

VISIÓN SINÓPTICA DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Mariano DARANAS PELÁEZ
Letrado de las Cortes Generales

RESUMEN

El estudio de los Parlamentos de los Estados Miembros de la Unión Europea constituye no solamente un complemento útil sino, también, obligado, cuando se aborda el análisis profundo y sistemático de nuestras Cortes Generales. Y ello es así porque todo lo europeo interesa a España culturalmente y le afecta políticamente, y porque nuestra Constitución ha adoptado de las de algunos de los países de la Unión no pocos de sus rasgos principales y más definitivos. El examen de la dimensión, composición y modo de elección de los Parlamentos y de sus funciones primordiales permite proponer algunas propuestas o sugerencias de reforma, como las siguientes: (i) abandonar la representación proporcional en grandes circunscripciones provinciales, sustituyéndola por un sistema mayoritario de dos vueltas en distritos uninominales de menor dimensión, (ii) agotar el máximo constitucional de 400 diputados para paliar la infrarrepresentación de los grandes núcleos urbanos frente a las provincias de menor población, (iii) introducir un sistema mixto como el alemán, con la mitad de los escaños asignados a distritos uninominales y la otra a listas de partido en grandes circunscripciones de provincia o de Comunidad autónoma, (iv) elevar el umbral, caso de mantenerse la actual representación proporcional, de asignación de escaños al 5% como mínimo de los votos válidos emitidos en la circunscripción y (v) conceder al Senado más poderes o, al menos, más autonomía en el ejercicio de los que ahora tiene.

Palabras clave: Parlamento, Unión Europea, Sistemas bicamerales, Sistemas unicamerales, Ley electoral, Relaciones con el Gobierno, Relaciones entre las Cámaras.

ABSTRACT

The study of national Parliaments in the European Union constitutes not only a useful complement, but also a necessary one when the in-depth and systematic analysis of our own Cortes Generales (Congress of Deputies and Senate) is addressed. This is so due to the fact that all what concerns Europe is of cultural interest to Spain and equally affects the country politically and also because our Constitution has adopted a few of its main and more definitive features from the Constitutions of some of the other Member States' fundamental texts. The examination of the dimension, composition and election procedure of the abovementioned Parliaments and of their main functions may help suggest some reforms, as the following ones: i) relinquishing the proportional representation in big provincial constituencies, and replacing it with a two-round majoritarian system for single-member districts of a smaller dimension, ii) exhausting the constitutional maximum of 400 deputies in order to alleviate the under-representation of the large urban centers as compared to the least populated provinces, iii) introducing a mixed system such as the German one, with half of the seats allocated to single-member districts and the other half to party lists in big provincial or regional constituencies, iv) raising the minimum threshold of seats allocation to the 5% of the validly cast votes in the constituency, should the current proportional representation be preserved and v) granting more powers to the Senate or, at least, more autonomy in the exercise of the competences that now holds.

Keywords: Parliament, European Union, bicameral systems, unicameral systems, electoral law, Government relations, relations among Houses

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: CONSIDERACIONES PRELIMINARES Y MÉTODO DE LA EXPOSICIÓN. II. DIMENSIÓN, COMPOSICIÓN Y MODO DE ELECCIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES. III. RESUMEN DE ALGUNAS DE LAS FUNCIONES DE LAS CÁMARAS BAJAS (O ÚNICAS). IV. IMPRESIONES FINALES

I. INTRODUCCIÓN: CONSIDERACIONES PRELIMINARES Y MÉTODO DE LA EXPOSICIÓN

En este número extraordinario de la RCG dedicado preferentemente, con motivo del cuadragésimo aniversario de la Constitución española, a un análisis profundo y sistemático de nuestra institución parlamentaria, no podía faltar, según el acertado criterio de la Dirección de Estudios del Congreso de los Diputados, una ojeada panorámica a las instituciones homólogas de la comunidad de Estados del Viejo Continente del que España pasó a formar parte en 1985, apenas siete años después de promulgarse nuestra Ley Fundamental. Y esto esencialmente por dos razones: primera, todo lo europeo nos interesa culturalmente y nos afecta políticamente (*nihil europeum a nobis alienum*), y segunda, íntimamente relacionada con la anterior, nuestra Constitución ha adoptado precisamente de Estados miembros de las entonces Comunidades Europeas algunos de sus rasgos definidores. Un artículo sobre los Parlamentos de la Unión Europea (en lo sucesivo la UE) constituye, pues, un complemento no ya útil, sino obligado, a todo estudio sobre la institución parlamentaria española.

Pasamos a exponer el orden de lo que pretende ser una sinopsis de las Cámaras deliberantes y legislativas de la UE (incluidas las de Gran Bretaña, a pesar del *Brexit*, porque el Parlamento inglés sigue siendo la *Mater Parliamentorum*), primero en lo tocante a su composición, modo de elección y duración de su mandato, y luego sobre algunos aspectos esenciales de su funcionamiento. Concretamente hemos optado, entre la exposición uno por uno de cada Parlamento nacional y el análisis en sendos apartados de los rasgos comunes y dentro de cada uno, de las particularidades de cada Cámara (o Cámaras) nacional, hemos optado por el segundo método, más breve y más cómodo para el lector.

II. DIMENSION, COMPOSICION Y MODO DE ELECCIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES

A) Unicameralismo o bicameralismo

Se impone en efecto ante todo la distinción entre Parlamentos unicamerales (que son la mayoría) y Parlamentos bicamerales (entre los que se cuentan nuestras Cortes Generales). Somos conscientes de que

en los sistemas nominalmente bicamerales la Cámara tradicionalmente conocida como “alta” no siempre es electiva directa o indirectamente ni tiene en la mayoría de los casos las mismas competencias y casi nunca la misma influencia política que la Cámara “baja” elegida sin excepción por sufragio universal directo, pero sí tiene, al menos en medida modesta, cierta participación en el proceso legislativo y en el control del Gobierno. Por eso mantenemos la calificación de bicameral para todo Estado donde existan, siquiera formalmente, dos asambleas.

Procedemos, pues, a enumerar los Estados miembros de Parlamento bicameral, con el nombre de la Cámara baja en primer lugar y a continuación el de la alta:

- 1) ALEMANIA (República Federal de Alemania, RFA), Dieta Federal (*Bundestag*) y Consejo Federal (*Bundesrat*);
- 2) AUSTRIA, Consejo Nacional (*Nationalrat* y también *Bundesrat*);
- 3) BÉLGICA, Cámara de Representantes (*Chambre des Représentants*) y Senado;
- 4) ESLOVENIA, Asamblea Nacional (*Drzavni zbor Republike Slovenije*) y Consejo Nacional (*Drzavni Svet*);
- 5) ESPAÑA, Congreso de los Diputados y Senado;
- 6) FRANCIA, Asamblea Nacional y Senado;
- 7) GRAN BRETAÑA, Cámara de los Comunes (*House of Commons*) y Cámara de los Lores (*House of Lords*);
- 8) IRLANDA, Cámara de Diputados (*Dáil Eireánn*) y Senado (*Séanad*);
- 9) ITALIA, Cámara de los Diputados y Senado;
- 10) PAÍSES BAJOS, Segunda Cámara (*Tweede Kamer*) y Primera Cámara (*Eerste Kamer*)¹;
- 11) POLONIA, Dieta (*Sejm*) y Senado.
- 12) REPÚBLICA CHECA, Cámara de Diputados (*Poslanecká sněmovna*) v Senado y
- 13) RUMANÍA, Cámara de los Diputados y Senado.

La lista cubre, pues, casi la mitad de los miembros de la UE.

¹ *N. del aut.* – Es el único caso en que la Cámara alta lleva el nombre de “Primera” y no el de Segunda (que es el de la Baja en los Países Bajos). La razón es que se ha decidido mantener la terminología tradicional anterior al advenimiento del Estado liberal y representativo.

*B) Dimensión, composición y duración de las Cámaras**-1) Cámaras bajas.*

-a) Dimensión. Aquí lo único relevante es la dimensión, ya que la estructura es la misma en todas ellas, a saber, representación directa e inorgánica de la Nación. Pasamos, pues, a exponer en forma sinóptica la dimensión de cada una.

Cámaras bajas o únicas en números absolutos y en proporción a la población

País	Población	Esaños	Habitantes por esaño
ALEMANIA (RFA)	82.250.000	598	137.500
AUSTRIA	8.770.000	183	50.000
BÉLGICA	11.500.000	150	76.000
BULGARIA	7.050.000	240	29.400
CHIPRE	1.187.000	80	14.800
DINAMARCA	5.750.000	179	32.130
ESLOVAQUIA	5.450.000	150	25.400
ESLOVENIA	2.080.000	90	23.100
ESPAÑA	46.540.000	350	133.000
ESTONIA	1.310.000	101	13.000
FINLANDIA	5.540.000	200	27.700
FRANCIA	67.200.000	577	116.460
GRAN BRETAÑA	66.490.000	650	102.300
GRECIA	10.750.000	300	35.800
HUNGRÍA	9.970.000	199	49.100
IRLANDA	4.800.000	158	30.350
ITALIA	59.800.000	630	94.900
LETONIA	1.935.000	100	19.350
LITUANIA	2.880.000	141	20.050
LUXEMBURGO	583.000	60	9.717
MALTA	432.000	67	6.450
PAÍSES BAJOS	17.100.000	150	114.000
POLONIA	38.640.000	460	84.000
PORTUGAL	10.320.000	230	44.870
REPÚBLICA CHECA	10.560.000	200	52.800
RUMANIA	19.602.000	329	59.600
SUECIA	9.967.000	349	23.500

Hasta el punto en que quepa formular conclusiones, se deduce en primer lugar que son los Estados pequeños los tres bálticos, Chipre, Malta, Luxemburgo y hasta cierto punto Dinamarca, Eslovaquia y Finlandia), quienes pueden permitirse, con un número más bien reducido de diputados, una proporción razonablemente cercana entre población y representación, con cifras de habitantes por escaño inferiores o, como Irlanda, muy poco superiores, a los 30.000 (treinta mil). En segundo lugar, los Estados demográficamente medianos, entendiendo por tales los situados entre los ocho y los treinta millones, tienen promedios todavía asequibles, es decir proporciones que siguen haciendo posible cierto grado de relación directa entre electores y elegidos. En tercer lugar los que conocemos como miembros “grandes” de la UE, entre los cuales se cuenta España, ya no pueden lograr una *ratio*, por decirlo en términos matemáticos, inferior a los 100.000 habitantes por escaño.

b) Modo de elección.-Se advierte ante todo una gran variedad, si bien con abrumadora preponderancia de la representación proporcional sobre la mayoritaria. En efecto sólo dos Estados, FRANCIA y REINO UNIDO, utilizan el método mayoritario íntegramente, si bien de forma distinta: en FRANCIA la Constitución vigente de 1958 (“V República”) ha instaurado el método de dos vueltas, según el cual, si ningún candidato obtiene mayoría absoluta de los votos válidos en su distrito uninominal, se celebra una segunda vuelta a los quince días, en la que sólo se admite a los dos candidatos (o tres, según los resultados de cada uno) que hayan obtenido más votos, y es elegido quien más votos obtenga, sea cual fuere su porcentaje de los votos totales. Por el contrario, en el REINO UNIDO se aplica la fórmula de una sola vuelta, en la que basta la mayoría relativa para resultar electo (“*first past the post*”), método que se aplica también, pero sólo parcialmente, en BULGARIA (31 de los 240 escaños), HUNGRÍA (106 de los 199 escaños) y LITUANIA (71 de los 141 escaños)

Frente a estos dos (a lo sumo cinco) Estados, hay, como queda dicho, una gran mayoría que aplica el sistema proporcional puro en alguna de sus múltiples variantes, entre ellos España. Son AUSTRIA, BÉLGICA, DINAMARCA, ESLOVAQUIA, ESLOVENIA, ESTONIA (dos primeros repartos), FINLANDIA, GRECIA, IRLANDA, LETONIA, LUXEMBURGO, MALTA, PAÍSES BAJOS, POLONIA, PORTUGAL, REPÚBLICA CHECA, RUMANÍA y SUECIA. El método más utilizado es, con gran

diferencia, el de *d'Hondt*, que es también el de ESPAÑA². El segundo es el del cociente electoral, que se aplica total o parcialmente en seis Cámaras³. Por su parte, IRLANDA y MALTA utilizan el voto único transferible (*single transferable vote*, STV). Se sigue la fórmula *Webster/St. Lagüe* en LETONIA, LUXEMBURGO (para los escaños no cubiertos en el primer recuento). Se aplica a dos Cámaras nacionales el método *St. Lagüe* “puro”, al *Riksdag* sueco en su totalidad y parcialmente al *Folketing* danés (40 de los 179 escaños). En ESLOVAQUIA rige el método *Hagenbach-Bischof*, y poder último en ESLOVENIA la fórmula *Droop* para la primera asignación en cada distrito (en la segunda, en el nivel nacional, el método *d'Hondt* (vide supra nota 4.)

Merece mención especial por su originalidad (y porque es uno de los que se han propuesto para una posible reforma electoral en ESPAÑA) el sistema alemán, llamado del “doble voto” (*zwei Stimmen*). En las elecciones cada cuatro años a la Dieta Federal (*deutscher Bundestag*), a la que algunos, no sin razón, llaman simplemente Parlamento⁴, cada elector emite (mejor dicho puede emitir) simultáneamente dos votos, uno para elegir a un candidato individual en su distrito (*Wahlkreis*) en votación de una sola vuelta (“primer voto”) y el otro para elegir una de las listas (cerradas) de partido en el *Land* al que pertenece el distrito (se admite que el elector marque su preferencia por algunos de los candidatos). El reparto de escaños entre las listas se hace por el sistema *St. Lagüe/Schepers*, quedando excluidas las listas que no hayan obtenido por lo menos un escaño de “primer voto” en tres distritos⁵.

² *N. del aut.*– Aplican también igualmente la fórmula *d'Hondt* BÉLGICA, DINAMARCA (para 135 de los 179 escaños del *Folketing*), ESLOVENIA (segundo reparto, a nivel nacional), ESTONIA (tercer y último reparto, también a nivel nacional), FINLANDIA, PAÍSES BAJOS, POLONIA, PORTUGAL, REPÚBLICA CHECA y RUMANÍA (segundo reparto, a escala nacional).

³ *N. del aut.*– Se utiliza el cociente electoral en AUSTRIA (primer escrutinio en cada distrito, y segundo, al nivel del *Land* o Estado regional, CHIPRE, ESTONIA (dos primeros recuentos), GRECIA (con alguna variante), ESLOVENIA (segundo reparto, al nivel nacional), LUXEMBURGO (primer recuento) y RUMANÍA (primer escrutinio, en cada circunscripción).

⁴ *N. del aut.*– Del mismo modo que en el Reino Unido se llama abreviadamente “Miembros del Parlamento”, *MPs*, a los diputados de la Cámara de los Comunes).

⁵ *N. del aut.*– Para las últimas elecciones de 24 de septiembre de 2017 se ha suprimido el requisito alternativo de haber obtenido como mínimo un 5 por 100 de los votos en todo el país.

Sin embargo, el caso más significativo, sobre todo políticamente, es el de la Cámara de Diputados (y también el Senado) de ITALIA, que, después de décadas de representación proporcional, ha pasado, en virtud de la última reforma electoral, el “*Rosatellum*”⁶, a un sistema mixto, si bien con preponderancia del mayoritario. En efecto, los 630 diputados son elegidos del modo siguiente: 232 en distritos uninominales, 386 en circunscripciones plurinominales (ninguna puede elegir más de ocho diputados) y los 12 restantes en una circunscripción “exterior” única (*circoscrizione estero*), también por sistema de listas. Hay para el reparto de escaños a los partidos en las circunscripciones plurinominales un umbral electoral (*soglia di sbarramento*) del 3 por 100 de los votos emitidos en todo el país y el 10 por 100 para las coaliciones. El reparto se hace por el método del cociente electoral y por el de los mayores restos para los escaños que queden sin cubrir.

Para evitar una excesiva proliferación de partidos en las Cámaras que las haga ingobernables y prácticamente imposible la formación de Gobiernos estables, se aplican dos fórmulas. La primera, que rige en casi todos los Estados de representación proporcional para el reparto de los escaños no asignados en una primera asignación, consiste en imponer un “umbral de representación”, exigiendo que el partido haya obtenido como mínimo cierto porcentaje de votos en la circunscripción o (lo que es más frecuente) en todo el territorio nacional (generalmente entre el 3 y del 5 por 100 (el doble para las coaliciones electorales)⁷.

La segunda fórmula es la llamada prima mayoritaria, consistente en premiar con escaños adicionales al partido que haya obtenido mayoría absoluta de los votos válidos, o al menos una mayoría relativa con una diferencia notable sobre los demás. También aquí son diversos los métodos de aplicación. Así en la RFA se otorgan escaños suplementarios a todo partido que haya obtenido en un *Land* entre sus escaños de distrito uninominal y los de su lista más puestos que los que le habrían correspondido idealmente tomando como base única la proporción de sus votos de lista respecto al total de los emitidos en ese Estado (si bien es cierto que en virtud de una

⁶ *N. del aut.*– Ley de 3 de noviembre de 2017, n° 165, así llamada por haber sido ponente el diputado Ettore ROSATO.

⁷ *N. del aut.*– En España (art. 163.1.a, de la LOREG), el 3 por 100 de los votos de la circunscripción (es decir, de la provincia para las elecciones al Congreso de los Diputados).

reciente reforma electoral se asignan puestos adicionales a las demás a título de compensación parcial) con el resultado, dicho sea incidentalmente, de que la Dieta Federal pasa siempre de seiscientos diputados (en la presente legislatura son nada menos que 709).

Otra variante, quizá la más espectacular, es la griega, según la cual se asignan 50 escaños (de un total de 300) al partido que haya obtenido más votos.

-c) duración de la legislatura. – En general es de cuatro años, si bien hay casos histórica y políticamente significativos de legislaturas quinquenales (salvo naturalmente el caso de disolución anticipada) a saber CHIPRE (Cámara de Representantes¹), FRANCIA (Asamblea Nacional), GRAN BRETAÑA Cámara de los Comunes), IRLANDA (Asamblea de Irlanda), ITALIA (Cámara de los Diputados), LUXEMBURGO (Cámara de los Diputados) y MALTA (Cámara de Representantes).

-2) Cámaras altas

a) Dimensión.– Con la única excepción de la Cámara de los Lores del REINO UNIDO (Cámara en parte estamental y en parte de nombramiento gubernativo) con sus casi ochocientos miembros, bastantes más que los 650 de la de los Comunes, las Cámaras altas son en la mayoría de los casos inferiores incluso a la mitad de las Cámaras (sobre todo las altas de elección indirecta o corporativa). Así, por ejemplo, el *Bundesrat* alemán, con sólo 69 miembros frente a los 598 (sólo en teoría, como hemos visto del *Bundestag*; en AUSTRIA el también llamado *Bundesrat* tiene 61, exactamente el tercio de los 183 del Consejo Nacional); el Senado de BÉLGICA consta de 50 miembros frente a los 150 de la Cámara de Representantes; el Consejo Nacional de ESLOVENIA cuenta 40 miembros frente a los 90 de la Asamblea Nacional; el Senado de IRLANDA, 60 frente a los 158 del *Dáil Eiréann*; el Senado de POLONIA, 100 frente a los 460 de la Dieta o *Sejm*, y el de la REPÚBLICA CHECA 81 frente a los 200 de la Asamblea Nacional.

Sólo en cuatro casos, ESPAÑA, FRANCIA, ITALIA y RUMANIA (aparte del ya citado del Reino Unido), no se dan diferencias tan acusadas; más aun, la Cámara alta llega en un caso, ITALIA, a la mitad de la Cámara baja (315 senadores frente a 630 diputados) y en los otros tres la supera.

En ESPAÑA los senadores (266 en la presente legislatura) suman siempre bastante más de la mitad de los 350 diputados. En FRANCIA son 348 por 577 diputados de la Asamblea Nacional, y en RUMANÍA los 176 senadores son asimismo más de la mitad de los 329 diputados.

2) Composición. -Se distinguen en este punto tres grupos o categorías:

-primera, las cámaras altas de representación total o mayoritariamente inorgánica. a saber los Senados de ESPAÑA, FRANCIA, ITALIA, REPÚBLICA CHECA, POLONIA y RUMANÍA. Es cierto que la Constitución española (en lo sucesivo CE) define al Senado como "Cámara de representación territorial", pero esto no es más que definición teórica, ya que la composición, casi totalmente inorgánica (excepto los senadores elegidos por las asambleas de las Comunidades Autónomas), y las funciones efectivas (salvo en buena parte la de control del Gobierno) apenas se distinguen de las del Congreso de los Diputados.

-segunda, las cámaras de representación territorial: el *Bundesrat* alemán, su homónimo austriaco y la Primera Cámara neerlandesa. En efecto la Cámara alemana es nombrada (más que elegida) por los Gobiernos de los 16 *Länder*. La austriaca es elegida por los parlamentos de los 9 Estados. La belga cuenta 60 miembros, 50 elegidos por el Parlamento flamenco, el Parlamento de la comunidad francófona, el de Valonia, y el de la comunidad germanófona, y los otros 10 cooptados por los senadores neerlandófonos (6) y francófonos (4). Finalmente la Primera Cámara neerlandesa es elegida por los doce Consejos Provinciales (*Provinciale Staten*) del país (equivalentes en cierto modo a nuestras Diputaciones Provinciales).

-tercera, las cámaras de representación sectorial o corporativa, que son el Consejo Nacional de ESLOVENIA y del Senado de IRLANDA. El primero representa a los empresarios del país (4 miembros), a los empleados(4), a los agricultores artesanos, comerciantes y profesionales independientes (4), a los intereses locales (22) y a sectores no económicos (6). El segundo consta de 6 representantes de dos Universidades (la de Dublín y la Nacional de Irlanda) y 43 miembros elegidos por cinco grupos de compromisarios (*Vocational Panels*) de un electorado muy diverso, compuesto de diputados y senadores salientes, consejeros de condado y concejales. El Primer Ministro (*Taoiseach*) nombra además a otros once (con las consecuencias políticas que más adelante señalamos).

Forma casi categoría aparte. como siempre sucede con las instituciones británicas, la Cámara de los Lores que, si bien conserva buena parte de su estructura estamental, ya es mayoritariamente una cámara de designación gubernativa (a título, por lo demás, vitalicio).

-c) Modo de elección o designación.-Aquí se observa también cierta variedad. Enumeremos los métodos empleados (que por otra parte ya hemos anticipado virtualmente en el epígrafe precedente):-

-1) por el método d'HONDT los Senados de BÉLGICA, ESPAÑA, PAISES BAJOS, POLONIA y REPÚBLICA CHECA;

-2) Por cociente electoral y asignación de los escaños no cubiertos a las listas con mayores restos, los senados de ITALIA y RUMANÍA;

-3) por el método de la media más alta en los departamentos que elijan 3 o más de 3 senadores (que suponen en total el 52% de los puestos), el Senado de FRANCIA;

-4) por sistema mayoritario de dos vueltas, el Senado de FRANCIA para el 48 por 100 de los escaños (departamentos que eligen uno o dos senadores).

-d) Duración.- Para los senados propiamente electivos la misma, por regla general, que la de la Cámara baja respectiva (que es, como se ha visto, 4 años en la mayoría de los casos). En caso de disolución anticipada de la Cámara baja puede continuar la Alta en funciones p.ej. en la REPÚBLICA CHECA, pero lo normal es que el Gobierno disuelva ambas simultáneamente, y esto es lo que ha sucedido siempre en España desde la entrada en vigor de la CE. En POLONIA y RUMANÍA es incluso automática la disolución del Senado al disolverse la Cámara de Diputados.

Casos aparte son el Senado de FRANCIA y su homólogo de la recién citada REPÚBLICA CHECA. En efecto, el Senado francés se elige por seis años (frente a los cinco de la Asamblea Nacional) y además no puede ser disuelta y el checo, elegido igualmente por seis años (por cuatro la Cámara de Diputados) se renueva por tercios cada dos años.

III. RESUMEN DE ALGUNAS FUNCIONES DE LAS CÁMARAS BAJAS (O ÚNICAS)

Por la obligada brevedad de la exposición nos permitimos seleccionar en este epígrafe dos de esas funciones, la de formación del Gobierno y la de su censura o derrocamiento, porque entendemos que hay más diversidad en ambas que en otras no tan esenciales.

a) Formación del Gobierno.— Prescindimos de detallar los pasos o trámites iniciales que son básicamente los mismos en todos los regímenes parlamentarios, para centrarnos en el supuesto (muy frecuente en varios Estados de la UE) de que, tras unas elecciones generales en las que ningún partido ha conseguido la mayoría absoluta de Cámara, no tengan éxito las consultas del Jefe del Estado con los líderes de diversos partidos representados en el Parlamento. En este, como en tantos otros puntos, se advierte una dualidad en los textos constitucionales, por un lado los que no disponen nada especial y que son por cierto mayoría, dando implícitamente por sentado que con el paso el tiempo las fuerzas políticas implicadas terminarán por formar un Gobierno que obtenga la confianza de la Cámara, y por otro, los textos que sí prevén el supuesto y obligan o autorizan al Jefe del Estado a decretar la disolución del Parlamento como solución. En los Estados del primer grupo se da con frecuencia el caso, que ya se admite como normal, de que transcurran meses sin que se constituya un nuevo gabinete, como sucedió en Bélgica durante 541 días, desde mediados de 2010 hasta diciembre de 2011, en que por fin fue nombrado ido el socialista valón Elio di RUFO. Lo mismo sucede casi invariablemente en los Países Bajos, y algo parecido se dio en la Italia de los años cincuenta hasta principios de los noventa (la era de la “partitocracia”), con la agravante —una excepción en el derecho constitucional comparado— de que el Gobierno tiene que ser investido sucesivamente en cada una de las dos Cámaras, y responde asimismo ante la una y la otra. Esto es precisamente lo que el segundo grupo de Constituciones trata de evitar, como exponemos a continuación.

En este punto como en otros la Ley Fundamental alemana de BONN (LF) ha previsto una fórmula que ha sido adoptada (con variantes), como veremos, en otros Estados de la UE. En efecto, si la Dieta Federal no elige Canciller Federal por mayoría absoluta en dos votaciones sucesivas al candidato propuesto por el Presidente Federal, se procede inmediatamente a una tercera votación en la que se elige a otra persona, que debe ser nombrada

Canciller por el Presidente si logra mayoría absoluta, y si sólo tiene mayoría relativa, el Jefe del Estado debe optar entre nombrarla o bien disolver el *Bundestag* (nunca se ha dado el caso, sin embargo, en los casi setenta años de vigencia de la LF).

Soluciones parecidas se prevén en otras Constituciones, algunas, por cierto, en términos más drásticos. Así, la de BULGARIA dispone la disolución automática de la Asamblea Nacional si ésta no elige Primer Ministro en tres votaciones. Las de ESTONIA, GRECIA y POLONIA, cada una con variantes, prevén tres fases con el mismo final, la disolución, en el supuesto de fracaso. La Constitución de la REPÚBLICA CHECA dispone que el Jefe del Estado puede, pero no debe necesariamente, disolver la Cámara de Diputados, al tercer intento fracasado de formar gobierno. La Constitución de ESLOVENIA es más taxativa aun: el Presidente de la República debe disolver la Asamblea Nacional si ésta no logra en dos votaciones investir a un Primer Ministro.

La Constitución de MALTA contiene una norma análoga para el supuesto, que no es en principio el de formación de nuevo gobierno (pero podría serlo). Autoriza en efecto al Presidente de la República en caso de vacante del Primer Ministro a disolver la Cámara de Representantes si entiende que no hay perspectiva de investidura “en un plazo razonable”.

Es original el procedimiento previsto en la Constitución de RUMANÍA. En efecto, el debate de investidura se celebra en sesión conjunta de las dos Cámaras (caso único en los Parlamentos bicamerales) y la confianza ha de otorgarse por mayoría absoluta del total de diputados y senadores. Por lo demás, el Presidente de la República puede decretar la disolución de ambas Cámaras si en un plazo de sesenta días no se ha otorgado la confianza a ningún candidato (Señalemos que en Rumanía la disolución –ordinaria o anticipada– de la Cámara de Diputados lleva aparejada la del Senado).

El Instrumento de Gobierno (*Regeringsform*) de SUECIA establece una norma peculiar, a saber que no es el Rey, sino el *Speaker* del *Riksdag*, quien emprende las consultas con los grupos representados en la Cámara. Si al cuarto intento no se ha formado gobierno, se suspende el procedimiento hasta que se celebren nuevas elecciones, en el supuesto de que deban tener

lugar dentro de los tres meses siguientes. En caso contrario, se disuelve la Cámara y se convocan nuevos comicios.

Por su parte la Constitución española es algo menos apremiante, por así decir, pues, si bien exige mayoría absoluta en la primera votación, dispone que bastará la mayoría relativa en la segunda votación. Si tampoco en ésta se logra acuerdo, se celebran votaciones sucesivas conforme al mismo procedimiento, y si transcurridos dos meses desde la primera, no se ha logrado una investidura, el Rey debe disolver ambas Cámaras (no sólo la baja, como en ESLOVENIA).

En definitiva, el Jefe del Estado *puede* decretar la disolución en la RFA, MALTA, REPÚBLICA CHECA y RUMANÍA, y *debe* hacerlo en BULGARIA, ESLOVENIA, ESPAÑA, GRECIA, POLONIA y SUECIA.

b) Censura y destitución del Gobierno.— Prescindimos de nuevo de describir el procedimiento de la moción de censura, que es fundamentalmente el mismo orden en todos los regímenes parlamentarios y que culmina en la deposición del Gabinete si se aprueba la moción por mayoría absoluta. Preferimos centrarnos en una fórmula novedosa concebida precisamente con el designio precisamente con el designio de evitar los abusos de la que cabe calificar de *ultima ratio* del control parlamentario del Ejecutivo. Es la figura diseñada en 1949 por la Ley Fundamental de la RFA y conocida como “moción constructiva de censura” (*konstruktives Misstrauensvotum*), según la cual toda moción de censura debe proponer el nombre de un sucesor al Canciller Federal con el fin de evitar que, como sucedió con frecuencia bajo la Constitución llamada de Weimar 1919, el Gobierno sea derribado por una alianza momentánea de partidos heterogéneos, cuando no diametralmente opuestos, incapaces de formar a continuación un Gobierno consistente y estable. La fórmula ha sido adoptada por la CE (art. 113) y también, con ligeras variantes de forma, por las Constituciones de BÉLGICA (Art. 96), ESLOVENIA (arts. 116, primer pfo. sobre moción de censura, y 117. primer pfo., sobre rechazo de una moción de confianza), HUNGRÍA (art. 21) y POLONIA (art. 158.1).

IV. RELACIONES ENTRE LAS CÁMARAS EN LOS PARLAMENTOS BICAMERALES

Examinaremos básicamente la medida en que las Cámaras altas participan o intervienen en las etapas o fases de la función legislativa. Anticipemos que la intensidad o importancia de esa participación depende en la mayoría de los casos del modo de designación de la Cámara. Las Cámaras electivas, sobre todo las de elección directa, tienen en general más facultades (y más influencia política) que las de nombramiento gubernativo o sectorial (si bien la relación no siempre es unívoca).

Abordamos la exposición siguiendo el orden del procedimiento legislativo.

-a) Iniciativa de las leyes. – Se impone aquí una observación previa de índole general (por no decir universal, ya que se trata de una norma aplicada en todos los Estados democráticos del mundo): los proyectos de ley de Presupuestos del Estado y los de aprobación de las cuentas generales del Estado se presentan siempre ante la Cámara baja (que en varios Parlamentos como los de ESLOVENIA, REINO UNIDO e IRLANDA, es incluso la única competente).

Dicho lo que antecede, cabe distinguir varios supuestos, de menor a mayor grado de participación de la Cámara alta:

-primero, su exclusión total en esta fase. Hay dos casos, el del Consejo Nacional de ESLOVENIA, que no puede enviar a la Asamblea Nacional propuesta legislativa alguna, pero está facultado, sin embargo, para “proponer” a la Asamblea que discuta y apruebe leyes sobre una materia determinada (art. 97 Constit.), y el de la Primera Cámara de los PAÍSES BAJOS (art. 82.1 Constit., que sólo cita a la Segunda)

-segundo, facultad de remitir (sin discutirla antes) una propuesta legislativa articulada a la Cámara baja. Son los casos del Consejo Federal (*Bundesrat*) de AUSTRIA (art. 123.1), de su homónimo de la RFA (art. 76.1 LF de Bonn), con la particularidad de que toda propuesta legislativa del Consejo Federal alemán debe ir acompañada de una “toma de posición” (*Stellungnahme*) del Gobierno Federal (en este punto *vide infra* b, presentación...); del Senado de la REPÚBLICA CHECA (art. 41.1 Constit.), y

finalmente del Senado de RUMANIA para determinadas materias (art. 75.1 Const.)⁸;

-tercero, facultad de iniciativa sólo en determinadas materias. Así lo disponen la Constitución de BÉLGICA (art. 77 Constit.)⁹;

-cuarto, facultad de iniciativa en cualesquiera materias (excepto, como se ha indicado, en materia presupuestaria y de aprobación de cuentas del Estado) Ver Constituciones de AUSTRIA (at. 41), ESPAÑA (art. 87.1), FRANCIA (art. 45, primer pfo. Constit.), Irlanda (art. 20.1,) (art. 39). GRAN BRETAÑA, IRLANDA (art. 20.1), ITALIA (art. 71 Const.), POLONIA (art.118.1), con presentación preceptiva en la Cámara Baja, y RUMANÍA (art. 74.1, con la salvedad ya expresada).

-b) deliberación y votación.— Aquí hemos de hacer un distinción capital entre los Parlamentos cuya Cámara alta sólo puede discutir aprobar o rechazar, pero sin enmendarlo, el texto aprobado por la Cámara baja aquéllos;. en segundo lugar, donde la Cámara alta puede incluso enmendar, pero es la baja la que tiene la última palabra con una votación final sobre el texto enmendado (o rechazado) por la alta (lo que también ocurre, por o cierto, en algunos del primer grupo), y en tercer término, los Parlamentos cuya Cámara alta tiene los mismos poderes y competencia que la baja con excepción, si acaso, de las leyes de Presupuestos y de las de operaciones financieras o patrimoniales del Estado. Seguiremos, *mutatis mutandis*, el orden del epígrafe a), es decir, de menor a mayor poder de participación y decisión de la Cámara alta, no sin advertir que puede haber coincidencia parcial entre dos de los grupos; en otras palabras, algunas Cámaras bajas

⁸ *N. del aut.*— En efecto la Cámara de Diputados debe ser la primera en discutir, y en su caso, aprobar las propuestas legislativas sobre ratificación de tratados internacionales, así como determinados proyectos o proposiciones de ley orgánica, concretamente en materia de radio y televisión, servicio militar, exclusión del derecho de afiliación a partidos políticos para jueces, o policías y militares sistema educativo, uso de las lenguas minoritarias en regiones con minorías étnicas., y en general sobre cualesquiera materias relacionadas con la estructura y régimen jurídico del Gobierno, organización de los tribunales (incluido el TC), las Fuerzas Armadas y la defensa nacional, la Administración indirecta y la Administración Local.

⁹ *N. del aut.*— En Bélgica, el Senado tiene en realidad un amplio derecho de iniciativa, concretamente para las propuestas de revisión constitucional, las (por lo demás muy numerosas) que deban reguladas por las dos Cámaras, las de modificación de límites entre las cuatro regiones lingüísticas, las relativas a la financiación y a las instituciones de la Comunidad germanófona, las de financiación de los partidos políticos y control de los gastos electorales y las de organización del propio Senado y el *status* de los senadores.

pueden considerarse parcialmente incluidas en uno de los grupos y al mismo tiempo en otro.-

1) Cámaras altas sin facultad de enmendar las leyes aprobadas por la baja.– Son tres:

-el *Bundesrat* austríaco, que sólo puede aprobar o vetar el texto aprobado por el Consejo Nacional (*Nationalrat*) en un plazo de ocho semanas (art. 42 Constit. Federal), salvo para las leyes presupuestarias o de la Hacienda federal y otras que se especifican en la Constitución (arts. 41, aptdo. 5, y 51)¹⁰, así como la disolución anticipada del Consejo Nacional;

-el Consejo Nacional de ESLOVENIA (Señalemos que en los últimos años el Consejo Nacional ha vetado más de cincuenta leyes), y

-la Primera Cámara de los Países Bajos (arts. 85 y 87 Constit.).

-2) Cámaras altas con facultad de aprobar, rechazar o enmendar, a reserva de decisión final por la Cámara baja.

Es con gran diferencia el grupo mayoritario (sobre todo si se incluyen también aquí los casos de AUSTRIA y ESLOVENIA, donde también la Cámara baja puede superar el veto de la alta, ver arts. 42.3 y 91 de sus respectivas Consts.). El levantamiento del veto u “objeción” (como dicen la LF de la RFA y la Const, austríaca) por la Cámara baja debe acordarse por mayoría de los presentes en todos los casos y en alguno (AUSTRIA y ESLOVENIA, arts. citados; POLONIA, art. 121.3 Const., y REPÚBLICA CHECA, art. 47.1 Constit.) se exige que esta mayoría sea como mínimo la mitad (o mayoría absoluta) del total de los diputados. Dichas Cámaras altas son concretamente

-el *Bundesrat* de la RFA, por lo que se refiere a las llamadas leyes de simple veto suspensivo (*Einspruchsgesetze*), casi la mitad del total;

¹⁰ *N. del aut.*– Se excluyen en efecto del veto las decisiones legislativas (*Gesetzbeschlüsse*) sobre el Reglamento del Consejo Nacional, su disolución, las normas de elaboración de la ley-marco presupuestaria, de la ley federal presupuestaria, de la propia ley de Presupuestos Federales. u otras medidas de gestión presupuestaria o sobre la ley-marco misma, la de Presupuestos Federales, prórroga provisional de los Presupuestos del ejercicio anterior, asunción o conversión de obligaciones financieras por la Federación, actos de disposición patrimonial, toma de dinero a préstamo o aprobación de las cuentas federales.

- el Senado de BÉLGICA (art. 78.2 *in fine*, Constit.) para la mayoría de las leyes;
- el Senado de ESPAÑA (art. 90.2 Constit.);
- el Senado de FRANCIA (art.45 Constit.45);
- La Cámara de los Lores del REINO UNIDO (Ley del Parlamento *–Parliament Act–* de 1949, por la que se modifica la del mismo nombre de 1911);
- el Senado de IRLANDA (art. 23 Constit.);
- el Senado de POLONIA (art. 121 citado);
- el Senado de la REPÚBLICA CHECA (art. 47.1 cit.) y hasta cierto punto
- el Senado de RUMANÍA, si se trata de leyes que hayan sido aprobadas por la Cámara de Diputados como Cámara prioritaria *ratione materiae* (art.75 Constit.).

3) Cámaras altas con la misma competencia legislativa que la de la Cámara baja.– Se trata aquí de las Cámaras cuya oposición en forma de rechazo total o de enmiendas no puede ser superada ni anulada por la Cámara baja. Sólo existen en rigor dos casos de igualdad total de condiciones, es decir para toda clase de leyes, sea cual fuere su objeto, y otros dos de igualdad reducida *ratione materiae* a determinadas leyes. Los dos primeros casos son el de ITALIA y PAISES BAJOS (arts. 70 y 87.1 de las respectivas Constit. El resultado, en lo concerniente a los Países Bajos, es que a menudo las leyes tardan años en ser aprobadas. Los otros dos casos son los de la RFA para las leyes que exigen conformidad del Consejo Federal (*Zustimmungsgesetze*) y de RUMANÍA (art– 74 cit.) para las leyes que, siendo de competencia prioritaria de una de las dos Cámaras (son minoría, por otra parte, las de prioridad del Senado). En la RFA la oposición del *Bundesrat* hace abortar la ley aprobada por la Dieta Federal; en RUMANÍA, a la inversa, la Cámara prioritaria puede hacer que se convierta en ley su texto originario (es decir, el remitido a la otra Cámara), volviendo a aprobarlo en segunda y última votación.

IV. IMPRESIONES FINALES

A la vista de los datos obtenidos y contrastados nos aventuramos a formular algunas sugerencias para las Cortes Generales de nuestro país, concretamente:

-primero, convendría en nuestro país abandonar la representación proporcional (RP) en grandes circunscripciones provinciales sustituyéndola por un sistema mayoritario de dos vueltas en distritos uninominales de menor dimensión, lo cual facilitaría el contacto y conocimiento mutuo entre los electores y sus representantes;

-segundo, tanto si se mantiene la RP como si se opta por un sistema mayoritario, sería conveniente asimismo agotar el máximo constitucional de 400 diputados para paliar la infrarrepresentación de los grandes núcleos urbanos frente a las provincias de menor población;

- tercero, cabría pensar en un sistema mixto como el alemán, con la mitad de los escaños asignados a distritos uninominales y la otra a listas de partido en grandes circunscripciones de provincia o de Comunidad autónoma;

-cuarto, en el caso de mantenerse la actual RP, elevar el umbral de asignación de escaños al 5% como mínimo de los votos válidos emitidos en la circunscripción, y

-quinto, reformular la CE para conceder al Senado más poderes o, al menos, más independencia en el ejercicio de los que ahora tiene, elevando en primer lugar a todo un período de sesiones, y no sólo dos meses como máximo, el intervalo preceptivo entre el veto o las enmiendas del Senado y la nueva aprobación por el Congreso de los Diputados, y estableciendo en segundo lugar por vía de consenso entre los partidos principales la norma (“*constitutional convention*” en la terminología británica) de no disolución del Senado (como dispone la Constitución francesa) o en otro caso de que para su disolución medien como mínimo dos años (o sea, la mitad de la legislatura) entre la disolución del Congreso y la de la Cámara alta.