

LAS CORTES GENERALES Y LOS NUEVOS MODOS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA (*)

ALBERTO PÉREZ CALVO (**)

SUMARIO: 1. CARACTERES DEL ESTADO DEL QUE LAS CORTES GENERALES CONSTITUYEN UN ÓRGANO. A. *Estado de Derecho*. B. *Estado democrático*. C. *Estado social*. D. *Estado autonómico*. E. *Estado comunitario o miembro de la Unión Europea*. 2. EL LUGAR DE LAS CORTES GENERALES EN EL ESTADO AUTONÓMICO Y COMUNITARIO: EL POLICENTRISMO ORGANIZATIVO. A. *¿A quién representan las Cortes españolas?* B. *Las Cortes Generales no agotan la organización política de los españoles*. C. *Un balance de la capacidad de las Cortes Generales*.

(*) Trabajo presentado a las Jornadas celebradas en la Universidad de Galatasaray (Estambul, Turquía) durante los días 7 y 8 de octubre de 2004 sobre «El Parlamento en la actualidad» (*Günümüzde Parlamento?, Le Parlement, aujourd'hui?*).

(**) Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Pública de Navarra.

1. CARACTERES DEL ESTADO DEL QUE LAS CORTES GENERALES CONSTITUYEN UN ÓRGANO

Los caracteres fundamentales del Estado español están definidos expresamente por la propia Constitución.

El Art. 1 CE dice:

«España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho...»

Este precepto, que es deudor de la fórmula similar contenida en el Art. 28 de la Ley fundamental de Bonn (1), nos señala tres caracteres fundamentales del Estado aunque, ciertamente, los enuncia de modo inverso a como han ido apareciendo históricamente. Aquí seguiré el orden histórico al que acabo de referirme, aunque todos se aplican hoy al mismo Estado y, por tanto, deben interpretarse de modo conjunto y coherente.

Por otra parte, estos tres caracteres, «de Derecho», «democrático» y «social», son los que la Constitución imprime directamente al Estado español. Pero la Constitución recogió otros dos caracteres que no los aplicó directamente al Estado sino que los dejó como posibilidades que podrían hacerse realidad un día si el pueblo español, a través de sus representantes, así lo deseaba.

(1) Art. 20 de la Ley Fundamental de Bonn: «un Estado federal, democrático y social»; Art. 28: «un Estado democrático y social de Derecho»

En cuanto al primer carácter posible, que el Estado pudiera ser autonómico, la Constitución permitía que el Estado se descentralizara y establecía los procedimientos adecuados para ello (Art. 2 y Título VIII CE). El resultado ha sido el Estado autonómico o federal actual.

En cuanto al segundo posible carácter, o sea, llegar a ser un Estado comunitario o miembro de la Unión Europea, la Constitución también permitía «la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución» (Art. 93 CE). En virtud de este precepto España pudo incorporarse el 1 de enero de 1986 a la entonces Comunidad Europea.

Expondré brevemente todos estos caracteres del Estado en España para comprender mejor la situación y condicionamientos de las Cortes Generales.

a. *Estado de Derecho*

La Constitución dice que se trata de un Estado de Derecho, tal como fue teorizado por VON MOHL en 1832 (2) a partir de las experiencias francesas e inglesas. El Estado de Derecho, junto con los Derechos fundamentales liberales y la separación de poderes, constituyen los elementos que conservan nuestros Estados de su época liberal a partir de la *Glorious Revolution* del Reino Unido, la de los Estados Unidos de América y la Revolución Francesa. El modelo surgido de estas experiencias históricas se asienta, entre otros, en los esquemas de organización del Estado de LOCKE, MONTESQUIEU y ROUSSEAU.

En la historia del Estado en Europa, al menos teóricamente, las épocas liberales son los momentos de mayor esplendor de los Parlamentos. El Parlamento es el órgano de la nación en el que, mediante la ponde-

(2) VON MOHL, R., *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, citado por GARRORENA MORALES, A., *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, 2ª ed., Madrid, 1984, pp. 162-163 donde aporta algunos antecedentes del concepto y de la expresión misma.

ración racional de los argumentos, se construye la voluntad nacional del Estado, según la visión de CARRÉ DE MALBERG (3). En el Parlamento predominan las ideas revolucionarias mientras que el Ejecutivo es el reducto del poder del Rey apoyado en el principio monárquico. Como se sabe, la Monarquía, cuando sobrevive al cambio, acabará quedando como mero elemento simbólico del Estado de modo que el Gobierno dependerá en exclusiva de la confianza del Parlamento. El sufragio es considerado como una función pública y está limitado por tanto a quienes son capaces de ejercer esa función. En la práctica significa el sufragio censatario, que excluye a una parte de la sociedad de la acción política. Asimismo, se entiende que la relación del Estado con los ciudadanos ha de ejercerse sin la pantalla de los llamados cuerpos intermedios, asociaciones o partidos políticos, que normalmente carecen de reconocimiento jurídico.

En relación con el Parlamento, el carácter del Estado de Derecho se traduce en el principio de legalidad, en el sentido de que la norma emanada del Parlamento, órgano que representa a la Nación o al pueblo prima sobre las demás normas y, concretamente sobre las del Gobierno.

b. *Estado democrático*

Según el Art. 1 CE, ya señalado, el Estado español es, en segundo lugar, democrático. Democracia significó en su momento y sigue significando hoy sufragio universal y derecho de asociación. El sufragio puede ser una función pero, ante todo, es un Derecho de los ciudadanos. Esta nueva concepción impuesta por la presión de los trabajadores se traduce en Francia y otros lugares de Europa en la Revolución democrática de 1848 (en España tendrá lugar veinte años más tarde, en 1868).

La presión de los trabajadores impone también la admisión del derecho de asociación. Este derecho se traduce en el reconocimiento

(3) DE MALBERG, C., *Contribution à la Théorie Générale de l'Etat*, vol. II, pp. 199 y 410; ver, en general, SOLOZÁBAL, J. J., «Representación y pluralismo territorial (La representación territorial como respuesta a la crisis del concepto jurídico moderno de representación)», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 50, marzo-abril, 1986, pp. 88 y ss.

por el ordenamiento jurídico de asociaciones diversas, sindicatos y, especialmente, en lo que nos interesa, partidos políticos. Los partidos políticos, bajo la forma de partidos de notables, siguiendo las categorías establecidas por el Prof. DUVERGER, existían ya obviamente en el Parlamento del Estado liberal. La democracia va a traer los partidos de masas que modifican sustancialmente la función representativa del Parlamento. En el Estado democrático, el Parlamento, en virtud del sufragio universal, muestra una complejidad social antes desconocida oficialmente. En estas circunstancias, el Parlamento es el órgano que expresa el pluralismo de la sociedad y en el que se intenta la transacción entre los representantes de los distintos intereses (4).

c. *Estado social*

El Estado español además, según el Art. 1 CE, es social. El carácter social implica una concepción del Estado radicalmente distinta de la liberal.

Los liberales, deudores de los fisiócratas (QUESNAY y otros), consideraban al Estado como una construcción artificial frente a la sociedad que era un ente natural. El Estado era visto como un artefacto, capaz de limitar las libertades de los ciudadanos y la marcha autónoma de la sociedad que, como ente natural, estaba regulada por sus propias leyes naturales, especialmente la de la oferta y la demanda. El Estado por tanto, no debía interferir en la acción de las leyes naturales sino dejar que la sociedad se autorregulara con lo que se conseguiría el mejor de los mundos. De todas formas, al Estado se le iba a encomendar únicamente la salvaguardia de la libertad, el derecho de propiedad y el orden público. En lo demás la sociedad debía ser dejada a su libre desarrollo de acuerdo con al ley natural de la oferta y la demanda.

Pero la sociedad, por sí sola no logró generar el mejor de los mundos sino que produjo las inmensas bolsas de miseria plásticamente descritas por Charles DICKENS en el Reino Unido y por Emile ZOLA en

(4) Ver TORRES DEL MORAL, A., «Crisis del mandato representativo», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 14, pp. 7-30 y SOLOZÁBAL, J. J., *cit.*, p. 96.

Francia. La alternativa a este insensible Estado liberal va a surgir a mediados del siglo XIX a partir de las doctrinas y experiencias de quienes creían que desde el Estado se podía transformar a la sociedad. Es el caso del francés Louis BLANC, que, ya en 1848 propuso la idea insólita en aquella época de crear un Ministerio del Progreso o del Trabajo. O también, del alemán Ferdinand LASSALLE, inspirador de la ideología del Partido Socialdemócrata alemán tal como se recogió en el programa de Gotha y para quien el Estado era el instrumento de transformación social por excelencia (5).

La necesidad de esta alternativa se hará evidente tras el desastre de 1929. Y es preciso mencionar aquí las propuestas de J.M. KEYNES sobre la intervención del Estado en los ciclos de la economía en los años 1930. Estas ideas inspirarán el famoso BEVERIDGE Report de 1942 sobre los servicios sociales y el pleno empleo que, según señala el primer Presidente del Tribunal Constitucional de España, D. Manuel GARCÍA PELAYO, «puede considerarse como la Carta fundacional del Welfare State de nuestro tiempo» (6). Finalmente el concepto de Estado social fue constitucionalizado por primera vez después de la Segunda Guerra Mundial en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 y este tipo de Estado se hará realidad en Europa a partir de las políticas públicas de reconstrucción de los países golpeados por la destrucción bélica y generalizándose a todos los demás con más o menos intensidad. En 1978 el concepto de Estado social fue recogido también por la Constitución Española de 1978. Y esta manera de concebir el Estado ha sido compartida tanto por la derecha política europea como por la izquierda representada por la socialdemocracia a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

Uno de los más ilustres teóricos de este nuevo carácter del Estado fue el Prof. Alemán Hermann HELLER. Como recuerda el Prof. GARCÍA PELAYO, «HELLER se enfrenta con el problema concreto de la crisis de la democracia y del Estado de Derecho, al que considera que es preciso salvar no sólo de la dictadura fascista, sino también de la degeneración a que le ha conducido el positivismo jurídico y los intereses de los

(5) Ver GARRORENA MORALES, A., *op. cit.*, 1984, pp. 30 y ss.

(6) GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1977, 1ª edición. Se cita la 2ª edición de 1985, p. 20, nota 11.

estratos dominantes, quienes le han convertido en una idea que no significa nada o es incapaz de encarar los dos frentes en que se despliega la irracionalidad: por un lado la irracionalidad del sistema capitalista [...]; de otro lado, la irracionalidad fascista. La solución no está en renunciar al Estado de Derecho, sino en dar a éste un contenido económico y social [...]: sólo el Estado social de Derecho puede ser una alternativa válida frente a la anarquía económica y frente a la dictadura fascista...» (7). Un concepto clave para entender la nueva función que se encomienda al Estado cuando éste se hace social es el de *Daseinvorsorge* o «procura existencial», creado por FORTSHOFF. Este concepto viene a dar cuenta de la necesidad que todos tenemos de la acción del Estado en la medida en que todos los complejos sistemas (sistema de aguas, de energía, de tráfico, de telecomunicación, etc...) de los que depende la vida de cada uno de nosotros nos los asegura el Estado (8).

En definitiva, la sociedad dejada a su propio desarrollo como creían los liberales, no solamente no lleva al mejor de los mundos sino que conduce al desastre por lo que es necesaria la acción racional del Estado para corregir su rumbo y proporcionar a los individuos los medios de vida que solos no podrían alcanzar.

Los caracteres democrático y social del Estado tienen unas consecuencias directas sobre el órgano del Parlamento de las que aquí recojo las que me parecen más significativas:

La Constitución, producto del pueblo, es normativa y puede estar salvaguardada por un Tribunal constitucional lo que implica, en perjuicio del Parlamento, que la ley puede ser enjuiciada desde el criterio constitucional y, eventualmente, ser declarada nula. Y significa también que por encima del principio de legalidad se impone el principio de constitucionalidad.

Algunas de las funciones clásicas del Estado se mantienen, obviamente. Por ejemplo, la de crear un orden racional al que deben adaptarse las acciones humanas para garantizar los valores de la igualdad jurídica,

(7) GARCÍA PELAYO, M., *op. cit.*, p. 17.

(8) GARCÍA PELAYO, M., *op. cit.*, pp. 27 y 28.

la libertad y el orden público. Estos fines se consiguen mediante la defensa de la dignidad de las personas y su corolario, la defensa de los Derechos fundamentales de esas mismas personas. Esta función corresponde ante todo a la Constitución, que contiene normalmente una declaración de Derechos. Y también corresponde al Parlamento en la medida en que la defensa de la mayoría de esos derechos requiere un desarrollo legislativo. No porque, como sucedía en las Constituciones liberales del siglo XIX, sólo la ley era tenida en cuenta por los Tribunales, era Derecho, en definitiva. Ya se ha dicho que las actuales Constituciones democráticas son normativas y, por tanto, todas sus reglas deben ser consideradas jurídicas. Sin embargo, la casuística que rodea a la mayoría de los Derechos fundamentales requiere la concreción que proporciona la Ley. Y también los Derechos sociales requieren de la acción de la Ley para alcanzar su plenitud. La acción del Parlamento legislador sigue siendo por tanto fundamental. Las leyes generales y abstractas como el Código Civil, de Comercio o Penal deben seguir manteniendo también los marcos generales para el desenvolvimiento de las actividades sociales comunes. Sin embargo, los servicios que debe prestar el Estado social generan la necesidad de decisiones constantes de quien tiene capacidad para ello. De esta manera, la legislación no se utiliza sólo para crear un orden general para la acción sino también como instrumento de acción. A veces se trata de leyes dirigidas a una finalidad concreta y que, aunque aprobadas formalmente por el Parlamento, el proyecto detallado y preciso viene del Gobierno. En otras ocasiones, el grueso de la legislación material resulta aprobado por normas procedentes directamente del Gobierno. Por ello, el peso fundamental de las decisiones del Estado se va a situar en el Ejecutivo. El Parlamento pasa así a un segundo plano a la hora de actuar (9) y crece su papel de fiscalizador del Gobierno, de encuentro y acuerdo entre los distintos intereses representados en él y de garantizar la publicidad de los actos gubernamentales.

d. *Estado autonómico*

A partir de las posibilidades abiertas por la Constitución, el Estado autonómico o federal español se construyó en sus rasgos esenciales

(9) GARCÍA PELAYO, M., *op. cit.*, p. 39.

durante los primeros cinco años a partir de la entrada en vigor de la Constitución (finales de 1978-1984).

En relación con lo que ahora me interesa, el carácter federal implica que junto a las Cortes Generales o Parlamento nacional, existen otros diecisiete Parlamentos territoriales que corresponden a las diecisiete Comunidades Autónomas o unidades territoriales federadas que componen el Estado federal español. Estos Parlamentos tienen también capacidad legislativa en aquellas materias sobre las que disponen de competencia. Esto significa que las Cortes Generales no adoptan todas las decisiones que innovan el ordenamiento jurídico, o sea, todas las leyes. Sin embargo, se puede decir, que todas las decisiones que innovan el ordenamiento jurídico en España están cubiertas por el principio de legalidad, es decir, deben ser adoptadas por leyes, o bien de las Cortes Generales o de los Parlamentos territoriales.

e. *Estado comunitario o miembro de la Unión Europea*

El carácter comunitario del Estado significa ante todo que éste ha entregado a la Unión Europea la decisión sobre ciertas materias que antes eran de su competencia. En adelante, el Estado pierde su capacidad de decisión autónoma sobre esas materias y únicamente va a poder participar en la adopción de la legislación comunitaria sobre esas mismas materias en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea. Esto significa que esas decisiones o legislación comunitaria van a ser adoptadas al lado de los demás Estados miembros, o sea, de modo comunitario (10). Además, desde la instauración de la codecisión, parte de la legislación comunitaria es adoptada compartiendo la decisión con el poder autónomo comunitario encarnado en el Parlamento europeo.

La Unión Europea es fundamentalmente un instrumento creado por los Estados para poder llevar a cabo conjuntamente tareas que no podían conseguir aisladamente. Paradójicamente, esto supone un reforzamiento del Estado puesto que, aunque sea asociado con otros Estados, puede

(10) Cfr. mi trabajo: «La dimensión comunitaria del Estado en Europa occidental», *Civitas Europa*, nº 1, septiembre, 1998, pp. 19-34

llevar a cabo las funciones de paz, dirección económica y de bienestar que hoy se esperan de él. Pero, al mismo tiempo, es indudable que el Estado pierde la capacidad de decidir autónomamente en ciertas materias. Y la pérdida de esta capacidad afecta directamente a los Parlamentos nacionales. Y en el caso de un Estado federal, afecta a quien le haya sido atribuida la competencia para regular esas materias, sea el Parlamento nacional o los Parlamentos territoriales. Es lo que ocurre, por ejemplo, en el caso de España. El hecho de estar situado el Parlamento español (y lo mismo ocurre con los Parlamentos territoriales) en un Estado comunitario o miembro de la Unión Europea significa también desde este punto de vista una limitación. Hay decisiones que en España deberían ser adoptadas por ley que, debido a que corresponden a competencias entregadas a la Unión Europea, escapan a la decisión interna de las Cortes Generales o de los Parlamentos nacionales.

2. EL LUGAR DE LAS CORTES EN EL ESTADO AUTONÓMICO Y COMUNITARIO: EL POLICENTRISMO ORGANIZATIVO

a. *¿A quién representan las Cortes españolas?*

De acuerdo con la Constitución, la soberanía en España reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado (Art. 1.2 CE). Los órganos centrales del Estado, por tanto, surgen de la voluntad del pueblo español. Porque todos ellos son órganos constituidos y porque, como en el caso del Parlamento, sus miembros son elegidos directamente por el pueblo español. Los demás órganos centrales del Estado, el Gobierno, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, están integrados por miembros surgidos de la voluntad del Parlamento y del Gobierno.

El Parlamento en España no es, por tanto, soberano como lo era un Parlamento liberal francés o español del siglo XIX que ostentaban el poder de hacer una Constitución sin que ésta necesitara del refrendo popular. Ciertamente, se trataba de un documento político y no de una Constitución normativa como hoy son las constituciones surgidas del poder constituyente popular o democrático que sí lo son.

Por otra parte, la base social del Estado en España está integrada por la Nación española y por el pueblo español. La Nación es el elemento simbólico recogido de la historia por el constituyente para representar al mismo tiempo la unidad de la base social del Estado –una sola nación española– y la pluralidad –nación integrada por nacionalidades y regiones (Art. 2 CE). El pueblo español es la organización de todos los españoles y constituye el elemento activo del Estado. El pueblo español es quien ratifica la Constitución (Preámbulo CE), el que se constituye en un Estado social y democrático de Derecho (Art. 1.1 CE) y el elemento en el que reside la soberanía y del que emanan los poderes del Estado como acabamos de ver (11).

Pues bien, las Cortes no representan a la Nación sino al pueblo español, en tanto que elemento político activo de la democracia española (Art. 66.1 CE).

Por otra parte, la Constitución reconoce no sólo la pluralidad de la nación española que va a dar lugar a la posibilidad de creación de Comunidades Autónomas; reconoce además el «pluralismo político» (Art. 1.1), es decir, reconoce que en el seno del pueblo español haya diferentes proyectos políticos. Y ello le lleva también a reconocer los instrumentos que ordinariamente se utilizan para expresar este pluralismo político: los partidos políticos que son definidos por la Constitución de la siguiente manera (Art. 6 CE):

«Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos»

En España, por lo tanto, los Partidos políticos tienen asignadas por la propia Constitución unas funciones concretas y deben ser considerados como elementos fundamentales para llevar adelante los procesos

(11) Ver mis trabajos: *La Nación en la Constitución española* en A. PÉREZ CALVO (Coord.): *Estado, nación y soberanía (Problemas actuales en Europa)*, Madrid, 2000; y *Pueblo, nacionalidades y regiones en la práctica estatutaria*, Revista Jurídica de Navarra, Enero-Junio, 2000, n° 29 pp. 107-120.

políticos que el Estado necesita para cumplir los fines que tiene asignados así como para su propia supervivencia.

Todo ello no impide obviamente que, para poder tener una existencia legal, los partidos necesiten cumplir con unas determinadas condiciones tanto en su financiación (12) como en su estructura y actuaciones según se comprueba a partir de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos (13). Esta última ley de Partidos Políticos es un instrumento severo y de enorme precisión que ha permitido, por ejemplo, que el Tribunal supremo, mediante Sentencia de 27 de marzo de 2003, haya ilegalizado a Batasuna, partido que sustentaba a la organización terrorista ETA (14). Esta ley, ha sufrido ya la prueba de su constitucionalidad tras la Sentencia que el Tribunal Constitucional dictó en marzo de 2003 (15).

Los partidos, obviamente, compiten unos con otros por llevar adelante sus distintos proyectos políticos tratando de ganar las elecciones. Y el resultado da una determinada composición plural del Parlamento. Pero, en definitiva es el pueblo, el pueblo plural, tal como lo contempla la Constitución quien está representado en el Parlamento. El pluralismo político del pueblo, en España, está metido en la entraña de la Constitución y así se refleja en la representación parlamentaria (16).

b. *Las Cortes Generales no agotan la organización política de los españoles*

Por todo lo anterior, cabe de decir ya de entrada que el Parlamento en España está en el núcleo central de la democracia. Ninguna decisión

(12) Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos.

(13) Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

(14) Ver TAJADURA TEJADA, J., Partidos Políticos y Constitución. Un estudio de la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y de la STC 48/2003, de 12 de marzo, Madrid, 2004.

(15) STC 48/2003, de 12 de marzo, *ibid.*, pp. 125 y ss.

(16) De esta exposición sintética de la representación parlamentaria en España no debe extraerse, sin embargo, una visión idílica de la misma. Como en todas partes, la acción de los partidos políticos produce distorsiones en el funcionamiento de algunos órganos del Estado y, hasta podría decirse, falsea en algunos momentos la función representativa. Ver el penetrante libro de PRESNO LINERA, M. A., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, 2000.

importante, de las que innovan el ordenamiento jurídico, tiene legitimidad en España si no ha sido adoptada por el Parlamento. Naturalmente, las decisiones que innovan el ordenamiento jurídico son las leyes o normas con valor de ley, como los Decretos legislativos o los Decretos-leyes que, en definitiva, aunque elaborados por el gobierno, necesitan de la cobertura parlamentaria para poder encajar en la Constitución.

Por otra parte, en España, el Parlamento es el único órgano central del Estado elegido por el pueblo. Es decir, es la única fuente de legitimidad. No sucede como en Francia, por ejemplo, en donde el Presidente de la República es elegido también por sufragio universal, constituyendo de esta manera una segunda fuente de legitimidad junto a la del Parlamento francés. Esta situación puede explicar las previsiones del Art. 34 de la Constitución francesa, que fija las materias que deben ser reguladas por ley, y el Art. 37 que, como se sabe, atribuye al poder reglamentario la regulación de las materias que no sean propias del dominio de la Ley.

En principio, estaríamos por tanto ante la posibilidad de creación por parte del Gobierno de reglamentos autónomos.

Ciertamente, tanto a partir de la práctica seguida como de la interpretación por parte del *Conseil Constitutionnel* del Art. 34 de la Constitución francesa, la capacidad legislativa del Parlamento francés ha acabado siendo mucho más amplia de lo que, a primera vista, parece deducirse de estos dos preceptos constitucionales (17). De todas formas, el problema está ahí y así se ha planteado en Francia (18).

En todo caso, esta situación y este tipo de discusiones son impensables en España, bajo la actual Constitución de 1978.

(17) Ver, entre otros, ROUSSEAU, D., *Droit du contentieux constitutionnel*, 2ª ed., París, 1992, p. 222.

(18) Entre los muchos trabajos que se han dedicado a la cuestión, destacan por sus expresivos títulos los dos siguientes del Prof. FAVOREU, L.: *Les règlements autonomes existent-ils?*, en *Melanges offerts à G. BURDEAU*, pp. 405-420; y *Les règlements autonomes n'existent pas*, *Revue Française de Droit Administratif*, nº 6, 1987. Ver también PASCUAL MEDRANO, A., «La ley y el reglamento en el Derecho constitucional francés», *Revista de Estudios Políticos*, nº 106, octubre-diciembre, 1999,

Sin embargo, debe tenerse en cuenta el Estado concreto en que se sitúan las Cortes Generales para relativizar convenientemente su lugar en el marco de la organización política de los españoles. Mejor cabría decir en los distintos marcos políticos en que se organizan los españoles.

Porque junto a la organización cuyo centro son las Cortes Generales, los españoles se organizan también en pueblos autónomos representados asimismo por su respectivo Parlamento territorial que, a su vez, constituye el núcleo central de la organización democrática en sus respectivos territorios de una manera muy parecida a como ocurre con el Parlamento nacional en su ámbito. En los ordenamientos jurídicos propios de las Comunidades Autónomas, el principio de legalidad se cumple solamente por la acción legislativa del Parlamento territorial que, en su ámbito, es el único órgano capaz de innovar el ordenamiento jurídico, de manera parecida a como lo hacen las Cortes Generales en el ordenamiento jurídico del Estado.

Y no acaban ahí las cosas. El pueblo español también participa en el poder normativo de la Unión Europea a través de su representación en las Instituciones que tienen en sus manos la capacidad normativa comunitaria. Esta representación del pueblo español la ostentan los Ministros del Gobierno español que se sientan en el Consejo de Ministros comunitario y los parlamentarios europeos salidos de España. Y de nuevo cabría decir aquí que el conjunto formado por la Comisión Europea, en tanto que portadora de la iniciativa, y por el Consejo de Ministros y el Parlamento europeo, como tándem decisorio de la legislación comunitaria, constituyen el núcleo central de la democracia comunitaria, aunque hasta el momento haya podido ser tachada de imperfecta o deficitaria.

En definitiva, es preciso tener en cuenta esta organización policéntrica (Estado, Comunidad Autónoma, Unión Europea) para comprender la función representativa y decisoria que actualmente desarrollan los Parlamentos nacionales y que comparten con otros órganos paralelos.

c. Un balance de la capacidad de las Cortes Generales

Las funciones que la Constitución encomienda al Parlamento español son las siguientes:

Ante todo, hay que destacar, como lo hace la propia Constitución (Art. 66.1 CE), que las Cortes ejercen la función de representación del pueblo español. Esta función debe ser entendida en el marco del sistema de gobierno parlamentario que la Constitución establece en España, de modo que es el único órgano central del Estado que resulta elegido por el pueblo y, por tanto, la única fuente de legitimidad democrática en el funcionamiento ordinario del Estado.

A partir de esta primera afirmación, las Cortes Generales llevan a cabo las funciones que corresponden ordinariamente a los Parlamentos en los sistemas de gobierno parlamentarios:

- Las Cortes ejercen la potestad legislativa del Estado (Art. 66.2 CE)
- Aprueban los Presupuestos del Estado (Art. 66.2 CE)
- Las Cortes controlan la acción del gobierno (Art. 66.2 CE). Esta función se manifiesta en el hecho de que la existencia del Gobierno depende de la confianza del Parlamento que se expresa mediante la investidura del Presidente del Gobierno (Art. 99 CE), de la moción de censura (Art. 113 CE), que en España adopta el carácter de constructiva como en la República Federal de Alemania, y eventualmente de la cuestión de confianza (Art. 112 CE). Las Cortes ejercen también la fiscalización del Gobierno a través de los tradicionales medios parlamentarios (preguntas, interpelaciones, etc...).

Además las Cortes llevan a cabo otras funciones que suelen ser también habituales en todos los Parlamentos democráticos aunque pueda haber diferencias de matiz:

- Las Cortes adoptan ciertas decisiones relacionadas con la Corona (Tit. II CE)
- Las Cortes autorizan la celebración de los Tratados internacionales obligatoriamente en algunos casos y en otros, si así lo reclama el propio Parlamento (Arts. 93 y 94 CE).
- También corresponde a las Cortes la designación de diversas magistraturas como varios miembros del Consejo General del Poder Judicial (Art. 122.3 CE), varios miembros del Tribunal Constitucional (Art.159.1 CE) y el Defensor del Pueblo (Art. 54 CE).

- Participa de modo sumamente importante en la reforma de la propia Constitución (Tít. X CE) y en la aprobación y reforma de los Estatutos de autonomía (Tit. VIII, Cap. III, CE).

En fin, a partir de esta simple enumeración no se podría deducir la pérdida real de poder de decisión de las Cortes Generales. En parte porque la potestad legislativa o la autorización para celebrar tratados internacionales están enunciadas con carácter general. Pero creo que tras los datos que se acaban de ver acerca del tipo de Estado en que se sitúan las Cortes Generales, se puede concluir que éstas han perdido un cierto grado de capacidad de decisión. Me parece que no es fácil medir el grado de pérdida que ha tenido lugar. Pero los datos son objetivos. El carácter democrático y social del Estado hace jugar a veces a las Cortes Generales un papel secundario, al menos en la iniciativa legislativa e, incluso, en la decisión, como se acaba de ver.

Pero la pérdida más significativa de capacidad de decisión de las Cortes procede de la transformación del Estado en autonómico o federal, primero, y en comunitario después.

En el primer caso, por la traslación de una capacidad legislativa sobre materias concretas a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

Y algo similar ocurre en el caso de la integración comunitaria. En este caso el Estado transfiere a la Unión Europea ciertas habilitaciones o competencias para actuar sobre algunas materias que antes eran de la incumbencia del Estado. No obstante, en esta operación y durante muchos años, el Estado, a través de sus Ministros presentes en el Consejo de Ministros comunitario participaba en las decisiones adoptadas a partir de las competencias transferidas. Es decir, hecha la transferencia, el Estado no quedaba ausente de las decisiones que se iban a producir a partir de esa transferencia. Quien quedaba ausente en realidad eran las Cortes Generales, si se habían transferido competencias de su incumbencia, o los Parlamentos territoriales si se trataba de competencias de la incumbencia de éstos.

Más tarde, cuando se dan los primeros pasos en la codecisión entre el Consejo y el Parlamento europeo con el Tratado de la Unión Euro-

pea, el Consejo de Ministros pierde su monopolio sobre la decisión comunitaria que tiene que compartir con el Parlamento europeo. Pero este proceso no afecta a las Cortes Generales o, si se prefiere, a los Parlamentos nacionales, que, en este sentido, quedan como estaban.

Es decir, la integración europea afecta a los Estados en su conjunto, ciertamente, pero si penetramos en su interior y miramos a cada uno de sus órganos, observamos cómo son los Parlamentos nacionales los que resultan especialmente afectados.

Las funciones de las Cortes que resultan directamente afectadas por el proceso de integración europea son las que afectan a los Derechos de terceras personas. En este caso, buena parte de la potestad legislativa y la autorización de celebración de tratados internacionales. En cambio, sólo suelen resultar afectadas de forma indirecta las que se refieren a la organización interna del Estado.

Esta situación de pérdida de capacidad de decisión de los Parlamentos nacionales no tiene porqué ser considerada negativa, a mi juicio. Todo depende del punto de vista desde el que se mire. Visto desde la propia integración europea, que es lo que los Estados europeos han pretendido hacer, el resultado es enteramente lógico y habrá que ir pensando que la legitimidad que los Parlamentos nacionales otorgaban a sus decisiones (leyes) antes de su transformación en Estados comunitarios, irá siendo asumida en parte por las instituciones legislativas comunitarias, o sea, por el Parlamento Europeo y por los Ministros de los Estados miembros actuando en el Consejo de Ministros.

En estas circunstancias, en la medida en que todavía los Parlamentos nacionales son depositarios indiscutidos de la representación nacional o popular de cada Estado, creo que éstos deben aprovechar todos los resquicios que el sistema deja abiertos para poder tener una presencia e influir en las políticas comunitarias y en la propia marcha de la Unión y, sobre todo, para transmitir claridad a los asuntos comunitarios ante los pueblos representados por ellos.

En este sentido, el Prof. PIERRÉ-CAPS, cuando, hace ya unos años, examinaba la situación del Parlamento francés ante el sistema comuni-

tario, observaba una tendencia a la que denominaba «el reforzamiento de la función cognitiva» de aquél. Dentro de esta función reforzada contemplaba fundamentalmente la creación de órganos parlamentarios especializados en relación con los asuntos europeos y las estrategias parlamentarias de contacto con el sistema comunitario, a través del desarrollo de relaciones con el resto de los Parlamentos nacionales afectados y el reforzamiento de la cooperación con el Parlamento Europeo (19).

Estas líneas de organización y de acción siguen estando vigentes hoy. Incluso han sido recogidas por los Tratados comunitarios. Es el caso del Tratado de la Unión Europea en sus Declaraciones 13 y 14 anejas al Tratado, en las que se hace una llamada al fomento de una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión europea y una invitación a la reunión del Parlamento europeo y de los Parlamentos nacionales bajo la forma de «Conferencia de los Parlamentos» (20). Mas tarde, el Tratado de Ámsterdam, mediante el Protocolo anejo acerca del papel de los Parlamentos nacionales, reconoce un nuevo organismo formado por éstos en relación con la integración europea: la «Conferencia de Órganos Especializados en los Asuntos Comunitarios» (21), en la que se reúnen regularmente miembros de

(19) PIERRÉ-CAPS, S., «L'adaptation du Parlement français au système communautaire», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, nº 6, 1991, especialmente, pp. 254 y ss. Resulta muy interesante en relación con los problemas tratados aquí, tener en cuenta las actas del Simposio celebrado en Luxemburgo, los días 2 y 3 de mayo de 1974, recogidas en un volumen publicado por el Parlamento europeo bajo el título *L'integrazione europea e il futuro dei parlamenti in Europa, ottobre 1975* (la versión que he manejado está en italiano)

(20) Tras los encuentros organizados en 1963 y 1973, estas conferencias se institucionalizaron a partir de 1981. Tienen lugar cada dos años y en ellas se reúnen los presidentes de los parlamentos nacionales y el del Parlamento europeo. Son preparadas por secretarios generales y versan sobre asuntos concretos relativos a la cooperación entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. Ver http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_3_5_fr.htm

(21) La «Conferencia de Órganos Especializados en los Asuntos Comunitarios» (también conocida como COSAC a partir de su nombre en francés: «Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires») es un órgano de cooperación en el que están representadas las comisiones de los parlamentos nacionales dedicadas a los asuntos comunitarios europeos y el Parlamento Europeo. Las reuniones de esta comisión son bianuales y a ella acuden seis parlamentarios de cada país. Además, los parlamentos nacionales de los países candidatos pueden enviar tres observadores cada uno. La COSAC se creó

las Comisiones de los Parlamentos nacionales dedicadas al seguimiento de los asuntos comunitarios europeos, como, en el caso de España, la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea.

En este sentido, el Proyecto de Constitución europea recoge un extenso protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea. En él se prevé una información exhaustiva desde el Parlamento Europeo a los Parlamentos nacionales. Asimismo, la posibilidad de que los Parlamentos nacionales dirijan a los Presidentes del Parlamento europeo, del Consejo de Ministros y de la Comisión un dictamen motivado sobre la conformidad de una propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad. El protocolo contiene también un apartado dedicado a la cooperación interparlamentaria en el que encomienda a la «Conferencia de Órganos Especializados en los Asuntos comunitarios» la posibilidad de dirigir al Parlamento europeo, al Consejo de Ministros y a la Comisión «cualquier contribución que juzgue conveniente», así como el fomento del intercambio de información entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento europeo.

Finalmente, no quisiera pasar por alto la primera observación que contiene el protocolo al que me estoy refiriendo. Dice así: «Recordando que el modo en que cada parlamento nacional realiza el control de la actuación de su propio gobierno con respecto a las actividades de la Unión atañe a la organización y práctica constitucional de cada Estado miembro». Efectivamente, ésta es la primera manera en que los Parlamentos nacionales pudieron participar en la marcha de las Comunidades Europeas, mediante el seguimiento de la política comunitaria de sus propios gobiernos. Esta sigue siendo la vía fundamental que permite a los Parlamentos nacionales influir en la política de la Unión europea en la medida en que los ministros que toman parte en el Consejo de Ministros de la Unión son miembros de un Gobierno que existe gracias a la confianza del Parlamento y se apoya en ésa misma confianza para sus actuaciones.

en Madrid en mayo de 1989 con ocasión de una reunión en la que los presidentes de los parlamentos nacionales de los Estados miembros decidieron reforzar el papel de los parlamentos nacionales en relación con el proceso comunitario mediante reuniones regulares de las comisiones de asuntos europeos. Ver: <http://www.cosac.org/fr/cosac/>