa en el nombramiento del Tribunal Constitucional proponiendo a cuatro de sus miembros.

En relación con las Comunidades Autónomas:

1º Negocia con una delegación de la Asamblea de parlamentarios que lo proponga y a través de su Comisión Constitucional, el proyecto de Estatuto de una Comunidad Autónoma y, en su caso, la ratifica. Si no recayera acuerdo en esa negociación sobre la aprobación del proyecto, se tramita como proyecto de ley con la intervención que al Congreso le corresponde en ésta (artículo 151.2).

En relación con la Constitución:

1º Con la firma de 50 diputados puede interponer el recurso de inconstitucionalidad (artículo 162).

2º Puede plantear recurso previo al Tribunal Constitucional (artículo 95) para que declare si un tratado contiene estipulaciones contrarias a la Constitución.

3º En los mismos términos que el Senado, propone y, en su caso, aprueba la reforma constitucional (artículos 166 a 168 en relación con el 87) y si no hubiera acuerdo entre ambas cámaras ni se aprobara el texto propuesto en este caso por una Comisión paritaria, puede aprobar por mayoría de 2/3 el texto que hubiere sido aprobado por mayoría absoluta del Senado.

4º Una décima parte de sus miembros puede pedir que la reforma sea sometida a referéndum, cuando no afecte al Título Preliminar,

al Capítulo 2º, sección primera del Título 1 o el Título 11 (de la Corona) —artículo 166.3—.

#### *Funciones específicas del Senado*

El Senado (a pesar de nuestro bicameralismo imperfecto) tiene algunas facultades específicas en las cuales no participa el Congreso. Así:

En virtud de su autonomía:

1º Puede reunirse en sesión extraordinaria a petición de su Diputación Permanente, de la mayoría de sus miembros o por petición del gobierno sobre un orden del día determinado (artículo 73.2).

2º Elige su mesa y aprueba su reglamento (artículo 72).

3º Nombra una Diputación Permanente (artículo 78).

En relación con el Gobierno:

1º Tiene un control limitado de la acción del Gobierno (artículo 66.2) y a dicho efecto puede reclamar informaciones, pedir la presencia de los miembros del Gobierno y someterlos a preguntas e interpelaciones (artículos 109, 110 y 111) y constituir Comisiones de investigación (artículo 76).

2º Tiene una participación especial en la autorización de los tratados (artículo 94) en relación con el artículo 74.2). En este supuesto no se aplica el procedimiento legislativo ordinario del artículo 90, que concede al Senado un derecho de enmienda o de veto que puede ser superado por un acuerdo del Congreso, sino que es necesaria para la autorización la mayoría de las dos cámaras y si no hubiera acuerdo entre el Congreso y el Senado, procede la designación de una Comisión mixta compuesta de igual número de diputados y senadores. Sólo si el texto presentado por la comisión no se aprueba por ambas cámaras por mayoría simple, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.

3º Aprueba por mayoría absoluta, con competencia exclusiva, las medidas propuestas por el Gobierno para obligar a las Comunidades Autónomas a cumplir sus obligaciones o para reprimir actuaciones que atenten gravemente al interés de España (artículo 155).

En relación con la Constitución:

1º Puede instar al Tribunal Constitucional por vía de recurso previo para que declare si hay estipulaciones contrarias a la Constitución en un tratado internacional y que puedan exigir la revisión constitucional antes de su aprobación.

2º Cincuenta senadores pueden interponer el recurso de inconstitucionalidad.

3º Participa en la reforma de la Constitución que puede proponer (artículo 166 en relación con el artículo 87.1) y que debe aprobar por una mayoría igual a la del Congreso, si fuera una reforma parcial y que no afecte al Título Preliminar, el Capítulo 2º, sección primera del Título 1 o al Título 11, y si no hubiera acuerdo entre las Cámaras, se constituirá una Comisión paritaria cuyo texto deberá ser aprobado al menos por mayoría absoluta por el Senado para que el Congreso pueda aprobarlo por dos tercios.

4º En el supuesto de una reforma total o que afecte a los títulos y secciones indicados previamente, los poderes del Senado son idénticos a los del Congreso (artículo 168).

5º Una décima parte de sus miembros puede pedir que una reforma parcial de la Constitución (artículo 167.3) sea sometida a referéndum.

En relación con las comunidades autónomas:

1º Por excepción el procedimiento legislativo ordinario (artículo 90) le corresponde aprobar con prioridad al Congreso los acuerdos entre las Comunidades Autónomas (artículo 145.2) y la distribución del Fondo de Compensación (artículo 158.2).

Si no hay acuerdo entre las cámaras, se nombrará una Comisión paritaria y si el texto de esta comisión no es aprobado por mayoría simple, decidirá el Congreso por mayoría absoluta (artículo 74.2).

2º También por mayoría absoluta (artículo 150.3) le corresponde apreciar la necesidad de leyes de armonización frente a las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas. En este supuesto se concede al Senado un derecho de veto absoluto.

#### VIII. POTESTADES DE LAS CORTES GENERALES

Las potestades parlamentarias forman parte de la esencia propia del Parlamento en cuanto poder del Estado y en consecuencia forman parte del contenido mínimo de la Constitución. Entre el Parlamento como órgano y las potestades que *strictu sensu* le corresponden existe una conexión inmediata que el constituyente español ha reconocido en el Título III de la Norma suprema.

Tres son las potestades de las Cortes constitucionalmente definidas: la legislativa, la presupuestaria y la de control gubernamental. Cada una de ellas responde a una exigencia distinta del Estado Constitucional: a la primera le corresponde la creación del derecho en la sociedad (la ley debe ser la voluntad política de la sociedad), la segunda obedece a la exigencia de consentimiento de la sociedad en la determinación de la vida económica del Estado, y la tercera responde a la exigencia de vigilancia de la propia sociedad sobre la forma en que el Gobierno ejecuta las decisiones legislativas y hace uso de los recursos presupuestarios aprobados por el Parlamento.

Las Cortes Generales, a pesar de ser órgano del Estado, son el punto de intersec-

ción entre la sociedad y el Estado, porque al ser las representantes de la sociedad determinan no sólo el contenido de la voluntad del Estado sino también los recursos económicos que se le adjudican para la ejecución de dicha voluntad. Como dicho proceso de ejecución es un procedimiento continuo y prolongado en el tiempo, y como los recursos que se consumen son muy elevados, la vigilancia del mismo es esencial.

A lo largo de la historia la afirmación de estas tres potestades parlamentarias se ha producido junto con la implantación en la práctica del Estado constitucional: la aprobación de la ley por el Parlamento, el principio de anualidad de los presupuestos y la penetración parlamentaria del Gobierno sustituyendo la confianza del monarca por la de las cámaras han sido los instrumentos a través de los cuales se ha impuesto la democracia parlamentaria tanto monárquica como republicana.

Es fácilmente comprensible que estas potestades no se pueden separar ni lógicamente ni históricamente de la existencia del Parlamento como órgano del Estado; a través de ellas se contempla toda la vida política y económica del Estado desde la perspectiva de su legitimación democrática.

#### A. La potestad legislativa o el monopolio normativo primario

La característica principal de la función legislativa reconocida constitucionalmente es el hecho de que está atribuida en régimen de monopolio a las Cortes Generales, que son el único órgano del Estado capacitado para dictar normas primarias, es decir, aquéllas por las que se crea derecho innovando el ordenamiento jurídico.

En el uso de la potestad legislativa las Cortes Generales no ejecutan una voluntad ajena superior, sino que deciden libre-

mente con base en una voluntad propia sin más límite que el de respetar el contenido constitucional. Frente a este límite negativo de la Constitución, positivamente no tienen que buscar las Cortes el fundamento de su decisión en una norma superior, ya que por el simple hecho de su existencia pueden decidir sobre cualquier asunto.

Los demás poderes del Estado, en cambio, deben remontarse, en lo que a la creación del derecho se refiere, a una voluntad ajena (la del legislador) a la que deben dar ejecución en términos generales -Gobierno- o en los supuestos particulares -jueces y tribunales ordinarios-. En esta operación disponen de un cierto grado de discrecionalidad, pero nunca de libertad de configuración.

Ahora bien, el que las Cortes tengan el monopolio de la creación del derecho, no quiere decir que ese monopolio se exteriorice siempre de la misma forma y con la misma intensidad. La Constitución diversifica las formas de manifestación de la potestad legislativa de las Cortes creando diversos tipos de leyes, y además puede modular la intensidad de su monopolio legislativo permitiendo la participación en dicha potestad al Gobierno en determinadas circunstancias y bajo determinados controles.

La exposición del monopolio normativo de las Cortes Generales no es una tarea simple, porque es preciso tener en cuenta esta diversidad y complejidad. De este modo, cabe señalar en el ordenamiento jurídico español la existencia de diversas categorías normativas con rango de ley, a saber:

1) Potestad legislativa de las Cortes para el desarrollo de las *leyes orgánicas* a través de las cuales el constituyente les reserva la regulación de ciertas materias (reserva de ley orgánica) a través de una mayoría cualificada -absoluta- neces-

ria en una votación final sobre el conjunto de la norma en el Congreso de los Diputados (artículo 81 de la CE).

2) Ejercicio ordinario de la potestad legislativa de las Cortes elaborando *leyes* en todas sus manifestaciones procedimentales (leyes de Pleno, de Comisión, de Lectura única, por el procedimiento de Urgencia).

3) Las *excepciones al monopolio legislativo* de las Cortes Generales o legislación del Gobierno, que se manifiesta por medio de la legislación delegada o decretos legislativos regulados en los artículos 82 al 85 de la Constitución y de los decretos-leyes (artículo 86 de la CE) que puedan ser elaborados por el Ejecutivo en casos de extraordinaria y urgente necesidad, y que deben ser sometidos en el plazo de treinta días al control del Congreso para su convalidación o derogación, pudiendo las Cortes también tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia. Tanto los decretos legislativos como los decretos-leyes son actos con fuerza de ley.

Para el constituyente español resulta tan evidente que las Cortes Generales tienen el monopolio de la potestad legislativa, que no se detiene en definir la norma por medio de la cual se manifiesta al exterior esa potestad legislativa: la ley. Esta no aparece definida y hay que entender que es aquella norma elaborada por las Cortes cuando actúan siguiendo un determinado procedimiento. De ahí que se mantenga que la Constitución española reconoce únicamente un concepto formal de ley: es el acto del Parlamento que se manifiesta a través del procedimiento legislativo.

La ley no tiene por qué ser norma general y abstracta, ni tiene que obedecer a un contenido determinado, puesto que lo determinante para la definición de la ley es el órgano (las Cortes Generales) y el procedimiento solemne y reglado que se re-

gula en la Constitución y en los Reglamentos parlamentarios.

La potestad legislativa es compartida por el Congreso y el Senado, pero la posición de cada una de ellas es desigual en todas las fases de la tramitación parlamentaria de la ley (bicameralismo imperfecto).

El procedimiento legislativo en el ordenamiento constitucional español se compone de tres fases perfectamente diferenciadas: la fase de iniciativa legislativa, la fase de discusión y aprobación por las cámaras y la fase de integración en la eficacia de la norma. Cada una de ellas es regulada de forma separada en la Constitución y en los Reglamentos parlamentarios.

#### a) La fase de iniciativa legislativa

Es la propia Constitución, la que de forma precisa la regula en los artículos 87 al 89, determinando quiénes son los titulares en exclusiva de esta prerrogativa que permite poner en marcha el procedimiento de elaboración de una ley:

1º El Gobierno es el titular más importante, como corresponde a un sistema parlamentario. El texto que presenta a la Mesa del Congreso para su aceptación y posterior estudio y aprobación recibe el nombre de "*proyecto de ley*" debiendo ser previamente aprobado en Consejo de Ministros (artículo 88 CE) y debe recibir trato prioritario en la tramitación parlamentaria (artículo 89.1 CE).

2º También el Congreso y el Senado pueden ejercer esta prerrogativa presentando "*proposiciones de ley*".

3º Las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas pueden, a su vez, solicitar al Gobierno la aceptación de un "*proyecto de ley*" o bien remitir directamente a la Mesa del Congreso de los diputados una "*proposición de ley*", nombran-

do al efecto una comisión de tres parlamentarios para que defienda esa proposición ante la cámara.

4° El cuerpo electoral, o una fracción del mismo (500.000 firmas como mínimo de ciudadanos con derecho a voto). Se denomina iniciativa legislativa popular, regulada en el artículo 87.3 de la CE y en la ley orgánica 3/84 de 26 de marzo. Se trata de un mecanismo propio de la democracia semidirecta para permitir a la sociedad participar en la vida política del Estado.

#### b) La fase constitutiva o *interna corporis*

Se trata de la fase que afecta a la discusión y aprobación de la norma y que comienza una vez que ha sido tomada la iniciativa por alguno de los órganos legitimados para ello. En esta etapa cabe diferenciar distintos momentos preparatorios de la decisión definitiva del contenido de la ley. La Constitución apenas regula esta fase dejándola en manos de los Reglamentos parlamentarios. El Reglamento del Congreso de los Diputados dedica a regular el procedimiento legislativo ordinario el Capítulo II del Título V, donde ha previsto los pasos siguientes:

1° Los proyectos o proposiciones de ley son presentados ante la Mesa del Congreso, la cual ordena su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la comisión correspondiente.

2° El plazo de presentación de enmiendas es de quince días y dichas enmiendas pueden afectar a la totalidad del texto o bien ser parciales. Sólo en el primer caso se produce un debate de totalidad en el Pleno para tomar una decisión acerca de la aceptación o no de las mismas.

3° Finalizado el debate de totalidad, en el caso de que lo haya, y en todo caso el de presentación de enmiendas, la comisión

nombrará una ponencia que será encargada de redactar un informe en el plazo de quince días.

4° Concluido el informe comienza el debate en comisión, artículo por artículo, debate que finalizará con la adopción de un dictamen que será elevado al presidente del Congreso a efectos de la fase siguiente.

5° Tras la deliberación y aprobación en comisión se procede a la discusión en el Pleno y a la aprobación definitiva del texto por el Congreso de los Diputados.

6° El texto aprobado por el Congreso es remitido por su presidente al del Senado, en donde, con el límite del plazo de dos meses, se vuelve a reproducir el mismo proceso que ha seguido el proyecto o la proposición de ley en el Congreso. Su regulación aparece en el Capítulo III del Título IV del Reglamento del Senado.

7° El Senado puede al respecto hacer dos cosas; o bien aprobar el texto en los términos en que le ha sido remitido por el Congreso, o bien introducir enmiendas o vetarlo. En el primer supuesto, dicho texto no vuelve al Congreso sino que queda su contenido fijado definitivamente con la votación en el Pleno del Senado. En el supuesto de introducción de enmiendas, el texto se remite al Congreso para que las mismas sean objeto de debate y votación por el Pleno de la Cámara Baja, quedando incorporadas al contenido de ese proyecto o proposición de ley las que obtengan la mayoría simple de los votos emitidos. En caso de veto, tras el debate correspondiente, se someterá a votación el texto aprobado por el Congreso y el veto quedará levantado si vota a favor del mismo la mayoría absoluta de los miembros del Congreso. Si no se consiguiera esta mayoría, dejando pasar dos meses y repitiendo la votación bastaría la mayoría simple para que el veto quedara levantado.

e) Los *externa corporis* o fase integradora de la eficacia de las normas

Consiste esta fase en la sanción por el rey de la ley, la *promulgación* y la *publicación* de la misma. A tenor del artículo 91 de la Constitución: «El Rey sancionará, en el plazo de quince días, las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación».

La sanción ha tenido históricamente una enorme importancia, en especial en el constitucionalismo del siglo XIX, basado en el principio monárquico. Aunque hoy aún existen vestigios de la misma en algunos sistemas (bajo la forma del derecho de veto o de la facultad de remisión al Parlamento de un proyecto ya aprobado a los efectos de una segunda lectura) en la mayor parte de ellos carece de toda relevancia. Este es el caso español, en donde la sanción no es más que un acto debido que ha de producirse de modo automático dentro del plazo de quince días que la Constitución establece.

La promulgación consiste en una declaración solemne, de acuerdo con una fórmula ritual mediante la que se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al ordenamiento jurídico. En nuestro derecho constitucional vigente la sanción y la promulgación no se diferencian ni en el espacio ni en el tiempo, efectuándose en el mismo acto, de acuerdo con la fórmula siguiente:

«Don Juan Carlos/, Rey de España. A todos los que la presente vieren y entendieren. Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y yo vengo en sancionar la siguiente ley». Por lo que respecta a la publicación, conviene destacar que aunque no se trate de un acto jurídico sino de una simple operación material, tiene gran importancia jurídica. Ante todo, porque para que la ley sea cumplida tiene que darse la posibili-

dad de que sea conocida. Dice el artículo 6.1 del Título Preliminar del Código Civil español: "la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento". En esta ficción *-la ley susceptible de ser conocida es conocida-*, la publicación de la ley es un requisito esencial. A la publicidad de las normas alude también el artículo 9.3 de la CE.

Para cumplir con el requisito de publicación de una norma, únicamente hay que insertarla en el *Boletín Oficial del Estado*, siendo su importancia notable frente a la entrada en vigor de la misma, que queda supeditada a la fecha de su publicación. El artículo 2° I del Código Civil fija un plazo de veinte días *-vacatio legis-*, que comienza a contar a partir del momento de su publicación, a los efectos de su entrada en vigor. Dicho plazo puede ser modificado por lo que en ese sentido se señale en la propia norma.

#### B. La potestad presupuestaria y financiera

En el número xxx de *El Federalista* se dice expresamente: «El dinero ha sido considerado, con razón, como el principio vital del cuerpo político, como aquello que sostiene su vida y movimiento y que le permite ejecutar sus funciones más vitales». Así, pues, sin dinero no hay Estado y puesto que el Estado no es más que la expresión política de la sociedad, es del todo importante que sea la propia sociedad la que provea al sostenimiento del Estado porque, de lo contrario, la sociedad dejaría de estar políticamente dirigida y acabaría en la anarquía más absoluta.

El Estado en términos económicos se traduce en el Gobierno, que es el órgano que concentra la práctica totalidad del aparato estatal de la administración del Esta-

do. Y, teniendo en cuenta que el Gobierno carece de legitimación democrática directa, es imprescindible que las Cortes, que sí la tienen, sean las que decidan en primer término cómo se crean los recursos con los que se va a financiar el Estado y aprueben en segundo lugar cuántos recursos debe la sociedad poner a disposición del Gobierno para que pueda cumplir con las funciones que tiene constitucionalmente encomendadas.

Es, pues, necesario en todo Estado constitucional que la idea económica del propio Estado esté legitimada democráticamente y tiene que estarlo, además, periódicamente, de tal modo que los ciudadanos decidan *anualmente* cómo se va a hacer frente a las necesidades económicas y financieras del Estado.

Al respecto Montesquieu en *Del espíritu de las leyes* había señalado: «Si la potestad legislativa estatuye, no año tras año, sino para siempre, sobre la obtención de los dineros públicos, corre el riesgo de perder su libertad, porque el poder ejecutivo no dependerá de ella; y cuando se tiene un poder de este tipo para siempre es indiferente que se tenga por sí mismo o que se haya obtenido de otro».

A esta razón obedece la lucha por la afirmación del principio de anualidad presupuestaria como clave para la afirmación del Estado constitucional. En la actualidad, uno de los grandes debates que anualmente se celebran en las Cortes es el debate presupuestario, pues no en vano los presupuestos son la traducción en cifras del programa político del Gobierno, e instrumento fundamental de su acción. El Tribunal Constitucional en la sentencia 27/81 de 20 de julio los ha considerado «un vehículo de dirección y orientación de la política económica, que corresponde al Gobierno».

El artículo 66.2 de la Constitución Española atribuye a las Cortes Generales la función presupuestaria que consiste en la aprobación de los presupuestos del Estado. Formalmente esta potestad se traduce en la aprobación de una ley. Sin embargo, el artículo 66.2 la enuncia como función específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado. Al respecto el Tribunal Constitucional, en la sentencia 65/87, de 21 de mayo, aclara: «La especificidad de esta competencia se traduce en las peculiaridades constitucionalmente previstas respecto de su ejercicio, y que la diferencian de la competencia legislativa; así, la reserva al Gobierno de la elaboración del presupuesto (artículo 134.1) y las limitaciones procedimentales contempladas en los apartados sexto y séptimo del mismo artículo» (necesidad de conformidad gubernamental respecto de toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos y rechazo de que a través de la ley presupuestaria puedan crearse tributos).

De esta manera, es el Título VIII de la Constitución el que se ocupa de regular en todas sus fases, desde las Cortes Generales, la vida económica del Estado. En primer lugar, está el momento de la obtención de fondos por el Estado, en el que entra en juego la potestad de recaudar tributos y la facultad para conseguir dinero a crédito, precisando la autorización previa de las Cortes Generales (artículo 133 de la CE) mediante una ley distinta de la de los Presupuestos Generales del Estado, ya que ésta, a tenor del artículo 134.7 de la CE no puede crear tributos. Dado que los ingresos obtenidos a través de los tributos no son suficientes para atender a los gastos del Estado, cada vez es más frecuente complementar los ingresos tributarios con el endeudamiento del Estado. También (artículo

135 de la CE) este modo de obtener recursos está previsto en la Constitución, que exige la autorización de las Cortes Generales mediante ley para cualquier emisión de deuda pública. El segundo momento, constitucionalmente regulado, es el de la determinación de la cuantía y destino que se va a dar a esos fondos, es decir, cuánto se va a gastar y cómo se ha de hacer el gasto. Para esto también es necesaria la intervención de las Cortes Generales mediante la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado de cada año. Destaca en esta regulación constitucional el relativo debilitamiento de los órganos legislativos y el fortalecimiento del Gobierno, que se aprecia en el hecho de que es a este órgano, en exclusiva, a quien le corresponde el ejercicio del derecho de iniciativa: «Le corresponde al Gobierno la elaboración de los presupuestos generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación» (artículo 134.1 de la CE). Añadiendo, en el párrafo tercero, que dicha iniciativa ha de ser ejercida como mínimo tres meses antes de que termine el año, y si antes del primer día del ejercicio económico correspondiente no se hubieran aprobado los Presupuestos, quedarán prorrogados automáticamente los del año anterior (párrafo cuarto).

También fortalece la función gubernamental la limitación notable que sufre la capacidad de presentar enmiendas por parte de los parlamentarios, porque «toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación (artículo 134.6 de la CE).

Por último, puesto que los presupuestos son sólo una previsión de ingreso y gastos, es necesario controlar si se han cumplido efectivamente. Esta es una labor compleja

para la que las Cortes Generales se sirven de un órgano auxiliar, el Tribunal de Cuentas, regulado en el artículo 136 de la CE y en la ley orgánica 2/82 de 12 de mayo. Se trata de un órgano que depende directamente de las Cortes Generales, ejerciendo sus funciones por delegación de éstas. Anualmente está obligado a enviar a dicho órgano un informe que tiene por objeto el análisis de las cuentas del Estado y del sector público en general, poniendo de manifiesto las infracciones e irregularidades en que, a su juicio se hubiere incurrido.

### C. El control de la acción del Gobierno

La Constitución española dedica a este tema el Título V contemplando las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento desde una doble perspectiva: exigencia de responsabilidad política y control de la acción del Gobierno que, evidentemente, son cosas diferentes.

Bajo la primera perspectiva se contemplan todos los mecanismos típicos del régimen parlamentario (investidura, moción de censura y cuestión de confianza) en los que sólo interviene el Congreso de los Diputados -bicameralismo imperfecto-.

El control parlamentario de la acción del Gobierno es diferente por naturaleza, caracterizándose entre otras cuestiones porque debe ser ejercido de forma continuada e incesante para que el Parlamento (ambas cámaras) pueda dar respuesta a la acción del Gobierno exigiendo que éste responda ante la opinión pública de sus actuaciones, desarrollándose principalmente entre el Gobierno y la oposición parlamentaria. Estos mecanismos que permiten este control son los siguientes:

#### 1. Las preguntas

Están previstas en el artículo 111 de la CE y en el artículo 91 del Reglamento del

Congreso. Para evacuar preguntas que pueden ser orales o escritas se reserva un tiempo mínimo semanal de dos horas. La naturaleza de las preguntas viene dada por la respuesta y pueden consistir en una solicitud de información o en la petición de que se aclare algún aspecto concerniente al funcionamiento de la administración pública.

Las preguntas con contestación oral en el Pleno son las más importantes, en la medida en que son las que pueden dar lugar a un debate parlamentario apreciable frente a la opinión pública.

## 2. Las interpelaciones

Reguladas también en el artículo 111 de la CE. A diferencia de las preguntas que se agotan en sí mismas, las interpelaciones pueden dar lugar posteriormente a una moción, siendo un instrumento algo más complejo. En realidad se trata de preguntas con dos características:

a) Que su objeto versará sobre «los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún departamento ministerial».

b) Que esas interpelaciones pueden ser elevadas a mociones, cuando el grupo parlamentario interpelante quiera abrir un debate sobre la cuestión a la que se refiere la interpelación.

## 3. Proposiciones no de ley

No están contempladas en la Constitución, pero sí en el Reglamento del Congreso de los Diputados. A pesar de ser muy parecidas a las mociones, se aprecian diferencias en que su contenido es constructivo o positivo, ya que pretenden que el Gobierno actúe en una dirección determinada.

4. Solicitud de información y de presencia de los miembros del Gobierno

Regulada en los artículos 109 y 110 de la CE que facultan genéricamente a las Cámaras para que recaben información del Gobierno y reclamen la presencia de los miembros del mismo.

No son más que recursos de información, aunque las sesiones informativas suelen transformarse en debates parlamentarios.

También prevé la Constitución española que sea el propio Gobierno el que solicite comparecer ante las Cámaras para explicar algún aspecto concreto de su política general. A través de esta vía se viene produciendo el debate político más importante de España que se conoce como "Debate sobre el estado de la Nación".

## 5. Comisiones de Investigación

Están previstas en el artículo 76 de la CE. Pueden ser un instrumento importante de control de la acción del Gobierno, pero han sido desarrolladas de forma restrictiva por el Reglamento del Congreso, que ha hecho depender su constitución de la mayoría de la Cámara, resultando que ésta y su Gobierno son los que deciden si se constituye o no una Comisión de investigación.

Lo interesante de estas comisiones es el hecho de que pueden requerir que comparezcan ante ellas, para informar, cualquier ciudadano, cualquier funcionario o cargo público, siendo obligatoria la comparecencia, pues de lo contrario se incurre en delito de desobediencia grave.

Las conclusiones de la investigación tendrán que plasmarse en un dictamen que tendrá que ser debatido y aprobado o no por el Pleno de la cámara. Si se aprueba, se publicará en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* y se dará traslado del mis-

mo al Gobierno. Los efectos inmediatos de las comisiones son únicamente políticos.

## IX. PARLAMENTARISMO ACTUAL Y DEMOCRACIA DE PARTIDOS

El sufragio universal y las libertades públicas son las dos variables que han conseguido la transformación de la representación liberal en representación liberal-democrática. Estos conceptos no deben confundirse, a pesar de la continuidad que existe entre uno y otro por medio del mandato representativo. Esto es así porque han sido necesarios dos siglos para avanzar desde el sufragio censatario al sufragio democrático y poder normalizar las libertades públicas y la democracia representativa.

En el transcurso del proceso de democratización política del Estado liberal han debido superarse cinco grandes grupos de discriminaciones en relación con el reconocimiento de los derechos políticos: por razones sociales, religiosas, de género, raciales o étnicas y de edad. Hasta la implantación de lo que Sieyes llamó "Tercer Estado", la casi totalidad de la nación real quedaba fuera del Estado en el sentido de estar excluida de toda participación política. Por esta razón, el reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos con independencia de su condición social comportó una profunda transformación en la composición de las instituciones estatales. Desde las revoluciones de 1848 y 1870 se abrirá una nueva y larga etapa en la cual las libertades públicas, en la medida en que son reconocidas y amparadas, servirán para explicitar las desigualdades económicas y sociales, la división de intereses y el pluralismo político.

La institución estatal que refleja de forma más transparente los cambios que se

producen en el sistema político es el Parlamento, porque refleja el pluralismo electoral: el Estado Democrático-liberal y, después de la segunda Guerra Mundial, el Estado Democrático y Social de Derecho, ampliaron este pluralismo mediante la extensión de los derechos políticos al conjunto de la ciudadanía mayor de edad. Sin embargo, conviene destacar que cuanto mayor es la representatividad del Parlamento menor es su influencia en el sistema político; la explicación se encuentra en el sistema de la democracia de partidos.

Los partidos políticos en la democracia representativa son el enlace entre la sociedad y el Estado, los actores políticos del escenario de las instituciones estatales y de las administraciones públicas. Los parlamentos liberales aparecían como la representación de los intereses generales cuando en la realidad sólo representaban los intereses del sector burgués de la sociedad. Eran asambleas socialmente homogéneas, a pesar de las diferencias políticas que se dan en todo órgano político compuesto por diputados denominados independientes. Los parlamentos democráticos son parlamentos más representativos, porque ninguna opción política está excluida de acceder al mismo; representan el interés general no sólo porque los diputados representan a la nación, sino también porque, en principio, no está excluido ningún interés particular.

La representatividad y el pluralismo son dos características democráticas del parlamentarismo actual. Pero no deja de ser cierto que el parlamentarismo fue objeto de un apasionado debate en el primer tercio del siglo xx, en el momento de la controversia entre democracia y autoritarismo, sobre todo en Alemania e Italia. Las tesis de Mosca sobre la clase política, las de Michels sobre la partidocracia y las oligar-

quías dominantes de las organizaciones políticas o las de Schmitt en torno a las contradicciones del sistema parlamentario significaron una crítica rigurosa que afectaba a los mismos fundamentos del Estado democrático-liberal.

Schmitt, en el contexto histórico de los años veinte, destacó la contradicción básica entre la democracia y el liberalismo: mientras en el liberalismo la desigualdad económica se correspondía con la desigualdad política, en democracia la igualdad política se contradice con las desigualdades económicas. La "asamblea deliberante" de Burke se transformaba en un organismo en el cual los partidos no deliberaban sino que se enfrentaban con el único objetivo de conquistar el poder. Además, la cámara legislativa se convertía en un instrumento de votación o ratificación de decisiones adoptadas fuera de ella.

En este mercado de críticas extremas, no faltas de argumentos, Kelsen reprocha a Schmitt el que haya construido un modelo ideal para contrastarlo con la realidad; puesto que la democracia directa no es posible en los Estados modernos, la crítica a la democracia parlamentaria abona el terreno para soluciones autoritarias. Era necesario en su opinión defender la única democracia posible, que no es otra que la parlamentaria, entendida como «la formación de la voluntad del Estado por medio de un órgano colegiado, elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio universal e igual, y actuando en base al principio de la mayoría» (respuesta formalista, por otra parte).

Ha sido en el marco de la estabilización del Estado del bienestar, después de la segunda Guerra Mundial, cuando la democracia de partidos se ha consolidado. La integración de la mayoría de los partidos políticos en el arco parlamentario, así

como de los agentes económicos y sociales, constituye la base principal de la consolidación parlamentaria. Al mismo tiempo ha sido necesario tomar ciertas medidas racionalizadoras que aseguren el funcionamiento eficaz de la democracia parlamentaria:

1) La configuración de grupos parlamentarios con disciplina de voto y que dependan de los acuerdos tomados por los partidos políticos.

2) La garantía de estabilidad institucional del sistema político al fijar mecanismos compensadores que eviten composiciones del Parlamento demasiado fraccionadas.

Los sistemas presidenciales escapan, en parte, a estas medidas, por la simple razón de que la elección directa del presidente de la República por parte del electorado le otorga una confianza política que no puede ser revocada por el parlamento. En los sistemas parlamentarios, el voto de investidura del presidente del Gobierno o la confianza política al primer ministro son otorgados por el parlamento, ante el cual son responsables políticamente.

En los sistemas parlamentarios actuales el diputado ha perdido su independencia, porque está atado por las decisiones del grupo parlamentario o del partido al que pertenece. Esta dependencia está acentuada por su vinculación profesional a la política, que aumenta la dependencia de estructuras fuertemente jerarquizadas; por su parte, la disciplina de voto asegura la estabilidad y permanencia de la mayoría gubernamental. Esa dependencia real del representante en los parlamentos ha puesto en tela de juicio el mandato representativo, argumentando que en la actualidad se da un mandato imperativo respecto del partido que le ha hecho diputado o senador.

Pese a lo expuesto, el objetivo central de los sistemas parlamentarios es el mis-

moque obtienen los sistemas presidencialistas de forma directa: la elección y la estabilidad gubernamental a lo largo de toda la legislatura. La personalización del poder estatal en la figura del presidente del Gobierno implica que las campañas electorales de todos los partidos políticos en las elecciones legislativas se centren en la elección del jefe del Gobierno, como si los electores no eligieran diputados y senadores sino compromisarios políticos.

Las apreciaciones previas ponen de relieve lo siguiente: en las democracias actuales la institución fuerte es el Gobierno —su presidente— frente a un parlamento que ha perdido importancia. Existe un presidencialismo real, con independencia de cuál sea la forma de gobierno, y la vieja división liberal entre gobierno y parlamento (ejecutivo y legislativo) ha sido reemplazada por la nueva división de la democracia de partidos entre mayoría gubernamental y minorías de oposición. El clásico parlamento liberal ha desaparecido como poder, aunque continúa siendo la institución en la que recae la potestad legislativa, la aprobación de los presupuestos generales del Estado, la adopción de decisiones de relevancia especial en política interior o exterior... Hoy es la mayoría gubernamental, fijando si es preciso acuerdos con alguno de los partidos de la oposición, quien en última instancia toma las decisiones.

ANGELA FIGUERUELO BURRIEZA  
Profesora Titular de Derecho Constitucional  
Departamento de Derecho Público General  
Universidad de Salamanca

#### BIBLIOGRAFÍA

##### *De carácter general*

ARGÜELLES, A. "Discurso preliminar a la Constitución de 1812". Madrid, 1981.

AGAPITO, R. *Libertad y división de poderes. El contenido esencial del principio de división de poderes a partir del pensamiento de Montesquieu*. Madrid, 1989.

BODIN, J. *Los seis libros de la República*. Madrid: Tecnos, 1985.

BRYCE, J. *Constituciones rígidas y flexibles*. Madrid, 1952.

CABO MARTÍN, C. "División y predominio de poderes". En: M. RAMÍREZ (Ed): *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*. Barcelona, 1978.

CROSSMAN, R.H.S. *Biografía del Estado Moderno*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

DE TOCQUEVILLE, A. *La democracia en América*. Barcelona: Orbis, 1988.

GARCÍA MACHO, R. "Problemática de la división de poderes en la actualidad". R.E.P. Nº 53, (1986).

GARCÍA PELAYO, M. *Las funciones de los modernos parlamentos bicamerales* (Dir.). Caracas, 1971.

GARCÍA PELAYO, M. (Dir.), "La división de poderes y su control jurisdiccional". *Revista Derecho Político* (UNED), Nº 18-19 (1983). También voz División de Poderes, en: GONZÁLEZ ENCINAR J. *Diccionario del sistema político español*. Madrid, 1984.

HAMILTON, A.; MADISON, J. y JAY, J. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

HESSE, K. *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

JELLINEK, G. *Teoría general del Estado*. Madrid: V. Suárez, 1915. Ediciones posteriores publicadas en Argentina y México.

LOCKE, J. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Trad. A. Lázaro Ros. Madrid: Aguilar, 1955.

LOEWENSTEIN, K. "Teoría de la Constitución". En: *Ciencia Política*. Barcelona: Ariel Demos, 1982.

MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos, 1985.

SCHMITT, C. *Teoría de la Constitución*. Madrid, 1982.

SIEYES, E. *¿Qué es el Tercer Estado?* Barcelona: Oikos, 1989.

TRIVELLI, L. *Le bicameralisme*. Lausana, 1975.

WEBER, M. *Economía y sociedad*. México, 1969.

##### *Sobre la Constitución Española de 1978*

ALONSO DE ANTONIO, A.L. y J.A. *Derecho Constitucional español*, Madrid: Universitas, 1996.

ALVAREZ CONDE, E. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1993.

- ALZAGA VILLAMIL, O. *La Constitución española de 1978 (comentario sistemático)*. Madrid: Ediciones del Foro, 1978.
- ALZAGA VILLAMIL, O. (Dir). *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, 12 tomos. Madrid: Edersa, 1983-89.
- Constitución Española. Trabajos parlamentarios*. Edición preparada por F. SAÍNZ MORENO y M. HERRERO. 4 Tomos, 2ª ed. Madrid: Cortes Generales, 1989.
- DEBLAS (Comp). *Introducción al sistema político español*. Barcelona: Teide, 1983.
- DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA. *El régimen constitucional español*. 2 Vols. Barcelona: Labor, 1980 y 1982.
- DE VEGA GARCÍA. *Estudios político-constitucionales*. México: UNAM, 1987.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. *El sistema constitucional español*. Madrid: Dykinson, 1992.
- GARRIDO FALLA, F. (Dir). *Comentarios a la Constitución*, 2ª ed. Madrid: Civitas, 1985.
- GONZÁLEZ ENCINAR, J.J. (Oír). *Diccionario del sistema político español*. Madrid: Akal, 1984.
- LÓPEZ GUERRA y OTROS. *Derecho Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1991.
- LUCAS VERDÚ, PABLO. *Curso de Derecho Político*, Vol. IV. Madrid: Tecnos, 1984.
- PECES-BARBA, G. "La Constitución Española de 1978". En: *Un estudio de derecho y política*. Valencia: Fernando Torres, 1981.
- PÉREZ ROYO, J. *Curso de Derecho Constitucional*, 4ª ed. Madrid: Marcial Pons, 1997.
- PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRÍA (Directores). *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, 2ª ed. Madrid: Civitas, 1981.
- RAMÍREZ, MANUEL (Oír). *Estudio sobre la Constitución española de 1978*. Zaragoza: Libros Pórtico, 1979.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. *Sistema político de la Constitución española de 1978*. Madrid: Editora Nacional, 1980.
- TORRES DEL MORAL, A. *Principios de Derecho Constitucional español*, 2 Vols. Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1992.
- ALONSO DE ANTONIO, ÁNGEL LUIS. *La Diputación Permanente en la Constitución española de 1978*. Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1992.
- BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO. *Fuentes del Derecho*, Vol. II. *Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*. Madrid: Tecnos, 1992.
- BAÑO LEÓN, JOSÉ MARÍA. *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*. Madrid: Civitas, 1991.
- BERTELSEN REPETTO. RAÚL. *El Senado en España*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1974.
- BIGUNO, PALOMA. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO. *El mandato parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1991.
- CAPO GIOL, JORDI. *La institucionalización de las Cortes Generales*. Universitat de Barcelona, 1983.
- CAZORLA PRIETO, LUIS MARÍA. *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?* Madrid: Civitas, 1985.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Funciones financieras de las Cortes Generales* (obra colectiva). Madrid: Publicaciones del Congreso, 1985.
- DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO. *Las Cortes Generales* (obra colectiva), 3 Vols. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1987.
- FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN. *Las Leyes Orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*. Madrid: Civitas, 1981.
- FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ. PLÁCIDO. *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores (La crisis de los privilegios parlamentarios)*. Madrid: Civitas, 1990.
- GARCÍA LÓPEZ, ELOY. *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*. Madrid: Tecnos, 1989.
- GARCÍA MARTÍNEZ, ASUNCIÓN. *El procedimiento legislativo*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1987.
- GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN. *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Publicaciones del Congreso, 1985.
- GARRONERA MORALES, ÁNGEL. *El lugar de la ley en la Constitución española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- GARRONERA MORALES, ÁNGEL. *Representación política y Constitución democrática*. Madrid: Civitas, 1991.
- GARRONERA MORALES, ÁNGEL (Ed.) *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990.
- MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN (Coord.). *Estudios sobre la Constitución española*. En: *Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (obra colectiva) Tomo I *El ordenamiento jurídico* y Tomo III *La Corona, Las Cortes Generales, Del Gobierno y de la Administración Pública*. Madrid: Civitas, 1991.
- MOLAS, ISIDRE e ISMAELE PITARCH. *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*. Madrid: Tecnos, 1987.
- MONTERO GIBERT, JOSÉ R. y J. GARCÍA MORILLO. *El control parlamentario*. Madrid: Tecnos, 1984.
- ÚTTO Y PARDO, IGNACIO DE. *Derecho Constitucional (sistema de fuentes)*. Barcelona: Ariel, 1987.
- PÉREZ-ROYO, JAVIER. *Las fuentes del Derecho*, 4ª ed. Madrid: Tecnos, 1988.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, NICOLÁS. *Los grupos parlamentarios*. Madrid: Tecnos, 1989.
- PUNSET, RAMÓN. *El Senado y las Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos, 1987.
- PUNSET, RAMÓN. *Las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- RODRÍGUEZ ZAPATA, JORGE. *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*. Madrid: Tecnos, 1987.
- SAIZ ARNAIZ, ALEJANDRO. *Los grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1989.
- SALAS, JAVIER. *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978*. Madrid: Civitas, 1979.
- SANTAOLALLA, FERNANDO. *El Parlamento en la encrucijada*. Madrid: EUEMA, 1990.
- SANTAOLALLA, FERNANDO. *Derecho parlamentario español*. Madrid: Espasa-Calpe, 1990.
- SANTOLAYA MACHETTI, PABLO. *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*. Madrid: Tecnos, 1988.
- SOLÉ TURA, JORDI y MIGUEL ÁNGEL APARICIO PÉREZ. *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Madrid: Tecnos, 1984.
- TORRES MURO, IGNACIO. *Los órganos de gobierno de las Cámaras*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1987.
- VILLACORTA MANCEBO, LUIS. *Hacia el equilibrio de poderes (Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes)*. Universidad de Valladolid, 1989.
- VÍRGALA FORURIA, EDUARDO. *La delegación legislativa en la Constitución y los Decretos legislativos collos normas con rango incondicionado de Ley*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1991.

### Sobre las Cortes Generales

ALONSO DE ANTONIO, ÁNGEL LUIS. *La Diputación Permanente de las Cortes en la historia constitucional española*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1991.