

CUARENTA AÑOS DE DERECHO PARLAMENTARIO 1978-2018. *CORSI E RICORSI* DEL PARLAMENTO CONTEMPORÁNEO ESPAÑOL

María Rosa RIPOLLÉS SERRANO
Letrada de las Cortes Generales
Doctora en Derecho
Profesora de Derecho Constitucional UCM

RESUMEN

Este trabajo reflexiona sobre el parlamentarismo español y su evolución en estos cuarenta años de régimen constitucional de la Constitución de 1978, mediante una aproximación clásica que distingue entre los sujetos del Parlamento –Parlamentarios o sujetos individuales y Grupos parlamentarios o sujetos colectivos; órganos de gobierno –Presidencia, Mesa y Junta de Portavoces-; y órganos funcionales –Secretaría General, Ponencias, Subcomisiones, Comisiones, Pleno y Diputación Permanente-; las competencias parlamentarias de carácter legislativo, de control político e impulso, presupuestarias y otras; y los procedimientos parlamentarios. La conclusión es que el Parlamento español, al margen de transformaciones por la lógica evolución del tiempo, permanece como el órgano de legitimación por antonomasia del sistema de poderes, en razón de su elección directa por el electorado, en definitiva como el único órgano de actualización de la soberanía del pueblo español.

Palabras clave: Parlamento, parlamentario, parlamentarismo, historia parlamentaria, órganos, funciones y procedimientos parlamentarios

ABSTRACT

This work is about the evolution of the Spanish Parliament from 1978 to 2018. This is a very classical approach distinguishing between all subjects: individual –Members– and groups –Parliamentary groups-; governing bodies – Speaker, Bureau of the House and Board of Spokesperson-, and working bodies –Parliamentary Administration, Reporting bodies, Subcommittees,

Committees, Plenary and Permanent Deputation; the competences of the Houses—legislation, political control, budget and so on; and parliamentary procedures. As a conclusion: there has been an evolution in some aspects of the Spanish parliament, but it remains as the main democratic body, and the only one which represents the sovereignty of the Spanish people according to the Spanish Constitution of 1978.

Keywords: Spanish Parliament, Parliament from 1978 to 2018: bodies, functions, and parliamentary procedures,

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS SUJETOS DEL PARLAMENTO. III. LAS COMPETENCIAS PARLAMENTARIAS. IV. LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS. V. BREVE EPÍLOGO

I. INTRODUCCIÓN

En junio de 2017 se conmemoró en el Parlamento de forma muy austera el cuadragésimo aniversario de las primeras elecciones democráticas de 15 de junio de 1977, el 29 de diciembre de 2018 conmemoraremos el mismo aniversario de la Constitución vigente; en lo que atañe a la historia parlamentaria, llevamos prácticamente 41 años de reciente Parlamento en España, que sumados a los en torno a 105 de parlamentarismo histórico, nos dan sobre unos aproximadamente 150 años de parlamentarismo, cifra bastante rotunda y que permite una primera reflexión: en nuestra historia constitucional predominan las fases democráticas, caracterizadas por la existencia de un Parlamento libre en su origen y en su actuación, o lo que es lo mismo, una democracia representativa, larga y vigorosa, pese a los interregnos. Añádase a ello que si se considera otro criterio: el cuantitativo, de un parlamento –mono o bicameral, esa es otra historia– hemos pasado a 18, o 20 si se computan las asambleas de las ciudades con Estatutos de Autonomía, largo número de cámaras que ha contribuido ampliamente a la difusión del parlamentarismo y, en lo jurídico, al Derecho Parlamentario¹, de modo que, parafraseando a Von Ihering,² estaríamos ante el “cielo de los juristas” que nos dedicamos por gusto y por oficio a esta rama del Derecho público que es el parlamentario, tan relevante porque es el instrumento jurídico con que se construyen las normas primarias del ordenamiento jurídico y el propio sistema de democracia representativa, con sistema parlamentario.

En esta reflexión, como se solicita, elaborada más que desde la erudición o el aparato técnico, desde el oficio de letrada al servicio del Parlamento, con criterio de ordenación, he seguido una taxonomía muy clásica: los sujetos, el objeto o competencias, y los procedimientos, fórmula a la que vengo recurriendo cuando se trata de explicar y hacer llegar la compleja realidad parlamentaria a quienes no la viven en el día a día, sean alumnos, otros profesionales o incluso estudiosos del Derecho Constitucional pero con

¹ Véase la recientísima edición por la Asamblea de Madrid del volumen *Los Reglamentos Parlamentarios españoles..* En ARÉVALO GUTIÉRREZ, A. [Coord.] Asamblea de Madrid, Madrid 2017.

² VON IHERING, R.: *Jurisprudencia en broma y en serio*. Traducción de la 3ª edición alemana por RIAZA, R., presentación edición: RÍPOLLES SERRANO, M. R. Ed. Reus, Madrid 2015,

visiones más teóricas que reales de qué es, qué hace y cómo el Parlamento, en este caso el Parlamento español.

En el plano de los sujetos es también un clásico que vengo utilizando desde hace treinta y siete años en que el entonces Secretario General de la Cámara, Nicolás Pérez Serrano Jáuregui, me encargó preparar el texto de un folleto explicativo sobre el Congreso, distinguir entre órganos rectores, o de gobierno, y órganos de trabajo o funcionales. Los primeros son dos: la Mesa, como órgano colegiado de gobierno parlamentario, de actuaciones básicamente institucionales; y la Junta de Portavoces compuesta por la Presidencia de la Cámara, otros dos miembros de la Mesa, según el RCD, y los Portavoces titulares y suplentes de los Grupos Parlamentarios, un representante del Gobierno, más, en su caso, los representantes de Grupos territoriales en el Senado, y el respectivo Secretario General; órgano de acentuado carácter político toda vez que determina el orden del día de las sesiones y, como decía el aforismo clásico, quién detenta el orden del día es *dueño de las sesiones*.

Los segundos, los órganos de trabajo o funcionales, y de menor a mayor relevancia parlamentaria, pero todos ellos imprescindibles, son: las Secretarías Generales o administraciones parlamentarias; las ponencias, uno de los órganos menos conocidos y, sin duda, mas importantes en el trabajo parlamentario, de carácter preparatorio del trabajo de otros órganos, y de composición proporcional, determinada por la Mesa al comienzo de cada legislatura, al número de escaños con que cada grupo parlamentario cuenta en Pleno, acéfalo y de actuación a puerta cerrada, pero no secreta, por cuanto sus informes se publican en los boletines parlamentarios conforme al principio general de publicidad; las subcomisiones en el Congreso, creadas por Norma de la Presidencia de 26 de junio de 1996, como órganos aprobados por el Pleno, a propuesta de las Comisiones, para trabajar en el seno de las mismas con el fin de efectuar un trabajo concreto y en plazo determinado.

En fin, siguiendo este orden, las Comisiones, que constituyen, sin duda, el motor de la actividad parlamentaria y escenario del grueso de la actividad de control, impulso político, y legislativa, de las Cámaras, sean permanentes legislativas – prácticamente una por cada ministerio del Gobierno–, permanentes no legislativas, como las de Reglamento, Estatuto del Diputado o Peticiones, o Control de gastos reservados, o Cooperación

Internacional, o Comisión consultiva de nombramientos y Comisiones no permanentes, para un trabajo concreto, y de duración circunscrita a la legislatura, sean de investigación, o de estudio. Las Comisiones se integran también sobre la proporcionalidad de sus componentes con el número total de escaños en Pleno de cada Grupo Parlamentario, e igualmente, con una ratio aprobada por la Mesa al comienzo de cada legislatura.

Por último, el Pleno, órgano de expresión de la voluntad de toda la Cámara, compuesto por todos los electos que han perfeccionado la condición de diputado o senador con los requisitos que establecen los Reglamentos parlamentarios –entrega del acta en las respectivas Secretarías Generales, declaración de actividades y bienes y promesa o juramento de acatamiento a la Constitución–.

Añádase a estos órganos la Diputación Permanente, también integrada por parlamentarios en proporción a la composición de los Grupos parlamentarios, órgano de continuidad parlamentaria, encargado de velar por los poderes de las Cámaras mientras estas se encuentran en periodo inter sesiones, es decir julio, agosto y enero, o inter legislaturas, esto es una vez disueltas las Cámaras. Obviamente las competencias de las Diputaciones Permanentes se modulan en uno y otro caso.

Esta referencia a los sujetos quedaría incompleta si no incluyera los actores de la vida parlamentaria: los parlamentarios –diputados y senadores–; y los grupos parlamentarios –verdaderos protagonistas de los órganos, actividades y procedimientos parlamentarios–, todopoderoso sujeto del parlamentarismo contemporáneo, muy especialmente en el español, porque siendo relevantes, su papel casi hegemónico no es tan acentuado en otras Cámaras de nuestra cultura parlamentaria. Y es que, en efecto, los grupos parlamentarios, trasunto parlamentario de los partidos políticos, obviamente excepto el Mixto y, aun así, en este caso reflejo poliédrico de los diferentes partidos que lo pueblan, son el sujeto por antonomasia del Parlamento, en que se diluyen los parlamentarios, o si se prefiere una visión más positiva, los parlamentarios solo cobran fuerza a través de los grupos parlamentarios a los que pertenecen; siendo esta una realidad muy palpable en la vida parlamentaria.

En cuanto a las competencias, nuestra Constitución habla en el art 66.2 de la presupuestaria, la legislativa y la de control al Gobierno, amén de

las demás previstas en la Constitución, como pudieran ser la de representación territorial respecto del Senado (Art.69.1 CE); o “las competencias no legislativas” del título II en relación con la Corona (Art. 74.1 CE); o las “decisiones de las Cortes Generales, previstas en los artículos 94.1 –autorización previa de tratados internacionales–; 145.2 –comunicación a las Cortes Generales de Convenios inter autonómicos y autorización de las Cortes Generales de acuerdos de cooperación inter autonómicos–; y 158.2 –distribución de recursos del FCI por las Cortes Generales–, o Art 92.2 –autorización por el Congreso del referéndum consultivo–; o, Art 116 CE – información , autorización o declaración , respectivamente, de los estados de alarma , excepción y sitio por el Congreso–, o su versión territorial, la intervención autonómica del Art 155 CE, que requiere para su aplicación la “aprobación por mayoría absoluta del Senado”.

Por último y respecto de los procedimientos, de entrada baste decir que las Cámaras actúan con decisiones de índole política, pero a través de procedimientos jurídicos previstos y desarrollados en los Reglamentos parlamentarios. No hay, pues, en el Parlamento actual, huida alguna del Derecho, no caben en el Derecho parlamentario actual aquellos famosos “*interna corporis acta*” que explicaban el Derecho parlamentario como una forma de actuar propia y a veces ajena al Derecho; sí hay, y así se puede afirmar, un Derecho propio, el Parlamentario, integrado por normas constitucionales de Derecho parlamentario, los Reglamentos parlamentarios de cada Cámara –no existe propiamente el de Cortes Generales previsto en la CE pero aun no formalizado, lo que no significa que no haya pues, hoy por hoy, está integrado por un conjunto variopinto de acuerdos, normas y resoluciones de las respectivas Mesas o de las Mesas en reunión conjunta y de las Presidencias, que integran ese corpus no codificado de disposiciones de Cortes Generales–; y, asimismo las normas importadas selectivamente por el parlamento y aquéllas otras que inciden en sus órganos –por ejemplo la ley 23/1998, de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuyo art 15.3 crea *ope legis* una “...Comisión Parlamentaria de Cooperación Internacional para el desarrollo, en el Congreso y en el Senado, de conformidad con lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras ...”, o sus competencias – caso del art 17 de la LO 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, que atribuye al Congreso la autorización para operaciones en el exterior.

De todo lo apuntado se tratara a continuación desde la perspectiva del mundo parlamentario del ayer, el de hoy y con alguna pincelada prospectiva sobre el parlamentarismo del mañana.

II. LOS SUJETOS DEL PARLAMENTO

Tradicionalmente hablar de sujetos del parlamento equivalía a referirse a **los parlamentarios** – diputados, senadores, miembros, procuradores, congresistas, las denominaciones varían en cada Cámara–, tal fue el modo tradicional de operar el parlamento decimonónico, e incluso algunos parlamentos actuales en mayor o menor medida; no obstante desde fines del siglo XIX y, sobre todo, desde el siglo XX, se constata un fenómeno que consiste en la agrupación de los parlamentarios por intereses e ideologías afines y, más adelante, por la pertenencia a la misma organización política, en las *fracciones* o *grupos parlamentarios*, que en un trabajo ya antiguo³ definía como “trasunto parlamentario de los partidos políticos”.

Y es que, en efecto, el predominio del sujeto colectivo “**Grupo Parlamentario**” (en adelante GP) en el Parlamento, sobre el parlamentario o sujeto individual, es directamente proporcional a la hegemonía de los partidos políticos en la sociedad política. Vivimos en un mundo en que la política se gestiona esencialmente por partidos políticos, fuera de los cuales prácticamente está el desierto político, y un Parlamento gestionado por grupos parlamentarios como actores dominantes del universo parlamentario, fuera de los cuales prácticamente no hay parlamentarismo; circunstancia variable en intensidad según diferentes países, pero que en España desde la transición se ha acentuado y no tiene visos de cambiar porque hasta los novísimos en el Parlamento se han adaptado a la noción y acción grupal más que a la individual de sus componentes.

A mi juicio este predominio de los GP responde al menos a dos razones: la primera porque la estructura parlamentaria está ordenada sobre los grupos no sobre diputados o senadores, si bien en este último caso, hay algún elemento estructural que apunta hacia un protagonismo algo mayor de los parlamentarios en el Senado, caso, por ejemplo, de las interpelaciones

³ RIPOLLÉS SERRANO, M. R.: *Los grupos parlamentarios en el Senado español*. En: *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* n° 10, 2001, pp. 295-330.

atribuidas a “cualquier Senador”(art. 170.1 RS), mientras que en el Congreso se establece que “Los Diputados y los Grupos Parlamentarios podrán formular interpelaciones”(Art 180 RCD).

Y, en segundo lugar, porque la actuación grupal favorece el control de los componentes por la dirección del grupo, permitiendo, en lo positivo, la disciplina y desde luego, el control político de los órganos directivos sobre los integrantes del grupo.

Un repaso apresurado a las atribuciones de los Grupos en el Derecho parlamentario permite comprobar como éstos se encuentran en la propia formación de todos los órganos parlamentarios: la Mesa, que prácticamente desde la transición, se ha integrado por cargos elegidos en proporción al número de escaños con que cuentan los GP tanto respecto del número de cargos que les pudiera corresponder en la Mesa, cuanto respecto a la posición en la misma; por supuesto las Juntas de Portavoces, órgano compuesto por los Portavoces de GP; las Ponencias, las Subcomisiones del Congreso y las Comisiones, cuya composición determina la Mesa de la respectiva Cámara al comienzo de cada Legislatura, de manera proporcional a la composición de los GP; la Diputación Permanente, caso en que , además, es la propia CE la que dispone que en su composición “representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica” (Art. 78.1 CE); en fin, las delegaciones parlamentarias permanentes o ad hoc, las visitas, todo el tejido parlamentario se hila sobre los GP y la noción de proporción numérica.

El corolario de esta circunstancia es obvio: desde hace cuarenta años tenemos un Parlamento muy disciplinado, sin sobresaltos, ordenado y previsible; pero también un parlamentarismo muy ceñido al alineamiento partidista –grupal, donde prácticamente no se muestran las individualidades y el debate es estereotipado y estanco, en lo sustantivo y en lo formal, en que incluso las réplicas a veces se traen escritas de antemano, y sí, se pronuncian los discursos personalmente y de viva voz, como dispone el Art. 70.2 RCD, pero no siempre con pensamiento propio y en términos de respuesta dialéctica al debate trabado, sino perfectamente alineados con las directrices del grupo.

Lo cierto es que este asunto se ha ido agudizando con el transcurso del tiempo, era algo menos acentuado durante las primeras legislaturas – la Constituyente (1977-79), la primera (1979-1982) y segunda (1982-86)– muy

probablemente porque todavía entonces los GP se nutrían de integrantes que habían sido protagonistas de la transición con fuerte personalidad política capaz de resaltar sobre la propia disciplina del GP, pese a las tendencias estructurales grupales –estoy pensando en nombres como un Fraga, Carrillo, Herrero de Miñón, Marcos Vizcaya, Tierno, Peces Barba, Martín Toval, Eulalia Vintró, Roca, Ollero en el Senado y tantos otros–; no obstante se ha ido incrementado en las siguientes legislaturas, ciertamente con excepciones, pero siendo la tónica dominante la preeminencia del GP mas allá de las individualidades que lo componen; eso sí con el límite constitucional reiterado por el TC sobre la proscripción del mandato imperativo ex Art 67.2 CE.

Por lo que atañe a **los órganos de gobierno del Parlamento – Presidencia, Mesa y Junta de Portavoces–** como ya se ha dicho, también obedecen a la cultural grupal en el Parlamento, ahora bien en lo atinente a la Presidencia, máximo órgano de gobierno y representación de la Cámara, ha habido algún caso de presidencia neutral en materia de voto– la del Presidente Peces Barba entre 1982-1986, si bien ciertamente con una holgadísima mayoría de 202 escaños de su GP, la no intervención del Presidente en votaciones resultaba más factible que con otro número de miembros del GP que apoya al Gobierno.

Entre los distintos modelos de **Presidencia**: la neutral tipo *speaker* británico y la “partidista”, el modelo español ha ido oscilando desde presidencias no lejanas al modelo británico –Lavilla, Peces Barba, Laborda en el Senado–, a otras más cercanas al modelo partidista –Aguirre en el Senado, Trillo o Marín en Congreso–; puede decirse que, en general, ha predominado durante estos años un modelo de presidencia que podría calificarse como de objetiva en la actuación y procedimientos (dirección de debates, aplicación del Reglamento parlamentario) y partidista en el enfoque y adopción de acuerdos.(votación con su respectivo GP, asistencia a reuniones del GP etc.), ciertamente la personalidad del correspondiente presidente es un elemento muy importante a la hora de analizar la institución porque pocos casos como la presidencia de Cámara se explican por el modo de operar del titular, tanto por su carácter individual, cuanto por la preeminencia de las competencias constitucionales y reglamentarias con que cuenta.

Respecto de las **Mesas** un observador minucioso de la realidad de estos órganos estas cuatro décadas largas de Parlamento contemporáneo

podría percibir al menos estas características resultantes de una evolución que, hoy por hoy, supone: en primer lugar, el incremento de las facultades normativas de las Mesas, de cada Cámara y, por supuesto de las Mesas reunidas en sesión conjunta, mediante acuerdos, resoluciones, normas, que constituyen el corpus normativo de Cortes Generales, en ausencia del Reglamento de Cortes Generales, como tal, aún no aprobado, y el complemento normativo de los respectivos Reglamentos del Congreso y Senado; en segundo lugar, el, asimismo, incremento de las facultades administrativas de las Mesas que han venido a ocupar en este punto el papel de las viejas Comisiones de Gobierno Interior de las Cámaras; en tercer lugar, la creación de órganos delegados de las Mesas para materias especializadas, sean estas la contratación parlamentaria – Junta de Contratación de obras, servicios y suministros–; Comisión de informática; Comité técnico de publicaciones; Comisión de transparencia; Comisión de expurgo de documentación, etc.; en cuarto lugar, la centralización de la organización y realización de los viajes y visitas parlamentarias, parte de ellos anteriormente descentralizados en las comisiones parlamentarias; en quinto lugar, una mayor colegiación en la toma de decisiones que en el pasado se centraban en la Presidencia; en sexto lugar, si originariamente las Mesas eran y actuaban como órganos colegiados de gobierno de carácter institucional, cuya adopción de acuerdos solía responder al consenso, en las últimas legislaturas parece surgir una tendencia a la actuación más de carácter político que propiamente institucional, con el consiguiente sistema de adopción de acuerdos mediante votación; y, en séptimo lugar, con carácter general, un incremento de las funciones derivadas de las competencias que a las Mesas atribuyen los Reglamentos parlamentarios, circunstancia que muy probablemente deriva de su actividad continua y periódica de este órgano.

Y, en octavo lugar, constatada la muy importante función de calificación de las Mesas, se ha de resaltar que, según la más reciente jurisprudencia constitucional, “los órganos parlamentarios deben realizar una *interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación. De lo contrario, no solo vulneran el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art.23.2 CE), sino que también infringen el de éstos a participar en los asuntos públicos ex artículo 23.1 CE (SSTC 1/2015, FJ3; 23/2015, FJ3; y*

199/2016, FJ 3; entre otras muchas)” y STC 76/2017, de 19 de junio, FJ 3.”. Así pues el TC efectúa un “control negativo, pues no le es dado, por respeto a la autonomía de las Cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno reemplazar la voluntad de sus órganos en el ejercicio de su función de calificación, así como en la decisión del procedimiento que han de seguir los escritos parlamentarios” (SSTC 153/2016, de 22 de septiembre; 213/2016 de 15 de diciembre, entre otras. Corresponde , pues, al TC “controlar que en las resoluciones o acuerdos de las Mesas de los Parlamentos, adoptadas en ejercicio de su función de calificación y admisión, (que) sean restrictivas del ius in officium, tales resoluciones incorporen una motivación expresa, suficiente y adecuada” (SSTC 74/2009, 44/2010 y 32/2017).

Junto a esta jurisprudencia en relación con la función calificadora de las Mesas, el TC ha establecido en la más reciente jurisprudencia que “Únicamente puede existir un control material cuando la limitación venga establecida en la propia Constitución, las leyes que integran el bloque de constitucionalidad, o el Reglamento parlamentario concreto de aplicación. En caso contrario, la verificación será siempre formal, de modo que cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión del derecho del parlamentario, debiendo de tenerse presente también el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal también en relación con el artículo 23.2 CE” (SSTC 177/2002, 40/2003, 23/2015).

La Junta de Portavoces: como órgano colegiado de composición múltiple –presidida por el Presidente de la Cámara acompañado de otros dos miembros de la Mesa, asistidos por el Secretario General y adjuntos; más los Portavoces y adjuntos de los Grupos parlamentarios, y representantes de los grupos territoriales en el Senado; mas la representación del Gobierno –; ha sido siempre, a diferencia de la Mesa, de actuación eminentemente política –fija, con el Presidente, el orden del día del Pleno, o se requiere su parecer favorable, junto con la Mesa en el Congreso, cuando el Presidente pretende hacer uso de su capacidad normativa para dictar normas interpretativas o supletorias del Reglamento, o es oída para fijar los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y tareas del Senado, además de otras relevantes funciones de dirección e impulso político –, cuyas decisiones se adoptan mediante el denominado “voto ponderado”, esto es los portavoces

o sus adjuntos, votan por el equivalente de los escaños que el Grupo tiene en el Pleno de la Cámara, sistema que, seguramente es en este órgano de naturaleza “grupala” donde mejor se justifica.

Por lo que afecta a los llamados **órganos funcionales o de trabajo** y comenzando por el más elemental, las **Secretarías Generales** o administraciones parlamentarias de una y otra Cámara y de Cortes Generales como un todo, en cuanto conjunto de medios personales –funcionarios parlamentarios, personal contratado, eventual y de seguridad adscritos al servicio de las Cámaras–; materiales –edificios, medios electrónicos, vehículos etc.– y procedimientos administrativos –en materia de contratación, en materia de personal, de publicaciones, etc., etc., cabe decir que constituye una administración pequeña en número, aunque si se compara con la existente en 1978, ha experimentado un incremento muy importante en organización y estructura; si bien, es un decir común de quienes la utilizan desde el personal parlamentario a los ciudadanos que por una u otra razón necesitan recurrir a ella sea por una oposición, por una convocatoria de becas, por solicitudes de información, por comparecencias ante las Cámaras, etc., que se trata de una administración altamente eficiente y con un sentido de pertenencia a las Cámaras que antepone las necesidades de las Cámaras, en ocasiones extraordinarias como pueden ser jornadas de puertas abiertas, debates extraordinarios, largas sesiones de duración incluso nocturna, al desempeño estricto de las condiciones de trabajo. Esta es una realidad de la administración parlamentaria patente desde los orígenes del actual parlamentarismo y que se mantiene, quizás no con tanta intensidad como en los primeros momentos de fines de los setenta y los ochenta, muy probablemente porque entonces existía una percepción de estar construyendo entre todos un nuevo régimen democrático y ello era especialmente visible en aquel Parlamento “recién estrenado”, como, en general, durante toda la transición y post transición.

En términos estrictamente parlamentarios **las Ponencias** constituyen el órgano más elemental del trabajo parlamentario, que vienen siendo desde los orígenes del parlamentarismo actual, instancias preparatorias de la decisión de otros órganos –sean subcomisiones en el Congreso o comisiones de una y otra Cámara– pero cuya tarea marca la impronta del posterior trabajo parlamentario. Claro está que no es lo mismo el peso de las ponencias en todos los casos, en la medida en que en las Cámaras con mayorías absolutas

la decisión parlamentaria es más mecánica y rutinaria por el peso definitivo de los votos, que en las Cámaras con mayorías inestables, en las que se potencia el trabajo de preparación, estudio y negociación lo que redundaría en la relevancia del papel de las ponencias. A destacar que en el seno de las ponencias suele haber un pequeño número de parlamentarios que llevan el peso y, a veces, el liderazgo en las ponencias –lo que en lenguaje coloquial, se llamaría los “ponentes de la ponencia”– sea por su representación de los grupos mayoritarios o por sus cualidades políticas y jurídicas, o ambas cosas a la vez; se podrían poner varios ejemplos, pero la prudencia aconseja limitar la expresión a la teoría general, eso sí, recalcando cuán importante es la personalidad, el trabajo y la preparación de los ponentes.

Por lo demás las ponencias, ya se ha indicado que se forman en el seno de las subcomisiones o comisiones, y se integran por un número pequeño – en torno a la decena o docena de parlamentarios, asistidos por el Letrado de la Comisión; trabajan a puerta cerrada y aplican, en caso de requerirse la votación, el voto ponderado; práctico método de computar el todo –el total de los componentes del Grupo en el Pleno–, lo cual siempre plantea algunas reservas por su contraste con la explícita disposición del art. 79.2: “El voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable”; y algo más que reservas en el caso del grupo Mixto, que, por ejemplo en la legislatura actual –XII– tiene un total de 19 componentes de siete formaciones políticas diferentes: 2 UPN, 4 Compromis, 2 EH Bildu, 8 PdeCat, 1 Foro Astur, 1 Coalición Canaria, y 1 Nueva Canaria; pues bien como quiera que el Grupo Mx tiene 2 ponentes de los 13 que en esta legislatura integran las ponencias, si ambos ponentes votan igual en la ponencia, su voto ponderado es de 19, cuando en Pleno es bastante difícil que tan variopintos componentes políticos voten al unísono. Esto ha dado lugar a ingeniosas construcciones como la de imputación de la mitad de los componentes del MX a cada uno de sus diputados, pero claro el número actual del Mx es impar y no se puede dividir el voto de un diputado por 2, por lo que las soluciones pasan por computar solo sobre su formación política, presente en la correspondiente ponencia, e incluso prorratear el porcentaje de 2 sobre el de 19 componentes, pero es que el voto es “personal” unitario y no cabe un voto decimal. En fin, asunto bastante complejo y que puede ser causa de complicaciones y que posiblemente requeriría una interpretación.

Las subcomisiones del Congreso, porque no existen en el Senado, provienen de 1996 por Resolución de la Presidencia, que nace paradójicamente para ordenar la proliferación de ponencias creadas por las comisiones y ante las carencias normativas para regular las ponencias, más allá del procedimiento legislativo o de las comisiones de investigación que sí las contemplan de manera más ordenada. La Norma de Presidencia de 26 de junio de 1996, establece que son las comisiones, a iniciativa de un Grupo parlamentario o la quinta parte de los miembros de una comisión, quienes aprueban proponer al Pleno su creación. Siendo el acuerdo del Pleno el que establece composición, plazo específico y, en su defecto, 6 meses, reglas de organización y funcionamiento. Con todo este órgano novedoso también ha resultado desbordado en las últimas legislaturas lo que ha dado lugar a acuerdos de limitación del número de subcomisiones en el tiempo, a seis y después a ocho, existiendo incluso una especie de “lista de espera” tal es el fervor por tales órganos en esta etapa parlamentaria con incremento notorio del número de comisiones y subcomisiones.

Y es que, en efecto, **las Comisiones** que siempre han tenido una función muy destacada en el Parlamento en general –recuérdese la expresión clásica “el Gobierno congresional” de W Wilson refiriendo en el régimen político norteamericano el influyente papel de las comisiones parlamentarias en la actividad de las Cámaras y la política norteamericana en general–, son verdaderos motores de la actividad parlamentaria en cuanto órganos con funciones propias, que incluyen la legislativa, cuando se aplica el procedimiento de competencia legislativa plena en comisión del artículo 75.2 CE, de control político especializado –las comisiones legislativas permanentes homólogas de los ministerios– o las comisiones de investigación, amén de desempeñar una función de integración societaria en el Parlamento, mediante los institutos de las comparecencias de muy diversos sectores de la sociedad civil en las ponencias, subcomisiones, o comisiones de estudio, o, incluso, en la fase de enmiendas durante el procedimiento legislativo.

El Pleno, en cuanto expresión de la totalidad de la Cámara, es el órgano funcional por excelencia, reservado para los grandes debates políticos –estado de la Nación, estado de las autonomías, investidura, moción de censura, cuestión de confianza, información sobre Consejos europeos, comparecencias generales o monográficas del Presidente del Gobierno, interpelaciones, preguntas orales al Presidente y a otros miembros del

Gobierno, creación de comisiones o subcomisiones, elección de cargos de otros órganos constitucionales o de relevancia constitucional; en suma, ejercicio de las competencias que corresponden a las Cámaras.

En qué ha cambiado el Pleno de las Cámaras en estos últimos años? Una primera respuesta es, en el panorama visto desde la Mesa, de esa “sociología del parlamento”, es que en la actualidad se muestran unas Cámaras más “feminizadas” de las que históricamente hubo, en número de parlamentarias y en mayor protagonismo, desde presidentas a portavoces, o vice-portavoces, hasta secretarías generales, secretarías adjuntas y, en general letradas –por ejemplo, una sola letrada en el Congreso desde 1981 a 1989 y una clara mayoría de letradas en la etapa actual. Un segundo cambio sociológico, afecta a la edad, y es que el Congreso especialmente se ha “rejuvenecido” notoriamente en estas tres últimas legislaturas; y, en fin, un tercer cambio es el predominio del informalismo – muchos hombres sin traje o corbata, aditamentos tradicionales de los parlamentarios, y es que, en efecto, hemos pasado desde los ochenta, en que había un diputado que no solía usar corbata, a en torno a la mitad de diputados sin este adnículo, además de que, en general, la indumentaria es mucho más “relajada”.

Sin embargo, y por paradójico que resulte, el debate era más abierto, más dinámico, menos encorsetado, en los ochenta y noventa que en el siglo XXI, además de, en términos generales, y a salvo algunas excepciones, mas culto y con mayor riqueza parlamentaria. Basta leer los Diarios de Sesiones, o escuchar a los o, mejor, las, porque también son la gran mayoría, taquígrafas y estenotipistas, para ver hasta qué punto el lenguaje, la construcción del discurso, las formas, las referencias políticas, literarias, históricas o filosóficas, han disminuido, en paralelo al incremento de latiguillos y lenguaje menos cuidado y más técnico.

III. LAS COMPETENCIAS PARLAMENTARIAS

Esta narración de la evolución del Parlamento español desde la aprobación de la Constitución y durante estos cuarenta años de parlamentarismo contemporáneo, quedaría incompleta sin una referencia a los distintos tipos de competencias que la Constitución –y el resto del ordenamiento jurídico– atribuyen al Parlamento, y que van desde las clásicas que dispone el Art. 66 de la CE: a saber, legislativa, presupuestaria, de control político y

las demás previstas en la Constitución, a las que efectivamente lleva a cabo el parlamento actual y que recuerdan, parafraseando aquella frase clásica que al parlamento “nada de lo humano le es ajeno”. Y es que la primera aproximación es precisamente esta, la **universalización de competencias**, es decir la ampliación de materias objeto de las actividades del Parlamento, desde las tradicionales cuestiones histórico-políticas a las societarias y hasta personalísimas inquietudes del *homo faber* y el *homo ludens*, en definitiva el *homo sapiens* contemporáneo.

Una segunda observación de entrada respecto del Parlamento actual es la **intercambiabilidad de competencias**, porque frente a los inicios del actual parlamentarismo con espacios muy definidos para cada una de las competencias de las Cámaras –si se estaba legislando, la tarea de los órganos era esa, legislar, debatir enmiendas, aprobar textos normativos; si se trataba de control político, se participaba de la idea de que es una técnica para conocer, limitar el ejercicio del poder político por la oposición; en fin, si de aprobar los presupuestos se trataba, se debatían contenidos económicos vinculados a fundamentos políticos, pero no se discutía la necesidad de tener unos presupuestos–; frente a esta posición recia, en las últimas legislaturas y, por poner una fecha, a fines de los noventa del siglo pasado, se comienzan a incorporar al procedimiento legislativo, más allá de la discrepancia política, técnicas de control y de participación social, como puede ser la celebración de comparecencias de grupos sociales o representantes de instituciones en relación con determinadas iniciativas legislativas que, en tanto en cuanto son solicitadas por los distintos grupos parlamentarios, incorporan al debate legislativo a aquellos sectores sociales afines al proponente que trasladan al parlamento la pluralidad social y aportan argumentos que apoyan el control respecto de la iniciativa, amén de la participación ciudadana.

Por lo mismo, las ponencias o subcomisiones o comisiones de estudio –las de investigación son otra cosa, mas estrictamente de control político– cuando analizan una materia aportan argumentos sociales de diferentes grupos, expertos o instituciones mediante comparecencias o remisión de información y tales pueden servir de soporte a propuestas legislativas (véase el caso de la comisión especial del Senado sobre la violencia en el deporte, con especial referencia al fútbol, que aprobó por unanimidad, tras múltiples comparecencias de jugadores, árbitros, directivos, psicólogos, psiquiatras, arquitectos especialistas en edificios deportivos, juristas, jue-

ces, ultras, etc., una serie de recomendaciones que dieron lugar a sendos Reales- Decretos creando la Comisión anti-dopaje y la Comisión Nacional contra la violencia en el deporte, así como, mediante enmienda unánime de todos los grupos, a la introducción en el proyecto de ley del deporte, a su paso por el Senado, el título IX nuevo sobre tratamiento de la violencia en el deporte que desde entonces –los noventa– ha inspirado las normas y la práctica política sobre la cuestión.

Así pues **el control impregna todos los procedimientos parlamentarios** y del control puede resultar legislación; y control hay, asimismo, en la competencia presupuestaria donde claramente las enmiendas y el debate son elementos de la técnica legislativa presupuestaria, y, a la par, instrumentos de control e impulso político.

Otro de los mecanismos que ha existido desde los comienzos de la etapa moderna de parlamentarismo y se ha acrecentado en los últimos años es el de **la negociación** entre Grupos y personas de aquellas otras **competencias de designación e integración de otros órganos o instituciones**. A este respecto en el terreno de las propuestas de nombramiento de miembros de otros órganos constitucionales– TC, CGPJ–, o de relevancia constitucional –Defensor del Pueblo–, u otros organismos – Consejo de la radio-tv públicas por ejemplo–, cabe hablar de la previa negociación, concertación y acuerdo entre Grupos y, también, control e impulso político. En fin, hasta las delegaciones en conferencias o asambleas internacionales funcionan sobre delicados equilibrios entre los sujetos parlamentarios, expresión de esta peculiar forma de “democracia de consenso”.

Si nos centramos en la **competencia legislativa**, hay algunas constataciones que se decantan de la práctica legislativa durante estos cuarenta años de parlamentarismo como son el papel hegemónico del Gobierno en la presentación de iniciativas, o, lo que es lo mismo, el predominio de proyectos de ley en relación con las proposiciones de ley; o la escasez de proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular (ILP) que hayan conseguido culminar la tramitación parlamentaria; o el papel complementario o, más propiamente, subsidiario del Senado en el ámbito legislativo, en muchos casos limitado a completar o corregir un asunto, más que al perfeccionamiento o reflexión normativo, porque la realidad es que en los escasos plazos del Senado para intervenir en el procedimiento legislativo –dos meses con carácter general,

y 20 días en la urgencia propia o un mes en la impropia—, difícilmente puede reposar, reflexionar y depurar el producto normativo.

En cuanto al número de enmiendas que se incorporan a través del procedimiento legislativo, no es aventurado decir que éste guarda proporción con la existencia de mayoría absoluta, relativa, o incluso precaria del Grupo parlamentario que apoya al Gobierno y lidera la actividad legislativa, si bien, está por hacer un —complicado pero necesario— análisis exhaustivo del número de enmiendas que se incorporan durante el procedimiento y, aún más, un análisis cualitativo que sin duda aportaría información muy útil.

Respecto de la **competencia presupuestaria** el TC ha recalcado la naturaleza específica de la misma, (STC 136/2011, FJ 11), al decir que “La competencia de aprobar los presupuestos del Estado, como referencia primera e inmediata de la configuración constitucional de nuestras Cortes Generales, tras atribuirles el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, revela la esencialidad de la institución presupuestaria para el Estado social y democrático de Derecho en que se constituye, en el mismo artículo 1.3 de la norma fundamental, la democracia parlamentaria española» (STC 3/2003, de 16 de enero, fundamento jurídico 3).”

El Tribunal Constitucional ha precisado que “al atribuir a las Cortes Generales la función de examinar, aprobar y enmendar los presupuestos generales del Estado...las Cortes Generales ejercen, como hemos dicho, una función específica y constitucionalmente definida a la que hicimos referencia en la STC 76/1992, de 14 de mayo [fundamento jurídico 4.a)]. A través de ella, cumplen tres objetivos especialmente relevantes: a) aseguran, en primer lugar, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2, ambos de la Constitución); b) participan, en segundo lugar, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan; c) controlan, en tercer lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el artículo 31.2 CE, de una forma equitativa, pues el presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración» (STC 3/2003, de 16 de enero, fundamento jurídico 4).” STC 136/2011. FJ 10.

Por otra parte, ante la vis expansiva del PGE, el TC ha interpretado algunos extremos como son : (STC 65/1987) la compatibilidad del contenido mínimo, necesario e indisponible establecido en el art 134.2 CE, pero que no es “exclusivo ni excluyente” y no impide que la ley de presupuestos contenga disposiciones que no necesariamente coincidan con ese contenido; antes al contrario, la ley de presupuestos además de un conjunto de previsiones contables, constituye un “vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno” y, por ello, se incluyen en la ley de presupuestos otras materias “de conveniente regulación conjunta con ese núcleo, a efectos de orientación de la política económica. Mientras que la STC 203/1998, tras afirmar que la ley de presupuestos es una verdadera ley, afirmaba, cuya peculiaridad consiste en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está limitado por lo dispuesto en el Art. 134.1, 6 y 7 CE y por las restricciones de tramitación contenidas en los Reglamentos parlamentarios. En STC 67/2002 de 21 de marzo el TC precisaba que tales restricciones afectaban a los trámites de enmienda y debate restringidos por las disposiciones de las Cámaras que regulan sus procedimientos, como igualmente se recoge en múltiples STC tales como 27/1981, de 20 de julio, 65/1987 de 21 de mayo, 76/1992, de 14 de mayo, 61/1997, de 20 de marzo, o 20371998, de 15 de octubre, o 32/2000, de 29 de junio, entre otras.

Por lo demás, el ejercicio de la competencia presupuestaria ha visto a lo largo de estas cuatro décadas como se han planteado vetos desde el Senado –veto del Senado de 10 de diciembre de 2007 a los presupuestos de 2008, lo que equivale a decir la oposición de una Cámara frente a la otra cuando las mayorías son diferentes. Como se han producido prórrogas presupuestarias, o se han aprobado dos presupuestos en el mismo año –leyes 2/2012 de PGE 2012 y 17/2012 de PGE 2013–, en suma todas las vicisitudes que da de sí el juego de la política en torno a los presupuestos que, no en balde son, según se ha dicho, “la política del Gobierno en cifras”.

Qué decir del **control político**, que según ya se ha indicado, se ha extendido cuantitativa y cualitativamente abarcando campos intransitados hasta hace relativamente poco, como el control de presidentes de órganos constitucionales, al margen de su segunda condición de integrantes de otros poderes independientes, caso del Presidente del Consejo General del Poder judicial, en tal condición y no en la paralela como Presidente del Tribunal Supremo. Esta “universalización” del control manifiesta una generalización

del principio democrático y refuerza la posición central del Parlamento en el sistema de relaciones entre poderes; no obstante relevantes instituciones de control del tipo denominado “con sanción jurídica” –moción de censura y cuestión de confianza–, no han contado con gran predicamento, hasta fecha bien reciente además de que no han prosperado la mayoría de las presentadas.

En efecto **mociones de censura** se han presentado cuatro: en la I legislatura por diputados de los GP Socialistas, conteniendo como candidato alternativo a Felipe González Márquez, que fue rechazada en Pleno de 30 de mayo de 1980 por 152 votos a favor, 166 en contra, 21 abstenciones y 11 ausencias; en la III legislatura, presentada por diputados del grupo de CP, proponiendo como candidato a Antonio Hernández Mancha , que también se rechazó en el Pleno de 30 de marzo de 1987 por 66 votos a favor, 195 en contra y 71 abstenciones; la moción de censura presentada en la XII legislatura por diputados de GCUP-EC-EM, proponiendo como candidato a Pablo Iglesias Turrión, rechazada en el Pleno del Congreso de 14 de junio de 2017, por 82 votos a favor, 170 en contra y 97 abstenciones; y la presentada en la XII Legislatura por los diputados del GP Socialista, proponiendo como candidato a Pedro Sánchez Pérez-Castejón, que fue aceptada en el Pleno del Congreso de 1 de junio de 2018, por 180 votos a favor, 169 en contra y 1 abstención.

Por qué solo cuatro y por qué treinta años de diferencia entre la penúltima y la última moción de censura?, a mi juicio la respuesta a ambas cuestiones es la misma , porque es tal la envergadura de este instrumento de control político con importantes consecuencias jurídicas –derriba al Presidente del Gobierno y propone a otro para ser nombrado en su lugar por el Rey con carácter automático– que la experiencia de la antepenúltima y fracasada moción que, no solo no salió sino que, además, apartó al candidato de la vida política, ha actuado durante estos treinta años que van desde 1987 a 2017 como un antídoto frente al planteamiento de la moción. De lo que parece desprenderse que su virtualidad es difícil y conlleva el riesgo de transformar en irrelevante a un candidato fallido.

Ha habido dos **Cuestiones de Confianza**: la primera presentada por el Presidente Adolfo Suárez González el 3 De septiembre de 1980 en la I legislatura, que fue aprobada por 180 votos a favor, 164 en contra y 2 abstenciones; y la segunda planteada en la IV legislatura por el Presidente

Felipe González Márquez el 5 de abril de 1990, confianza otorgada por el pleno con 176 votos a favor, 130 en contra y 37 abstenciones. Como se ve en estos supuestos, y a diferencia de la moción de censura, si bien no es frecuente su uso, el planteamiento refuerza al Presidente que la plantea siempre y cuando el Grupo parlamentario que le presta apoyo principal tenga unión y capacidad de maniobra, tal fue el caso del Presidente González que aún estaría en el cargo seis años más, y no lo fue en el caso del Presidente Suárez que meses después renunciaría al cargo.

Dato singular es que con carácter para constitucional se han ido generando en ambas Cámaras unas “**mociones de reprobación**” de ministros y altos cargos incluso –un Secretario de Estado de Seguridad–, que no están contempladas en la CE, que solo refiere estos institutos al Presidente del Gobierno, precisamente por la posición de liderazgo constitucional del Presidente en relación al Gobierno y porque el debate y votación de las instituciones de control con sanción jurídica, conforme a la Constitución, solo se lleva a cabo en el Congreso de los Diputados. Así desde la III legislatura comienzan las mociones de reprobación dirigidas a ministros, si bien, en el Congreso, no ha sido hasta la XII legislatura cuando han prosperado cuatro de ellas; obviamente no llevan aparejado el efecto jurídico de la dimisión, sino que meramente suponen una crítica política severa de carácter parlamentario.

Por lo demás y en relación con **las instituciones de control menor** que la Constitución atribuye a ambas Cámaras –preguntas, orales en pleno o comisión, escritas, reconvertidas, al ente público RTVE; proposiciones no de ley (las célebres PNLs del Congreso) o mociones en el Senado; comisiones de estudio o de investigación–, la experiencia en cuatro décadas facilita decantar algunas observaciones generales como son: en primer lugar que las preguntas, indiscutible derecho de los parlamentarios en el ejercicio de su *ius in officium*, son funcionalmente instrumento de control recurrente y que, también, disfuncionalmente, pueden ser instrumento de filibusterismo parlamentario – por ejemplo, la misma pregunta referida a los municipios de todo el territorio, da ocho mil y pico preguntas que son muchas preguntas, lo que contribuye a incrementar el porcentaje de iniciativas de los autores y, de paso, puede provocar una cierta paralización de la administración destinataria. En segundo lugar que hay una clara tendencia solo excepcionalmente no seguida (Comisión de investigación GAL en Senado en la V legislatura, o de investigación sobre la

financiación de los partidos políticos en la XII, por poner algún ejemplo), a que el Senado constituya comisiones de estudio, de carácter societario –deporte, anorexia y bulimia, juventud, vejez, deportistas profesionales, eutanasia, agricultura de montaña, etc. etc.– mientras que el Congreso tiende a constituir comisiones de investigación –Ibercorp, 11 M, financiación de partidos, actuaciones de determinados cargos políticos, o las numerosas de la XII legislatura etc.; y, en tercer lugar, hay un uso creciente de comparecencias en todos los órganos parlamentarios (ponencias, subcomisiones, comisiones) y en todos los niveles (en relación con competencias de control, de impulso, presupuestarias, legislativas, de nombramiento de altos cargos etc., etc., dicho lo cual, sí cabría añadir que no siempre las comparecencias son abiertas porque la tendencia a “leer” también se ha extendido a esta clase de intervenciones, que, al mismo tiempo son ya protagonizadas por los Grupos, estando prácticamente en desuso la intervención individual, ciertamente excepcional y a criterio de la Presidencia que previene el Reglamento – 203.3 RCD–.

En paralelo también se ha producido un incremento de las sesiones de comisiones con PNL, instituto muy del agrado de los parlamentarios a pesar de su limitada virtualidad. Y, por el contrario, ha disminuido el número de las comparecencias monográficas, que en Pleno se limitan, prácticamente al debate del estado de la Nación y a la información sobre los Consejos europeos, y en Comisión a asuntos de gran alcance político y mediático; y en Pleno del Senado al debate sobre el estado de las autonomías, cuya periodicidad también ha disminuido.

En cuanto a **otras competencias** y por referirnos a la propuesta de nombramiento de altos cargos, se ha avanzado en la creación de comisiones de nombramientos en las que deponen los candidatos propuestos, si bien no hay intervenciones de fondo, sino más bien formales y limitadas en su contenido, probablemente debido a la existencia de propuestas consensuadas entre los Grupos parlamentarios previamente, y que, de no existir tal consenso, se expresan mediante la inexistencia de propuesta, cuando no del bloqueo.

IV. LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS

Como regla general el procedimiento –los procedimientos, pues de varios tipos de procedimientos se trata–, es elemento esencial del Derecho parlamentario, hasta el punto de que se ha llegado a decir que el Derecho

parlamentario es una especie de Derecho procesal del Parlamento, cuyo Derecho sustantivo sería la propia Constitución en aquellos preceptos referentes al Parlamento. No comparto esta idea porque entiendo que el Derecho parlamentario comprende tanto una parte sustantiva –en la Constitución, especialmente el título III y IV, aunque no solo; en los Reglamentos, del Congreso de los Diputados y del Senado, a falta de un Reglamento “codificado” de las Cortes Generales, porque, insisto en ello, *haberlo haylo*, integrado por un conjunto de acuerdos, resoluciones o normas de ambas Mesas reunidas en sesión conjunta; y otras normas parlamentarias, como las normas interpretativas y supletorias de los Presidentes o los acuerdos o resoluciones de Mesa o Mesas; e incluso en otras normas del ordenamiento jurídico, caso por ejemplo del Art. 42 de la LOTC, que recoge el “Amparo” frente a decisiones o actos de las Cortes o sus órganos sin valor de ley –, como una parte procesal o, con más propiedad, procedimental. Sí creo que el **procedimiento parlamentario es esencialmente garantista** y, con Luhmann, al que en este punto he citado reiteradamente, participo de la noción de “**legitimación por el procedimiento**” que desempeñan tales reglas procedimentales.

Si por procedimiento entendemos las reglas que disciplinan el ejercicio de una determinada competencia, se habrá de concluir afirmando que cabe hablar de: procedimiento legislativo, procedimiento presupuestario, procedimiento de control, y otros procedimientos como el referente al nombramiento de titulares de órganos constitucionales o de relevancia constitucional, entre otros.

Por lo que atañe al **procedimiento legislativo** ha dicho el TC que: “En efecto, dado el carácter instrumental que tienen las reglas del procedimiento legislativo respecto de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el principio democrático y el pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo sólo podrá viciar de inconstitucionalidad la ley «cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» [SSTC 99/1987, de 11 de junio, fundamento jurídico 1.a); y 103/2008, de 11 de septiembre, fundamento jurídico 5]. Valores y principios que han de ser respetados también en la tramitación de las leyes que, como la impugnada, tengan un contenido heterogéneo, si bien en este caso la conexión de homogeneidad ha de entenderse de modo flexible que

atienda también a su funcionalidad; y es que la pluralidad de las materias sobre las que versa en tales casos la iniciativa legislativa no las convierte en leyes de contenido indeterminado, ya que éste queda delimitado en el concreto texto presentado para su tramitación parlamentaria.” FJ 8. STC 136/2011 de 13 de septiembre.

El mismo TC ha subrayado el carácter no esencial de la técnica legislativa en lo atinente a la constitucionalidad de una ley porque “el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa» [SSTC 109/1987, de 29 de junio, fundamento jurídico 3.c); y 195/1996, de 28 de noviembre, fundamento jurídico 4], razón por la cual, no «corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, fundamento jurídico 4), habida cuenta de que «el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, fundamento jurídico 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, fundamento jurídico 3), ni puede aceptarse que la Constitución imponga soluciones únicas y exclusivas «suprimiendo por entero la libertad de configuración del legislador» [STC 226/1993, de 8 de julio, fundamento jurídico 4; y en el mismo sentido, STC 225/1998, de 25 de noviembre, fundamento jurídico 2.A)]. STC 136/2011. FJ 9.

Pues bien el procedimiento legislativo es garantía para la aprobación de la ley y es instrumento de valores superiores, razones por las que siempre ha ocupado una posición preeminente en las actividades parlamentarias, sea en su versión común, u ordinario, como dice el RS, o en las “especialidades en el procedimiento” como denomina el RCD a lo que el RS califica como “procedimientos legislativos especiales” y que abarcan el procedimiento especial de ley orgánica, el presupuestario (que el RS sitúa fuera de los procedimientos especiales, con entidad reglamentaria separada), el de aprobación y reforma de los EE AA (que se complementa con sendas Resoluciones de los Presidentes de 16 de marzo de 1993 en el Congreso y 30 de septiembre de 1993 en el Senado), el de reforma constitucional, el de competencia legislativa plena en Comisión, el de lectura única en Pleno, y el procedimiento de urgencia. Procedimientos que pueden ser acumulables.

Pues bien de nuevo en esta materia hay que resaltar el fortalecimiento de los Grupos parlamentarios en el procedimiento legislativo desarrollado a lo largo de estos cuarenta años de parlamentarismo contemporáneo, no solo

porque el propio Reglamento apunta a ello, cuando, por ejemplo, atribuye las enmiendas de totalidad solo a los Grupos (Art 110.3 RCD), sino porque la práctica de la tramitación tiende a agrupar las enmiendas a la iniciativa, ciertamente por artículos, como dispone el RCD (art.114.1), pero agrupados por cada Grupo parlamentario, imponiéndose esta interpretación respecto de la más textual del Reglamento de “artículo por artículo”.

Se ha dicho hasta la saciedad la conveniencia de agilizar el procedimiento legislativo evitando reiteraciones a lo largo de las fases de ponencia, comisión y pleno, no obstante, con ser cierta la posible reiteración, no es redundante porque, por ejemplo, en el procedimiento de lectura única en Comisión, con solo dos fases –ponencia y comisión–, en ocasiones puede llegar a echarse de menos una instancia para continuar o culminar el debate en proyectos o proposiciones complejos.

Sin embargo, hablando de complejidad, está totalmente en desuso la utilización de la denominada históricamente como comisión de estilo del art 119 del RCD, cuya intervención “terminado el debate” en casos de “ texto incongruente u oscuro en algunos de sus puntos”, permite que la Mesa , por sí, o a petición de una Comisión , reenvíe el texto a la Comisión –es de suponer que la Comisión permanente legislativa competente por razón de la materia que ya ha intervenido–, “con el único fin de que ésta, en el plazo de un mes, efectúe una redacción armónica que deje a salvo los acuerdos del Pleno”, texto que el Pleno aprobara o rechazara en su conjunto en una sola votación. Pues bien, en más de 35 años no hay noticia de que se haya utilizado este mecanismo reglamentario que podría haber salvado más de una incongruencia, antes al contrario el papel de esta “comisión de estilo” parecería que se deja al Senado como Cámara colegisladora de segunda lectura.

En cuanto al **procedimiento presupuestario**, a reseñar lo siguiente: la prioridad en la tramitación respecto de otras iniciativas, y la inserción institucionalizada de las comparecencias de altos cargos de los distintos ministerios, que en el Congreso originariamente se celebraban en la Comisión de Presupuestos –tal y como sigue haciendo el Senado– y que desde los noventa se han descentralizado en las comisiones permanentes legislativas de la Cámara. Además, en cuanto procedimiento sumamente complejo, la practica ha dado lugar a una especialización en los funcionarios

parlamentarios que llevan la materia –Letrados y personal administrativo, básicamente– e igualmente en los parlamentarios “especialistas” de los Grupos en la cuestión. Razón por la cual procede remitir este procedimiento especial al tratamiento que de él se haga en esta publicación.

Son múltiples los **procedimientos en relación con el control e impulso político**: el RCD agrupa los más relevantes, procedimientos con sanción jurídica, bajo un epígrafe escueto y preciso, con la rúbrica “Del otorgamiento y retirada de la confianza” en el que se reúnen la investidura del Presidente del Gobierno, la cuestión de confianza y la moción de censura. Como caracteres comunes a estos procedimientos sería oportuno resaltar lo siguiente: un manejo de los tiempos muy garantista –patente por ejemplo en las posibles mociones alternativas del 176.2 RCD–; una ordenación de los debates que incorpora el principio de plena participación, sustentado sobre el valor pluralismo político, y el principio dialéctico –turno de defensa, réplica; arts. 171.4, 174.3, 177.2–; en suma, una regulación muy sobria y ceñida a la Constitución.

Hay que mencionar que a raíz de la fallida undécima legislatura se ha especulado sobre la posibilidad de que el Reglamento del Congreso pudiera contribuir a evitar bloqueos o pérdidas de tiempo en relación a la investidura de un Presidente del Gobierno. Lo cierto es que el tenor literal del art. 99 CE hace muy difícil, por no decir imposible, que el Reglamento del Congreso pudiera contribuir a acelerar los plazos e, hipotéticamente, poner un plazo reglamentario a la propuesta regia a contar desde la constitución de la Cámara que sería, según creo, la única posible porque es la única fase de la investidura sin plazo, mientras que, tras la primera votación de una candidatura fallida es cuando empiezan a correr los plazos constitucionales; y lo que es más complejo aún, vincular la necesidad de la propuesta, por ejemplo, al representante del grupo político con mayor representación parlamentaria per se o en virtud de apoyos parlamentarios. En todo caso es esta una materia estrechamente ligada a la *auctoritas* de la Jefatura del Estado y sobre la que no estoy nada segura de que fuera conveniente recurrir a “pies forzados”.

Los procedimientos para llevar a cabo el control ordinario y el impulso político –interpelaciones, preguntas, PNL en Congreso, y mociones en Senado, comunicaciones, planes, programas e informes del Gobierno– se

desarrollan conforme a lo dispuesto en los Reglamentos que, a estos efectos, requieren una interpretación conjunta con las Resoluciones de la Presidencia de Congreso de 6 de septiembre del 83 para las interpelaciones urgentes, que recoge el sistema de cupo primando a los grupos y, en estos a los que aún no hubieran incluido una interpelación, o la Resolución del Presidente de 10 de junio de 2008 que modifica la previa de 18 de junio de 1996 y establece el cupo de preguntas orales en Pleno para los distintos Diputados de cada Grupo del total de 26 establecido con carácter general para cada sesión. O las homólogas del Senado de 9 de diciembre de 1998 sobre preguntas escritas reconvertidas en orales, o la Norma supletoria del Presidente de 6 de diciembre de 1984 sobre interpelaciones urgentes, y Normas supletorias de 30 de noviembre de 1993 sobre tramitación de mociones y sobre tramitación de mociones consecuencia de interpelación.

Se trata de procedimientos periódicos y constitucionalmente necesarios en esencia y tiempo (Art. 111 CE) cuya estructura es dual en dos tiempos en el caso de las preguntas escritas y el desarrollo hasta en cuatro tiempos posibles, en el caso de las preguntas orales, en Pleno o en comisión; general en el caso de las interpelaciones que solo pueden tener lugar en Pleno, y en ambos casos sin ulterior *petitum*; a diferencia de las mociones, mociones consecuencia de interpelación y PNL que formulan propuestas de resolución y pueden ser objeto de enmiendas. A destacar el incremento notorio de estos instrumentos de control e impulso desde hace aproximadamente dos décadas y, como dato a reseñar, el creciente y verdadero favor que suelen mostrar los parlamentarios por esta clase de iniciativas de impulso político sin sanción jurídica alguna, pero de gran predicamento parlamentario.

Para terminar este tipo de procedimientos que conciertan facultades distintas de información, impulso, control, transparencia, o dación de cuentas, habría que mencionar las múltiples comparencias de miembros del Gobierno, altos cargos de las administraciones, titulares de órganos constitucionales o de relevancia constitucional y también representantes de la sociedad civil que se recogen de manera algo confusa en los Reglamentos que, por una parte, mencionan los sujetos comparecientes en los arts. 44 RCD y 66 y 67, 182 y 183 del RS respectivamente; y por otra las sesiones informativas generales o “sobre un asunto determinado”, en comisión o en Pleno, en los arts. 202 y 203 RCD y 66.2 y los ya mencionados 182 y 183

RS. La práctica muestra que las comparecencias del Presidente del Gobierno se llevan a cabo en Pleno, en debates generales –estado de la Nación, por ejemplo–, o especializados –Consejos europeos, debate del estado de las autonomías en Senado etc.; mientras que los demás miembros del Gobierno, altos cargos, representantes de órganos constitucionales, o de sociedad civil, suelen comparecer en las Comisiones, subcomisiones en el Congreso o en ponencias.

En cuanto a las comparecencias ante la Comisión consultiva de nombramientos del Congreso (arts. 204 a 206 RCD Y Resolución de la Presidencia del Congreso relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de autoridades del Estado de 25 de mayo de 2000) y Comisión de Nombramientos del Senado arts. 184 a 186 del RS, los procedimientos a este fin son relativamente recientes y la finalidad era incorporar en la competencia de integración de titulares de otros órganos constitucionales que tienen las Cámaras, sendos procedimientos de comparecencia ante dichas comisiones en las que los candidatos propuestos por los Grupos –que son los titulares de las propuestas de candidatos–, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos objetivos para su nombramiento, pudieran comparecer para efectuar aclaraciones o responder a preguntas vinculadas a su *curriculum* o méritos personales, antes de la correspondiente intervención del Pleno para la votación de la propuesta. La composición de estas Comisiones de máximo nivel –los respectivos Presidentes de las Cámaras y los Portavoces–, apuntan hacia la importancia de la materia, sin embargo, si subjetivamente son comisiones de máximo nivel, parece que el debate responde a un nivel bastante más básico, o, al menos así ha sido hasta ahora, habrá que estar a lo que la llegada de los “novísimos” pueda suponer también en lo tocante a esta cuestión en futuras comparecencias de candidatos, quizás en un punto intermedio que sin llegar a verdaderas investigaciones tal y como parece que sucede en el Senado norteamericano, por ejemplo, se permita incrementar el grado de conocimiento de los candidatos, no solo en un plano estático (mera lectura de un *curriculum*) , sino también dinámico (mediante respuestas a asuntos vinculados con las funciones del cargo) .

V. BREVE EPÍLOGO

La constatación más importante durante estas cuatro décadas de parlamentarismo contemporáneo es, en mi opinión, como una manifes-

tación más del Estado de Derecho, el pleno sometimiento del Parlamento al Derecho prácticamente en todas sus manifestaciones, sean estas en el producto parlamentario por excelencia: la Ley, mediante el Recurso de Inconstitucionalidad o la Cuestión de Constitucionalidad o, tras la última reforma de la LOTC, la reintroducción del Recurso Previo respecto de Propuestas de EE AA o de reforma de EE de AA; o los Presupuestos que no dejan de ser una Ley, ciertamente con las características ya reseñadas, pero Ley; o el sometimiento respecto de aquellos actos parlamentarios derivados del control, información o impulso que pudieran incidir en posibles vulneraciones de derechos fundamentales y libertades públicas de parlamentarios y Grupos parlamentarios tutelados mediante el Recurso de Amparo parlamentario del art. 42 LOTC; o el sometimiento de los actos administrativos parlamentarios al Derecho, mediante los recursos ante la Jurisdicción contencioso-administrativa en asuntos como contratación administrativa, personal, etc.

De manera que solo quedarían fuera del enjuiciamiento contencioso-administrativo, o civil, o del Recurso de inconstitucionalidad en tanto en cuanto no son leyes .sino declaraciones de voluntad, juicio, conocimiento o voluntad, aquellos actos parlamentarios que no constituyan normas, sino desarrollo de otras potestades exclusivamente sometidas al Derecho parlamentario en su ejercicio, pero no en su oportunidad –este sería el caso de los actos que el RCD engloba en el Título VII bajo el epígrafe :”Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa” que comprenden la intervención en los tratados internacionales, en la autorización del referéndum consultivo, en las comunicaciones o autorizaciones en relación con los estados excepcionales de alarma, excepción y sitio, de los actos en relación con las CC AA (comunicación y autorización de acuerdos y convenios inter autonómicos; control respecto de leyes de transferencia o delegación del 150.1 CE y apreciación de la necesidad de leyes de armonización del 150.3 CE); así como esa especie de “impeachment” que es la acusación a los miembros del Gobierno por delitos de traición o contra la seguridad del Estado (rt. 102.2 CE).

Mas duda formal plantea el caso de la intervención del Senado en los convenios y acuerdos inter autonómicos, en las leyes de armonización y en los tratados y convenios internacionales, previstas en sendas secciones

cuarta, quinta y séptima del Capítulo II del Título IV, del R. S. bajo la rúbrica: “De los procedimientos legislativos especiales”.

No así en el caso de la aprobación por el Senado de la solicitud de intervención territorial por parte del Gobierno en relación con una Comunidad Autónoma, incluida en el Título Noveno del RS “De las relaciones del Senado con otras instituciones constitucionales”, cuyo art. 189 “De las CC AA”, desarrolla la aprobación del Senado en el caso del art. 155 CE.

Por lo que atañe a los modos y formas parlamentarias, tan esenciales en el Parlamento que suele hacer realidad aquel aforismo: “*suaviter in modo fortiter in re*”; sí se podría comentar algo evidente que basta circular por las salas de las Cámaras para percibir un hecho, y es un mayor “aformalismo” en los debates, incluso en algunos de los escritos que se presentan en las Cámaras, y, también en la indumentaria o las formas en las zonas comunes parlamentarias mas que propiamente en las salas de reunión o sesión.

Otros aspectos de la actividad parlamentaria han sido objeto de cambios, a veces realmente mutaciones, en estas décadas de parlamentarismo, por ejemplo, la generalización de sesiones extraordinarias durante los meses que la Constitución reserva como etapa de “vacatio” y que son enero, julio y agosto. Si, tradicionalmente hasta prácticamente comienzos del siglo XXI se respetaban estas etapas fuera de periodos de sesiones, que solo se interrumpían en casos de efectiva urgencia de sesiones –por poner un ejemplo en las guerras del golfo–, la realidad es que estos últimos años se ha instalado el criterio de convocar ordinariamente sesiones extraordinarias, en ocasiones porque son necesarias y, en otras porque parece existir una crítica social y mediática a unos supuestos largos periodos vacacionales que no son tales porque como debería recalcarse , un parlamentario atiende su actividad en las Cámaras, asistiendo y participando en sus sesiones; y fuera de sede, en sus circunscripciones, atendiendo a su electorado y circunscripción. Así hemos desembocado en una especie de “sesión continua” parlamentaria inédita hasta hace bien poco.

En paralelo a ello se ha producido otro fenómeno que es la concentración de la semana parlamentaria que ha pasado a comprimirse desde lunes tarde y, sobre todo martes mañana al jueves mañana, lo que desencadena tal concentración en los mismos días de reuniones y sesiones de órganos

parlamentarios que, a su vez, provocan la itinerancia de los parlamentarios de una comisión a otra, las sustituciones en comisiones, la fijación de horas determinadas de votación a las que asisten quienes están disponibles, sin haber asistido previamente al debate con el incremento de riesgo de error, en fin un parlamentarismo peligrosamente artificioso, porque solo la secuencia debate/votación permite una participación idónea.

Por otra parte y aunque los Reglamentos señalan hacia intervenciones no leídas, la práctica generalizada es la lectura de las intervenciones y, lo que es más llamativo, a veces hasta las réplicas, aspecto que en nada contribuye a la agilidad, frescura y viveza del debate parlamentario ceñido al número de páginas que se acomodan al máximo de tiempo de intervención disponible. Vinculado a ello el acceso a internet desde las sesiones resta espontaneidad al debate que puede verse “ilustrado” desde fuera y “enriquecido” por personas ajenas al parlamentario. No es de extrañar, pues que haya Cámaras que no permitan el acceso a Internet desde las salas de sesión.

Si estos aspectos son claroscurios en el panorama de nuestro actual Parlamento. Hay que reseñar también, como muy positivo, una renovación de la influencia del Parlamento en el panorama político en general, frente a las quejas de muchos años atrás sobre escasa atención de los Medios al Parlamento, la actualidad revela un cambio de signo, porque pocas veces como ahora hay tantos Medios, de toda clase, tantos periodistas profesionales y no profesionales en el entorno parlamentario; podría pensarse que ello obedece a las mayorías inestables y, sí, ese es un factor, pero hay más y alguno bastante más positivo en mi opinión, y es que pocas veces como ahora, en la etapa actual, la percepción ciudadana de que en el Parlamento se despliega la representación – plural y variopinta– de todos los ciudadanos, ha sido tan alta, gracias a los profesionales de la comunicación y, creo, muy especialmente a la accesibilidad facilitada por el propio Parlamento a través de internet, salas, facilidades a la política informativa, canales parlamentarios, etc., etc., el día que a esta cantidad se añada calidad podremos decir que se ha alcanzado el summum de la transparencia e información parlamentaria.

Como decía la clásica doctrina italiana, el Parlamento, en nuestro caso las Cortes Generales –Congreso y Senado–, constituye la centralidad del sistema constitucional, en tanto en cuanto es órgano de representación de la pluralidad de nuestra sociedad y órgano de soberanía, sede de ma-

nifestación de la voluntad general; esto, no ha cambiado, sino que se ha revalorizado el papel del Parlamento como la pieza clave de la legitimación del sistema de democracia representativa; esta es la grandeza de una institución cuyo valor esencial en el sistema permanece por sus competencias, por sus procedimientos y, muy especialmente por esa insustituible función legitimadora del sistema constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- ARÉVALO GUTIÉRREZ, A. [Coord.]: *Los Reglamentos Parlamentarios españoles*. Asamblea de Madrid, Madrid, 2017.
- RIPOLLÉS SERRANO, M.R.: “Los grupos parlamentarios en el Senado español”. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 10, 2001, pp. 295-330.
- VON IHERING, R.: *Jurisprudencia en broma y en serio*. Ed. Reus, Madrid, 2015.