



REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

constituc4ón

nº 103

Primer cuatrimestre 2018

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el sistema empleado –mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

El Congreso de los Diputados no se identifica necesariamente con los contenidos y las opiniones sostenidas en esta publicación, sino que éstos recaen única y exclusivamente en los autores.

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

CONSEJO DE REDACCIÓN

(Núm. 103 – Primer cuatrimestre de 2018)

Presidente: Ana María Pastor Julián

Vicepresidente: Pío García-Escudero Márquez

José Ignacio Prendes Prendes, Pedro María Sanz Alonso, Micaela Navarro Garzón, Joan Lerma Blasco, Rosa María Romero Sánchez, María Gloria Elizo Serrano, Jorge de Esteban Alonso, Francisco Fernández Segado, Miguel Martínez Cuadrado, José Antonio Moreno Ara, Mercedes Araújo Díaz de Terán, Fernando Dorado Frías, Ana María Álvarez Pablos, Fernando Sáinz Moreno.

Consejo Asesor: Landelino Lavilla Alsina, Juan José Laborda Martín, Esperanza Aguirre Gil de Biedma, Juan Ignacio Barrero Valverde, Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Luisa Fernanda Rudí Úbeda, Francisco Javier Rojo García, José Bono Martínez, Jesús Posada Moreno, Patxi López Álvarez.

Director: Carlos Gutiérrez Vicén

Subdirector: Manuel Caveró Gómez

Secretaria: Blanca Hernández Oliver

Secretaría Técnico-Administrativa: Servicio de Publicaciones No Oficiales
y del Plan Editorial

SUSCRIPCIONES

Congreso de los Diputados
Secretaría General. Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones.
(Departamento de Publicaciones)
Floridablanca, s/n – 28071 Madrid
Teléf.: 91 390 68 21 – Fax: 91 429 27 89
E-mail: dpto.publicaciones@congreso.es

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Envío de originales

Los trabajos remitidos para su publicación en la *Revista de las Cortes Generales* deberán ser originales e inéditos y no estar pendientes de publicación en otras revistas. Será responsabilidad del autor informar sobre la situación de los derechos de autor, cualquier publicación que atente por lo tanto contra dichos derechos será responsabilidad de su autor.

Los originales se pueden remitir, a lo largo de todo el año, a la dirección de correo electrónico secretaria.estudios@congreso.es. Se enviarán en español, escritos en Microsoft Word o en un formato compatible.

El envío de manuscritos presupone, por parte de los autores, el conocimiento y la aceptación de estas Instrucciones. La dirección y el Consejo de Redacción de la Revista se reservan el derecho de rechazar cualquier original que, por criterios formales, editoriales o de calidad, consideren que no es necesario que inicie el proceso de evaluación.

Formato y estructura del texto

Los trabajos originales tendrán una extensión máxima de 60.000 caracteres (aprox. unas treinta páginas) incluyendo notas a pie, bibliografía, tablas e ilustraciones. El tipo de letra deberá ser Times New Roman, cuerpo 12, con interlineado sencillo y sangría en primera línea. Para su mejor identificación, todas las páginas del estudio presentado deberán estar numeradas en su margen inferior derecho.

– Datos del autor

Los trabajos originales irán encabezados por el nombre del autor o autores, filiación institucional, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto.

– Título del trabajo

Los títulos de los trabajos deben indicarse en castellano y en inglés, con letra mayúscula, Times New Roman, cuerpo 14 y centrados. Ejemplo:

LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA EN ESPAÑA
PARLAMENTARY ADMINISTRATION IN SPAIN

– Resumen, palabras clave, *abstract* y *key words*

Los trabajos deberán presentar un resumen / abstract, en español e inglés, cuya extensión ha de estar comprendida entre 150 y 250 palabras.

Los textos deben acompañarse, además, de palabras clave / keywords en español e inglés. Se aconseja escoger entre 5 y 7 palabras. Tanto en el idioma del trabajo como en inglés, las palabras clave se escribirán en minúscula, separadas por coma y con punto final.

RESUMEN

La sentencia del Tribunal Constitucional de noviembre de 2012 declarando la plena constitucionalidad de la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio.....

Palabras clave: Constitucionalidad, matrimonio, igualdad.

ABSTRACT

The ruling of the Spanish Constitutional Court of November 2012 declaring the full constitutionality of the 13/2005 law, of 1 July, amending the Civil Code in matters of law to marry....

Keywords: Constitutionality, marriage, equality.

– Sumario

Al principio del trabajo se incluirá un sumario, que permita identificar los apartados y subapartados del mismo, incluyendo el apartado de bibliografía citada final. Los epígrafes de los apartados principales irán en mayúscula, numerados I, II, III...y los epígrafes de los subapartados en minúscula 1, 1.1., 1.2., 2... etc. Ejemplo:

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. APROXIMACIÓN FORMAL A LAS ADMINISTRACIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO. 1. *Las Secretarías entre 1977 y 1982*. 2. *Las Secretarías Generales desde 2007*. III. APROXIMACIÓN MATERIAL A LAS ADMINISTRACIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO. LOS RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA. *Bibliografía*.

– Las citas textuales incluidas en el texto irán en estilo de fuente cursiva y, si superan dos líneas de longitud, irán en tamaño de fuente 10, estilo normal (redonda), centradas y con doble sangría. En las notas, las citas textuales irán siempre entre comillas y en estilo normal.

Normas de citación

Notas a pie de página y referencias bibliográficas

Las notas a pie de página deberán ir en Times New Roman, cuerpo 10, numeradas correlativamente con números arábigos y superíndice. Se hará en su forma completa si es la primera vez que se muestra en el campo de notas, de forma abreviada en el resto de las ocasiones.

Para referirse a unas obras citadas anteriormente se utilizará el apellido y nombre del autor en mayúsculas, seguido de *op. cit.* Ejemplo:

GARCÍA DE ENTERRÍA, F.: *op. cit.*, p. 8.

Bibliografía

Las referencias bibliográficas se pondrán al final del texto, siguiendo el orden alfabético de autores.

Monografías

1º Apellidos del autor en mayúsculas e iniciales del nombre separadas por coma y con dos puntos tras la inicial. En general, cuando existen varios autores se separarán por punto y coma (;) y si son más de tres se hará constar la abreviatura de varios autores VV.AA.

2º Título del libro –en cursiva–,

3º Editorial, ciudad de publicación y año de publicación separados todos por comas. Si se desea especificar página o páginas, se hará al final utilizando la abreviatura p. o pp.

Ejemplo:

GARCÍA DE ENTERRÍA, F.: *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas, Pamplona, 2017, pp. 200-2016.

Artículos de revistas científicas

1º Apellidos del autor en mayúsculas e inicial del nombre separadas por coma y con dos puntos tras la inicial.

2º Título del artículo entre comillas (“”).

3º Nombre de la revista en cursiva, número o volumen, año de publicación y páginas separados por coma.

Ejemplo:

GARCÍA DE ENTERRÍA, F.: “La posición jurídica del Tribunal Constitucional”. *Revista española de derecho constitucional*, nº 3, 2014, pp. 39-131.

Capítulos de monografías

1º Apellidos del autor e inicial del nombre separadas por coma y con dos puntos tras la inicial. En general, cuando existen varios autores se separarán por punto y coma (;) y si son más de tres se hará constar el primero seguido de la abreviatura et al.

2º Título del artículo entre comillas (“”) seguido de punto y la palabra *En*:

3º Apellidos e inicial del nombre del coordinador/es, director/es, etc., seguidos de la abreviatura correspondiente a la mención de responsabilidad, entre corchetes [Coord.], [Ed.], [Dir.], etc.

4º Título de la obra colectiva en cursiva,

5º Editorial, ciudad de publicación y año de publicación separados todos por comas. Si se desea especificar página o páginas, se hará al final utilizando la abreviatura p. o pp.

Ejemplo:

ROMEO CASANOBA, C. M.: “Prevención versus simbolismo en el derecho penal de las biotecnologías”. En: BENÍTEZ ORTUZAR, A., [Dir.]: *Estudios jurídicos-penales sobre genética y biomedicina*. Editorial Comares, Granada, 2006, pp. 121-141.

Tesis doctorales

Para identificarlas correctamente se hará especificar esta condición entre corchetes. Las tesis publicadas estarán compuestas por:

1º Apellidos e inicial del autor.

2º Título de la tesis en cursiva, seguido de [Tesis doctoral],

3º El nombre de la Universidad donde se ha leído y se ha depositado la tesis, así como el año correspondiente. Si la Tesis Doctoral está alojada en algún repositorio institucional se añadirá a continuación su dirección URL.

Ejemplo:

MURCIA GONZÁLEZ, A.: *Los derechos implicados en el ámbito educativo. La competencia social y ciudadana en la legislación española* [Tesis Doctoral]. Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/22472>

Informes

1º Nombre del autor físico o institucional que avala el informe en mayúscula.

2º Título en cursiva.

3º Si se trata de una publicación en soporte papel se identificará como si de un libro se tratase. En los casos en los que fuese una publicación electrónica, se aportará además la dirección URL donde se encuentra disponible.

Ejemplo:

INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA:
Eficiencia energética y energías renovables. IDEA, Madrid, 2018.

Congresos

La forma de citar una ponencia o una comunicación perteneciente a un congreso es la siguiente:

1º Apellidos del autor e inicial del nombre separadas por coma y con dos puntos tras la inicial.

2º Título de la ponencia o comunicación entre comillas (“ ”) seguido de punto y la palabra *En*:

3º Título de las actas del congreso en cursiva,

4º Editorial, ciudad de publicación y año de publicación separados todos por comas.

5º Páginas. Si se tratara de una publicación electrónica se da nota a continuación de la dirección URL donde se encuentra disponible.

Ejemplo:

CODINA BONILLA, L.: “Parámetros e indicadores de calidad para la evaluación de recursos digitales”. En: *Actas de las VII Jornadas Españolas de Documentación* (Bilbao, 19-21 de octubre de 2000): la gestión del conocimiento: retos y soluciones de los profesionales de la información. Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 135-144. Disponible en: [...]

Publicaciones electrónicas

Como cualquier libro o revista, teniendo en cuenta además que:

– Todos los documentos electrónicos que contengan DOI (Digital Object Identifier) se citarán utilizando este localizador en detrimento de su dirección URL, y sin indicar la fecha de consulta.

– Los documentos electrónicos que no contengan DOI se citarán indicando su dirección URL y su fecha de consulta entre corchetes [consulta: dd/mm/aaaa].

Ejemplo:

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.: Responsabilidad del Estado legislador por leyes inconstitucionales o contrarias al Derecho Europeo. Disponible en: <http://almacenederecho.org/responsabilidad-del-estado-por-leyes-inconstitucionales-o-contrarias-al-derecho-europeo/> [consulta: 27/07/2018].

ÍNDICE

Prólogo	17
I. LAS CORTES GENERALES EN LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA	
<i>Cuarenta años de parlamento democrático</i>	21
IGNACIO ASTARLOA HUARTE-MENDICOA	
<i>Cuarenta años de las elecciones a las Cortes Generales</i>	49
FABIO PASCUA MATEO	
<i>La Corona y las Cortes Generales: 40 años de monarquía parlamentaria</i>	77
VICENTE MORET MILLÁS	
<i>La monarquía, su significado y desarrollo en España en los últimos tiempos: las virtudes del rey</i>	97
JOSÉ MANUEL SERRANO ALBERCA	
<i>El artículo 99 de la Constitución española en el marco de los sistemas europeos de investidura</i>	115
JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO	
<i>La disolución de las Cámaras en el sistema constitucional español de 1978: teoría y práctica en cuatro décadas democráticas</i>	133
ALFONSO CUENCA MIRANDA	
<i>Cuarenta años de derecho parlamentario 1978-2018. Corsi e ricorsi del Parlamento contemporáneo español</i>	159
MARÍA ROSA RIPOLLÉS SERRANO	
<i>La Constitución desde las Cortes. Senderos y recovecos en cincuenta años de las Cortes</i>	191
MANUEL FRAILE CLIVILLÉS	
<i>Sobre la cultura constitucional y parlamentaria en España y en Alemania: notas al hilo de un libro reciente</i>	231
ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ	

II. LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS CORTES GENERALES

<i>El Reglamento parlamentario: una experiencia de cuarenta años</i>	255
FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ	
<i>Reflexiones sobre la presidencia de las Cámaras</i>	273
MANUEL ALBA NAVARRO	
<i>El Pleno como máxima expresión del parlamento: reflexiones desde el Salón de Sesiones</i>	295
PABLO PENDÁS PRIETO	
<i>La Diputación Permanente a la luz de cuatro décadas de vida parlamentaria</i>	319
PEDRO JOSÉ PEÑA JIMÉNEZ	
<i>Comisiones legislativas permanentes</i>	367
MERCEDES SENÉN HERNÁNDEZ	
<i>El Pacto de Toledo: fundamento, precedentes, concepto, contenido y revisión parlamentaria</i>	399
IGNACIO GUTIÉRREZ CASSILLAS	

III. EL MANDATO PARLAMENTARIO

<i>El futuro del mandato parlamentario. Por diputados y senadores de una democracia del siglo XXI</i>	431
JOSÉ LUIS RUIZ-NAVARRO PINAR	
<i>La parábola de la inmunidad parlamentaria desde la experiencia de la Comisión de Suplicatorios del Senado</i>	455
JAVIER BALLARÍN IRIBARREN	
<i>Lex artis y debido proceso: presupuestos de la disciplina parlamentaria contemporánea</i>	483
SYLVIA MARTÍ SÁNCHEZ	
<i>Las Comisiones del Estatuto del Diputado y de Incompatibilidades</i>	499
JOSÉ LUIS PEÑARANDA RAMOS MARÍA JOSÉ FERNÁNDEZ OSTOLAZA	

<i>Cortes Generales y grupos parlamentarios</i>	533
JORGE VILLARINO MARZO	
<i>Parlamento y mujer en la España constitucional</i>	553
BLANCA HERNÁNDEZ OLIVER	
<i>La oratoria en el parlamento</i>	591
NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI	
IV. LAS CORTES GENERALES Y EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS	
<i>Reflexiones de un ponente constitucional</i>	637
JOSÉ PEDRO PÉREZ LLORCA	
<i>La aplicación por el Senado del artículo 155 de la Constitución</i>	653
MANUEL CAVERO GÓMEZ	
<i>La Comisión General de las Comunidades Autónomas y la reforma del Senado</i>	679
MARÍA LÓPEZ MORENO DE CALA	
<i>Las relaciones entre las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos. ¿Viejos conocidos o grandes desconocidos?</i>	709
RAQUEL MARAÑÓN GÓMEZ	

PRÓLOGO

Diciembre de 2018 es una fecha de enorme significado para la convivencia pacífica y democrática de todo el pueblo español. Hace cuarenta años que nos dimos una Carta Magna que, alineada con las de las democracias más avanzadas del mundo, hablaba de Paz, de Libertad y de Estado de Derecho y diseñaba un marco constitucional que ha ido evolucionando y asentándose con el tiempo. Pieza clave de ese entramado institucional son las Cortes Generales, el Parlamento español, lugar por antonomasia de expresión de nuestra Democracia, a las que corresponde, conforme al artículo 66.2 de la Norma Fundamental, el ejercicio de “*la potestad legislativa del Estado*” la aprobación de “*sus Presupuestos*”, el control de “*la acción del Gobierno*” y el ejercicio de “*las demás competencias que les atribuya la Constitución*”.

En 1984, desde este órgano constitucional se puso en marcha el ambicioso proyecto de contribuir a la reflexión politológica y jurídico-constitucional a través de la ya clásica “*Revista de las Cortes Generales*”. En el espíritu de la publicación se hallaba el entendimiento de que la condición representativa del Parlamento aconsejaba su vinculación con los problemas de la cultura jurídica y política del momento, de interés general para toda la sociedad, como complemento útil al cumplimiento de esas específicas funciones que la Constitución encomendaba a las Cámaras. Desde entonces y sin solución de continuidad, se han sucedido las publicaciones de estudios que meditaban sobre un abanico amplio y variado de temas relacionados con la democracia parlamentaria, firmados por los más relevantes profesores de la universidad española y nombres del máximo rango internacional como Bobbio o Habermas.

Por eso hoy, con motivo de la conmemoración del XL aniversario de la aprobación de la Carta Magna, en diciembre de 2018, la Revista ofrece un número diseñado *ad hoc* y se adapta a los nuevos tiempos. A partir de ahora, se añade a la publicación en papel también la publicación electrónica con una política de acceso abierto y libre lectura de sus contenidos y se organiza en tres secciones – artículos, recensiones e informes y jurisprudencia – en las que se integra además el tradicional Boletín de Jurisprudencia Parlamentaria, a partir de este momento, comentado. La democracia parlamentaria del siglo XXI se enfrenta a problemas y retos que son característicos de la evolución de los sistemas políticos y de la propia condición humana y, una vez más, las páginas de la Revista están abiertas y agradecidas a quienes quieran y puedan aportar su reflexión al respecto.

El concreto número conmemorativo que hoy presentamos pretende contribuir al homenaje constitucional desde *el interior* de las Cámaras. Su personal, encabezado por el Letrado Mayor de las Cortes Generales, el Excmo. Sr. D. Carlos Gutiérrez Vicén, se ha prestado a reflexionar acerca de numerosos aspectos generales, constitucionales, parlamentarios, periódicos, documentales, económicos o informáticos de manos de personas conocedoras del marco normativo y de la realidad diaria del trabajo parlamentario: los funcionarios de las Cortes Generales, representados por algunos de sus Cuerpos (mayoritariamente Letrados de las Cortes Generales pero también Asesores Facultativos, Archiveros-Bibliotecarios, Redactores Taquígrafos y Estenotipistas y Técnicos-Administrativos).

Esta iniciativa se convierte así en una interesante ocasión para contribuir al homenaje constitucional compartiendo información acerca de la realidad cotidiana del Poder Legislativo a lo largo de estos cuarenta años, en un ejercicio a la vez de transparencia y de reflexión acerca de cómo han evolucionado distintos ámbitos de la actividad de nuestras Cortes Generales. Al mismo tiempo, es también la forma que el propio personal de la Cámara ha elegido para rendir homenaje a la institución y a la Norma Fundamental de la que emana.

En nuestro caso, este prólogo es una ocasión perfecta para agradecer, en nombre de todos los miembros de las Mesas de las Cámaras y de todas sus Señorías, la encomiable y no siempre fácil labor que cada una de las personas que trabajan en las Cortes Generales ha prestado a la institución y de hacerles un merecido reconocimiento. Son un ejemplo vivo de cómo los principios y valores que la Constitución recoge se hallan profundamente interiorizados en el Parlamento, hasta el punto de sentir lealmente a las Cámaras como “*algo propio*”. Su dedicación, profesionalidad, neutralidad, pulcritud y generosidad en el desempeño de su función ha sido condición *sine qua non* para que la maquinaria constitucional pudiera funcionar adecuadamente.

Hoy, teniendo presentes a quienes han fallecido, se han jubilado, están en activo e ingresarán en las Cámaras el día de mañana, se hace más real que nunca la conexión intergeneracional entre el pasado, el presente y el futuro. En definitiva, cómo –en común– recogiendo un testigo y pasándolo a quien nos sucede, construimos día a día nuestra Constitución, ese “*camino que anda*” en la célebre expresión de Boutmy.

Ana Pastor Julián. Presidenta del Congreso de los Diputados
Pío García-Escudero Márquez. Presidente del Senado

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES

I

Las Cortes Generales en la
Monarquía Parlamentaria

CUARENTA AÑOS DE PARLAMENTO DEMOCRÁTICO

Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA
Letrado de las Cortes Generales

RESUMEN

Las Cortes Generales han cumplido satisfactoriamente su papel constitucional durante cuatro décadas. Se analiza el modelo establecido en 1978 y su evolución. Ese modelo, con sus cambios, está teniendo una estabilidad insólita en nuestra historia parlamentaria. Pero tiene también problemas y retos que aconsejan introducir reformas.

Palabras clave: Democracia, Cortes, Parlamento, Control parlamentario, Legislación, Reforma del Parlamento

ABSTRACT

The Cortes Generales have satisfactorily fulfilled their constitutional role for four decades. This study analyzes the model established in 1978 and its evolution. That model, with its changes, is having an unusual stability in our parliamentary history. But it also has problems and challenges that suggest reforms.

Keywords: Democracy, Cortes, Parliament, Parliamentary control, Legislation, Reform of the Parliament

SUMARIO: I. LAS CORTES COMO ELEMENTO LEGITIMADOR INSUSTITUIBLE DE NUESTRA DEMOCRACIA DESDE LA TRANSICIÓN. II. UN MODELO DURADERO. III. EL MODELO HA IDO INCORPORANDO NOVEDADES IMPORTANTES. IV. BREVE EPÍLOGO SOBRE LA NECESIDAD DE CAMBIOS Y MEJORAS

I. LAS CORTES COMO ELEMENTO LEGITIMADOR INSUSTITUIBLE DE NUESTRA DEMOCRACIA DESDE LA TRANSICIÓN

Desde que en 1977 se reunieron las Cortes Constituyentes y aprobaron la Constitución, las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados y el Senado, han sido durante estas cuatro décadas la institución fundamental de nuestra democracia parlamentaria y, en definitiva, de nuestra convivencia.

Es cierto que España no se ha apartado de la tendencia universal contemporánea a la primacía del Ejecutivo y al modelo presidencial. Lo que Rosanvallon ha descrito como una mutación global de las democracias hacia un modelo “presidencial gobernante”¹.

Pero no es menos cierto que nuestro Parlamento sigue siendo el elemento determinante y definitorio del sistema aunque el Gobierno sea el poder más fuerte, y no solo en cuanto símbolo –que también– sino porque además es el fundamento de su legitimidad, la institución que garantiza la adhesión popular al modelo político y el depositario principal de fundamentos de la democracia como los que se enuncian a continuación.

Las Cortes significan limitación del poder y no concentración. Impiden la ocupación de todo el espacio de poder por el Ejecutivo. Significan también la formalización de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado y electivo que opera en base al principio mayoritario. Son la institución donde se produce la deliberación pública de los asuntos comunes y de las reglas colectivas. Son el escenario para la expresión del pluralismo, el lugar donde cobran voz y se contrastan los distintos sectores de una sociedad. Constituyen el destino natural de cualquier propuesta pública: todo el mundo pugna por acceder al Parlamento porque es, a la postre, el catalizador final de cualquier movimiento social. Y si no consiguen integrar un interés nacional, al menos permiten negociar los intereses enfrentados (Lukes)². En definitiva, la aprobación de los representantes conlleva no solo autoridad legal, sino también legitimidad constitucional.

¹ ROSANVALLON, P.: “*El buen gobierno*”. Ediciones Manantial, Buenos Aires, 2015.

² LUKES, S.: “El debate sobre el declive del Parlamento británico”. En. *Parlamento y democracia*. Madrid, 1981

Además, las Cortes están siendo el instrumento de publicidad completa –y solemne– de todos los procesos políticos del país (e incluso de procesos privados de interés general). El lugar donde inevitablemente han de hacerse públicos todos los hechos y todas las razones del poder y donde se ponen en evidencia las críticas y las proposiciones alternativas de la oposición, las razones de las minorías, la existencia de alternativas y la posibilidad de la alternancia.

Las Cortes significan, en fin, dación pública de cuentas del poder. Garantía de que el Gobierno sea responsable ante la ciudadanía. Es rendición de cuentas permanente, porque diario es el ejercicio del control del Gobierno por la oposición. Pero también rendición de cuentas ante el electorado cada cierto tiempo.

Las Cortes superan con rotunda ventaja a representaciones alternativas, representaciones de intereses sectoriales, procesos de diálogo anónimos e impersonales, sistemas de fragmentación del interés general o de privación de la razón pública, o el “no-gobierno” de la desinstitucionalización y la antipolítica. Las Cortes evidencian la importancia de la representación política frente a la influencia de los potentes grupos de intereses que operan en la sociedad y su capacidad mediática de hacer llegar sus mensajes particulares al público, frente a los cuales es decisivo el fortalecimiento de la institución en la que se integran las diversas manifestaciones del pluralismo de la sociedad, se componen los distintos intereses, y se edifican acuerdos sobre los retos tan serios de las sociedades modernas.

En definitiva, estos cuarenta años han puesto de relieve que las Cortes encarnan el complejo de ideas fundamentales de la democracia y que nunca han sido más necesarios estos valores que nuestro Parlamento representa que en este tiempo de gobiernos fuertes (que acumulan una dotación espectacular de instrumentos de información y de acción) y de influyentes grupos sociales y mediáticos.

II. UN MODELO DURADERO

Hace cuarenta años la Constitución y los Reglamentos parlamentarios establecieron un modelo cuyos rasgos básicos han perdurado³. Mirando

³ Modelo que, por añadidura y con los lógicos matices, ha inspirado la estructura y funcionamiento de los Parlamentos de nueva planta constituidos en las Comunidades Autónomas, e incluso la de los órganos colegiados de gobierno local, en los que se ha ex-

hacia el interior de las Cortes, hablamos de un parlamento bicameral, permanente, razonablemente representativo, autónomo, organizado con criterios de división del trabajo –y funcionando consecuentemente con una variedad grande de procedimientos–, con un sistema de deliberación muy racionalizado y limitado, regido por el principio mayoritario y con una publicidad casi completa de sus actuaciones.

Un Parlamento con una actividad protagonizada por los Grupos parlamentarios más que por los Diputados o Senadores individuales, y que desarrolla, al menos nominalmente, sus funciones canónicas: legislar, aprobar los presupuestos y controlar al Gobierno.

Mirando hacia el exterior, es decir, a la relación del Parlamento con otros órganos constitucionales o de relevancia constitucional, interesa destacar algunos elementos añadidos:

i) Respecto del Poder Ejecutivo, el completo instrumental para el control del Gobierno contenido en el Título V CE y desarrollado por los Reglamentos parlamentarios y sus nomas de desarrollo ha funcionado con gran intensidad. Ello no obstante, durante estas cuatro décadas nuestra democracia parlamentaria ha gozado de una insólita estabilidad como consecuencia del carácter racionalizado, es decir limitado, de los instrumentos de la censura y la confianza que ha diseñado la Constitución.

ii) Respecto del Poder Judicial se ha desarrollado, por una parte, cierto control parlamentario –muy discutido– sobre la actividad del CGPJ y el deber de los Jueces de proporcionar información al Parlamento, y por otra, la aplicabilidad del control judicial a la actuación administrativa del Parlamento, pero no a su actividad propiamente política.

iii) Respecto del Tribunal Constitucional, el control de constitucionalidad de las leyes se ha visto completado con el control de otras decisiones de las Cámaras a partir de los recursos de amparo contra actos parlamentarios. Y no han faltado conflictos constitucionales de competencias entre las Cortes y el Gobierno e incluso con el Poder Judicial.

tendido en los últimos años el proceso de parlamentarización de sus reglas de organización y funcionamiento.

iv) En fin, no cabe olvidar la dependencia directa de las Cortes de otros órganos de relevancia constitucional como el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo.

Desarrollaremos a continuación, con unas líneas obligadamente breves, los rasgos principales de cada una de estas características del modelo.

A) El bicameralismo es imperfecto, tal y como lo diseñó lo CE, y ha funcionado sin fisuras, con la clara preeminencia del Congreso. La Cámara Baja ha investido y censurado Presidentes del Gobierno sin intervención del Senado. Ha convalidado decenas de decretos-leyes sin intervención del Senado. O ha aprobado sin excepción todas las leyes que ha querido aprobar sin que el veto del Senado (por ejemplo a algunas leyes de presupuestos) o sus enmiendas, hayan torcido la voluntad de la Cámara Baja. Ello ha dado lugar a un permanente debate sobre la irrelevancia, la reforma o incluso la supresión del Senado. Debate ligado por lo demás al existente sobre la organización territorial del Estado y sobre el papel a jugar dentro de la misma por el Senado en cuanto Cámara de representación territorial.

Ambas Cámaras han tenido en ocasiones mayorías de distinto signo, pero ello no ha entorpecido tampoco la voluntad del Congreso, ni siquiera en los supuestos del art. 74 CE. Hubiese podido tener relevancia en supuestos muy concretos como la aplicación del artículo 155 CE, el especialísimo procedimiento de tramitación de la Ley del FCI, o la aprobación del techo de gasto, en los que la Cámara Alta tiene un mayor margen de maniobra. Pero hasta el día de hoy no se ha producido ningún conflicto o discrepancia relevantes, aunque en 2018 una posible discrepancia sobre el techo de gasto ha cobrado especial relevancia política. Tampoco ha ocurrido hasta ahora, a pesar de ser una posibilidad constitucional, que el Presidente del Gobierno haya disuelto una sola de las Cámaras.

B) En cuanto a la permanencia del funcionamiento de las Cortes, el desarrollo de las previsiones constitucionales (arts. 68.6, 73 o 78), tanto por los Reglamentos de Congreso y Senado y la LOREG, como a través de usos parlamentarios, no ha hecho sino acumular elementos para potenciarla⁴.

⁴ Para un análisis extenso de estas cuestiones ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I: “La continuidad del Parlamento como principio constitucional fundamental, consolidado y

Se ha producido la sucesión automática de legislaturas sin interferencia de voluntades extraparlamentarias. Se han ido añadiendo elementos que favorecen la continuidad incluso durante los periodos de disolución (más allá de la propia actividad de las Diputaciones Permanentes). Además, se ha desarrollado una clara tendencia a acentuar los tiempos de reunión y de trabajo anual en el seno de cada legislatura, con calendarios de sesiones semanales predeterminados para todos los meses de cada periodo ordinario de sesiones y haciendo uso de la facultad de celebrar sesiones extraordinarias. Sobre estas últimas cabe añadir que, junto al permanente empeño de la oposición de turno por promover el mayor número de sesiones extraordinarias, se ha extendido de forma creciente una mala impresión ciudadana sobre el hecho de que el trabajo parlamentario se interrumpa durante tres meses al año, no percibiendo la opinión pública en lo recesos otra cosa que unas prolongadas vacaciones. Esto ha generado propuestas de reforma para suprimir (mediante reforma constitucional) o desnaturalizar (mediante reforma reglamentaria) los periodos de vacación parlamentaria en enero, julio y agosto.

Junto a todo ello, es no menos importante lo que la Constitución ha silenciado por primera vez en nuestra historia, como es la posibilidad de que el Jefe del Estado o el Gobierno suspendan temporalmente las sesiones.

C) Las Cortes son razonablemente representativas, con elecciones periódicas aseguradas constitucionalmente, con garantías de una competencia libre e igual, con un procedimiento muy sólido que evita cualquier posibilidad de fraude electoral, e integrando a todos en el sistema mediante el sufragio universal y con un sistema electoral proporcional con restos D'Hont razonable. Además, los representantes “responden” hoy en mucha mayor medida que en el pasado a las exigencias populares y de sus votantes y su subordinación a la “orientación de las encuestas” no existía, ciertamente, de una manera tan intensa en 1978.

Se ha dicho frecuentemente, entre otras muchas críticas al sistema electoral, que el mismo aseguraba un eterno bipartidismo, pero lo cierto ha sido que al cambiar el panorama de partidos se ha pasado con naturalidad, con el mismo sistema electoral, a una generalización de instituciones re-

expansivo”. En PENDÁS GARCÍA B [Dir.], *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Madrid, 2018. Pp. 3541 a 3560.

presentativas *cuatripartitas*. Lo cual no impide que siga cuestionándose el sistema, bien por exceso (peso de los partidos nacionalistas que aprovechan su voto frecuentemente indispensable en Cortes para extender privilegios territoriales), bien por defecto (exigencia de incrementar la proporcionalidad).

D) La autonomía del Parlamento ha constituido durante estas décadas uno de los elementos más relevantes de nuestro sistema constitucional. Tradicionalmente se reivindicaba frente al Rey. Hoy opera sobre todo frente al todopoderoso Poder Ejecutivo. Implica, sencillamente, que las Cortes funcionan sin injerencias de ningún otro poder, sin que ello signifique, obviamente, que no tenga que cumplir la ley y someterse, si la incumple, al control judicial. El artículo 72 CE recoge para ambas Cámaras, de forma muy completa, las principales facetas de este principio de autonomía como son la autonomía normativa, la financiera, la organizativa, y la autonomía de gobierno interior, de personal de apoyo y administrativa. Todas estas facetas han funcionado a pleno rendimiento durante estos cuarenta años.

De todas ellas interesa remarcar especialmente el gobierno de Congreso y Senado sobre su propio orden del día y sobre el régimen de sus sesiones, sobre lo que luego nos detendremos.

E) Mediante la división orgánica las Cortes Generales han racionalizado y modernizado en estos cuarenta años su organización interna, atribuyendo en ambas Cámaras a unos órganos un claro papel directivo, bien de naturaleza institucional (Presidencia y Mesa), bien netamente político (Junta de Portavoces), y a otros la tarea de desarrollar, junto al foro político del Pleno, el trabajo sectorial especializado, como ocurre con unas Comisiones que, agrupadas por áreas de gestión gubernamental, pueden actuar como órganos de trabajo preparatorio o con competencias plenas de decisión, apoyadas, a su vez, en Ponencias o Subcomisiones constituidas en su seno. Todo ello ha ido despejando el Pleno de asuntos menores, procedimentales o de carácter administrativo, dejando espacio para la realización del trabajo fundamentalmente político que le es propio.

En consecuencia, una parte muy relevante del trabajo parlamentario se realiza en Comisión, tanto en lo que se refiere a la función legislativa como a la función de control, mediante Comisiones permanentes legislativas, Comisiones permanentes no legislativas, Comisiones Mixtas

Congreso-Senado, Comisiones de Estudio, Comisiones de Investigación, Subcomisiones, o Ponencias.... Y el número de las mismas no hace más que crecer legislatura tras legislatura. No es de extrañar en consecuencia que en la actualidad el mayor número de sesiones ordinarias o extraordinarias tengan lugar en Comisión y no en Pleno. Lo cual a su vez multiplica, como dijimos, el trabajo fuera del periodo ordinario.

Esta cincuentena aproximada de órganos, más los trabajos y sesiones correspondientes al Pleno (que ordinariamente se reúne tres días a la semana, todas las semanas salvo la primera de cada mes), más las demás reuniones preparatorias que celebren las Mesas y las Juntas de Portavoces, más las reuniones internas de cada Grupo, más los encuentros con los representantes sociales, más las negociaciones que en su caso tengan lugar con cada Ministerio, conforman una agenda parlamentaria enorme, difícilmente abarcable especialmente para los Grupos parlamentarios pequeños.

F) Hay numerosos procedimientos parlamentarios diferentes.

Para empezar, en materia legislativa. En primer término, el laborioso proceso ordinario que puede sumar hasta ocho lecturas entre Congreso y Senado (que pueden llegar a nueve en el caso de las proposiciones de ley). Pero junto al mismo hay una gran variedad de procedimientos especiales tanto por la materia a regular (reforma constitucional, leyes orgánicas, estatutos de autonomía, presupuestos, FCI...) como por las alternativas procedimentales de agilización, como el procedimiento de urgencia, el procedimiento de lectura única directamente en el Pleno, o la delegación legislativa para la aprobación de leyes por una Comisión.

A ello hay que unir los diferentes procedimientos de control, como las preguntas orales o escritas, las solicitudes de informe, las interpelaciones, las comparecencias, las comunicaciones del Gobierno, las proposiciones no de ley o las mociones, por no mencionar los procedimientos extraordinarios de control como la moción de censura o la votación de confianza o el instrumento de conformación del Gobierno que es la investidura. A los que han ido añadiéndose, como luego detallamos, nuevos procedimientos por leyes sectoriales, o por usos parlamentarios que han originado, por ejemplo, el debate del estado de la Nación o el debate sobre la situación del Estado Autonómico.

G) El trabajo parlamentario está protagonizado en las Cámaras por los Grupos parlamentarios. No lo decidió la Constitución, que escasamente los menciona una vez e indirectamente al regular las Diputaciones permanentes. Pero ha sido una decisión bien consciente de los Reglamentos parlamentarios, que dejaron escaso espacio para la acción de los parlamentarios individuales, tanto en lo que se refiere a la presentación de iniciativas, como para las intervenciones en los debates.

El español es así un Parlamento de Grupos. Y, con independencia de lo que luego se dirá sobre los males no menores de la partitocracia, también hay que valorar el lado bueno de ello porque, por contraste, allí donde se mantiene el antiguo modelo de hegemonía del sujeto individual frente al colectivo y la multiplicación de planteamientos singulares que ello conlleva, obliga a la Cámara a trabajar sobre la base de iniciativas no siempre suficientemente meditadas, desgasta a la institución en tareas secundarias muchas veces irrelevantes, y dificulta cualquier planificación. Y por supuesto hace frecuentemente perdurar la vigencia de largos debates retóricos, al antiguo modo.

Y no se trata solo de lo que se gana en orden y agilidad. Los Grupos son valiosos porque la suma de fuerzas y el apoyo mutuo es indispensable en un tiempo en el que a cada parlamentario individualmente considerado le resulta imposible saber y opinar de todo. Y, en definitiva, porque la disciplina partidaria proporciona estabilidad y hace que la vida política no se desarrolle entre continuos sobresaltos sino con un alto grado de previsibilidad.

H) En cuanto a la forma de trabajar, se ha dejado también atrás el panorama tradicional, pasando de la improvisación a la programación y la preparación del trabajo, de la retórica vacía al documento, de la oratoria inacabable e incluso el obstruccionismo a la ordenación racional y limitada de los debates y de discusiones eternas sobre el procedimiento a debates centrados en el fondo de los asuntos. Para ello se han sentado reglas tasadas en cuanto a plazos, turnos de debates o votaciones, que favorecen el buen desarrollo de las sesiones y la toma de acuerdos frente a cualquier estrategia de obstrucción, y se han articulado procedimientos más complejos, que

separan las diferentes fases de negociación, trabajo técnico y sesiones de deliberación y explicación pública de las diferentes posturas⁵.

I) Las Cámaras actúan con una extraordinaria publicidad, siendo excepcionales las sesiones secretas. Estas últimas son posibles según los Reglamentos (e incluso obligadas en algún caso), pero han desaparecido en la práctica, salvo en contadas sesiones relacionadas con las Comisiones de Investigación, o del órgano que accede en el Congreso a los secretos oficiales, por razón de su acceso a documentos reservados. De hecho, este de la transparencia es uno de los aspectos que más diferencia a las Cortes de hoy de las Cortes del pasado. No solo porque casi todo queda en el Diario de Sesiones, sino porque al entrar en las Cámaras la radio, luego la tv, y finalmente internet, hoy cualquier ciudadano puede presenciar cualquier debate presente o pasado, de Pleno o de Comisión, de cualquiera de las dos Cámaras, con solo encender un ordenador.

J) El principio mayoritario rige normativamente casi todas las actuaciones de las Cámaras. Por mayoría se eligen las Mesas. Por mayoría se constituyen las Comisiones de Investigación. Por mayoría se deciden los asuntos a incluir en el orden del día. Por mayoría se toman los acuerdos de los órganos. A veces, con la exigencia de mayorías reforzadas.

Pero como la democracia es el gobierno de la mayoría con respeto de la minoría y requiere que las minorías tengan asegurada su capacidad de hacer una oposición eficaz con máxima libertad de crítica y propuesta se han adoptado medidas para matizar el “abuso” de la mayoría, como por ejemplo evitando que la mayoría monopolice el orden del día y limite las posibilidades de debate y de presentación de alternativas. Luego nos ocuparemos de ello, pero cabe adelantar ya que cada vez está más extendida la reivindicación de que algunos de los procedimientos parlamentarios, fundamentalmente los relacionados con los instrumentos de control al Gobierno (v.gr. las comparecencias o las Comisiones de Investigación), no dependan para tramitarse de la voluntad de la mayoría.

⁵ Vid. CAZORLA PRIETO, L. M.: *Las Cortes Generales ¿Parlamento contemporáneo?*. Ed. Civitas, Madrid, 1985.

K) En cuanto a las funciones, lo primero que ha de señalarse es que las Cortes han ejercido, conforme a la previsión constitucional las tres clásicas funciones de legislar, controlar al Gobierno y aprobar los presupuestos.

En lo que se refiere a la legislación, se ha legislado mucho. Pero es cierto que el dominio de la ley ha estado más bien en el Poder Ejecutivo, que ha sido el autor de la mayoría de las iniciativas y el que ha promovido la decisión sobre el texto final, imponiendo su mayoría en las Cámaras, con contadas excepciones.

Durante todos los años transcurridos desde la aprobación de la Constitución, la inmensa mayoría de las leyes han procedido de proyectos presentados e impulsados por los Gobiernos. En la X Legislatura (2011-2015), por ejemplo, de las 169 leyes aprobadas, sólo 6 nacieron de proposiciones de ley presentadas por los Grupos parlamentarios, y ninguna de proposiciones de los Parlamentos autonómicos o nacidas de la iniciativa popular. De hecho, la gran mayoría de las proposiciones presentadas desde 1978 por sujetos distintos del Gobierno no han pasado del expeditivo trámite inicial de toma en consideración.

Obviamente eso ha empezado a cambiar en la XII Legislatura, al no disponer los Gobiernos de una mayoría significativa en las Cámaras, de forma que los Ejecutivos no pueden promover leyes sin el apoyo de la oposición, mientras que la oposición, si suma fuerzas, puede aprobar leyes que el Gobierno no desea (lo cual ha puesto, por cierto, en primer plano, la facultad gubernamental de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley, recientemente limitada por el Tribunal Constitucional).

En cuanto al control, los instrumentos previstos en el Título VIII CE han operado a pleno rendimiento, permitiendo el control parlamentario de hasta el más mínimo de los actos del Ejecutivo (incluidos los llamados secretos oficiales). En Plenos semanales, pero también y muy especialmente mediante las Comisiones especializadas antes mencionadas.

Pero así como los procedimientos ordinarios de control se han utilizado exhaustivamente durante estos cuarenta años, la regulación parlamentaria “racionalizada” de los instrumentos de control más expeditivos,

de uso frecuente en la repetida caída de Gobiernos de nuestro pasado histórico, los que conllevan responsabilidad jurídica en caso de aprobación, han sido de uso excepcional, hasta el punto de que ha habido que esperar cuarenta años para ver aprobada la primera moción de censura que, al ser constructiva, ha sustituido en unidad de acto, en 2018, un Presidente del gobierno por otro.

III. EL MODELO HA IDO INCORPORANDO NOVEDADES IMPORTANTES

Obviamente, el modelo que se acaba de describir a grandes rasgos no se ha mantenido estático a lo largo de cuarenta años. Bien al contrario, ha ido evolucionado en aspectos muy relevantes.

En unos casos, como consecuencia de las transformaciones sociales o políticas que han acompañado al cambio de siglo, tanto universales (la tecnificación de los asuntos públicos, la aceleración de la vida social, la globalización, el cambio tecnológico,...), como locales (la modificación del panorama de partidos políticos, la incidencia de la corrupción, los cambios de legislación,...)

En otros casos, por haberse acentuado alguno de los rasgos que se han descrito en el apartado anterior (v.gr. la *grupocracia*, la *ultrapermanencia* de su actividad en el tiempo, la ultrapublicidad de sus sesiones, o la objetivación de sus órdenes del día...). Lo que más se ha acentuado, no obstante, ha tenido lugar en el ámbito funcional, al ir mermando las capacidades reales (no las formales) de legislar por las Cortes en beneficio del Ejecutivo, mientras que se han ido desarrollado en toda su extensión las capacidades de control.

Pero ha de añadirse además que en estos años las leyes han ido atribuyendo a las Cortes otras numerosas funciones, más allá de la triada clásica. Algunas de las cuales he recogido en otros trabajos bajo la rúbrica de la “codecisión” del Parlamento en las políticas públicas junto al Poder Ejecutivo, en los términos que luego se comentan⁶.

Siguen dos palabras sobre algunas de estas innovaciones.

⁶ Vid. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Ediciones El Cronista Constitucional. Madrid, 2017.

1) En cuanto a la *grupocracia*, lo cierto es que, a partir del protagonismo que los Reglamentos concedieron a los Grupos en el trabajo parlamentario, estos han sustituido en casi todo, a los Diputados y Senadores individualmente considerados. Las iniciativas se presentan por los Grupos hasta cuando en los Reglamentos aparecen como iniciativas individuales (v.gr. las preguntas) o al menos precisan el visado del correspondiente portavoz (v.gr. las solicitudes de informe). Los debates son entre portavoces. Como hay una disciplina de voto férrea, no hay lugar a la sorpresa ni en el debate ni en la posterior votación. Y todo ello no hace sino acentuarse legislatura tras legislatura porque las sucesivas Resoluciones presidenciales dictadas durante estos años para desarrollar los Reglamentos solo piensan en los Grupos, priorizándolos sobre los Diputados, (v.gr. el criterio de proporcionalidad entre Grupos a la hora de decidir la inclusión de las preguntas en el orden del día). Esto no ha cambiado, por cierto, en las dos últimas Legislaturas XI y XII, en las que el comportamiento de los nuevos partidos que han accedido a las Cámaras no ha modificado la disciplina partidaria de sus predecesores.

Ello contribuye en las Cámaras a la pérdida de valor del debate, a la atonía de la vida parlamentaria, al desplazamiento de la negociación política a los pasillos y despachos y a la sumisión del Grupo mayoritario —y con él del Parlamento entero— al dominio del Gobierno. Y, sobre todo, está comportando la minusvaloración de los Diputados y Senadores, que son un instrumento de la dirección del partido bajo un mandato imperativo de nuevo cuño.

Como he escrito en otro lugar⁷, la *grupocracia* está generando también la formación de una clase política cuyo mérito principal es la obediencia a la dirección, fidelizada por la elección y por la esperanza de la reelección. Las carreras políticas no dependen ya de las aptitudes acreditadas en las Cortes sino de los designios del partido: el mérito sería saber moverse para progresar en la organización. El requisito, la lealtad sin fisuras a los mandos. El precio, la falta de independencia. Ello perjudica la calidad del oficio parlamentario y por añadidura genera la incomprensión de los Diputados y Senadores, que no acaban de entender su función y terminan su mandato con frustración.

2) Todo lo relativo al estatuto del parlamentario se ha visto afectado a su vez por las medidas que se han ido adoptando para atajar la

⁷ “El Parlamento... “ *cit.*, págs. 129 y ss.

corrupción y la financiación ilegal de los partidos. Aunque no han sido los parlamentarios los cargos públicos más implicados en actividades corruptas, sí les han afectado muchas de aquellas medidas y, sobre todo, se han visto involucrados en el juicio negativo generalizado que una buena parte de la sociedad ha manifestado sobre la “clase política” y sus supuestos privilegios. En el ámbito de las Cámaras ello ha afectado a cuestiones como las incompatibilidades, el control de sus actividades y bienes, la reducción prácticamente a cero de la denegación de suplicatorios, o, en general, la publicidad sin excepciones de todo lo que atañe a su estatuto.

Por el contrario, en el ámbito de la inviolabilidad parece haberse acentuado la impresión de que no tiene límites, teniendo en cuenta las cosas que hoy se escuchan en el hemiciclo y, en particular, las imputaciones personales que se hacen entre parlamentarios y las que dirigen también a particulares que comparecen ante las Cámaras, especialmente en las Comisiones de Investigación.

3) La consolidación de la automaticidad generalizada en la inclusión de asuntos en el orden del día de las sesiones plenarias constituye uno de los avances más notables de estos años. Ha reforzado la autonomía parlamentaria y ha asegurado espacio a la oposición para plantear semanalmente cualquier tipo de asunto con independencia de la voluntad de la mayoría.

En el Congreso, por ejemplo, iniciativas de control como las proposiciones no de ley, las preguntas orales, o las interpelaciones y sus mociones se incluyen en el orden del día del Pleno por los cupos asignados a los Grupos en proporción a sus miembros. También para las proposiciones de ley de los Grupos juega el criterio del cupo. Y para las propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía, las proposiciones de Parlamentos Autonómicos o de iniciativa popular, se han establecido prioridades cronológicas, reservando preferencias para los Estatutos y teniendo en cuenta que las proposiciones de iniciativa popular tienen que incluirse en el orden del día en el plazo máximo de seis meses.

Hay un extremo, sin embargo, para el que la inclusión en el orden del día requiere del acuerdo de la mayoría. Para la comparecencia en Pleno de los miembros del Gobierno y, concretamente, de su Presidente el Reglamento requiere el acuerdo de la Junta de Portavoces y, a diferencia de las otras iniciativas comentadas, ninguna Resolución ha abierto la posibilidad de mínimos garantizados a la oposición o de cupos de reparto.

En Comisión, sin embargo, sendas Resoluciones en Congreso y Senado permiten delegar en sus Mesas las facultades que los Reglamentos reconocen a las Comisiones para acordar la comparecencia de los miembros del Gobierno, y esto se está haciendo en unos términos que exigen para el rechazo de la comparecencia la unanimidad de cada Mesa.

4) El debate parlamentario se ha transformado y devaluado en estos años. En parte al reducirse a un debate entre portavoces de los Grupos, según ya dijimos, del que todos conocen el resultado final. En parte porque todo se ha convertido en urgente y la aceleración de la vida moderna deja escaso tiempo a todos los niveles para deliberar con calma. En parte porque todas las decisiones públicas son cada vez más técnicas y más sofisticadas. En parte, en fin, porque lo que esperan hoy los ciudadanos de las instituciones es que resuelvan los problemas con inmediatez y no con largos debates supuestamente improductivos. Ello cuestiona la esencia del método de trabajo de las Cortes. Antes el Parlamento deliberaba sin decidir y ahora lo que hace es decidir sin deliberar.

También los nuevos medios y las nuevas formas de comunicación han modificado cualitativamente el modelo de debate y los discursos parlamentarios, primando el eslogan sobre el argumento y el tuit sobre la explicación. Ha llegado a ser recurrente incluso el espectáculo y el escándalo, no como resultado de un incidente producido al calor del debate, sino como técnica para llamar la atención en las redes sociales y en los telediarios. Y no es el único efecto preocupante para el Parlamento de su coexistencia con los medios de comunicación (en particular los audiovisuales) y, más recientemente, con las redes sociales. Con gran frecuencia los medios marcan la agenda política, sustituyen al Parlamento como foro de debate (mezclando a veces la política con las variedades), o priman las declaraciones de pasillo a lo dicho en la tribuna. En definitiva, se extiende el territorio de la videopolítica, de la política espectáculo y de lo que Manin ha denominado “la democracia de audiencia”⁸.

A mayor abundamiento, a falta de mayor debate sobre cuestiones de fondo, las circunstancias políticas más polémicas se debaten con insólita

⁸ MANIN, B.: *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial. Madrid, 1999. Vid. también mi citado “*El Parlamento...*”, págs. 137 y ss.

reiteración porque la mencionada forma de confeccionar el orden del día está permitiendo la repetición de iniciativas, y porque ya se ha hecho costumbre utilizar cualquier punto del orden del día para insistir en otra cosa distinta al asunto que se está tratando, sin que ello se esté evitando con las llamadas a la cuestión que serían pertinentes.

5) Se ha multiplicado drásticamente la capacidad parlamentaria para disponer de información porque hoy las Cortes pueden obtenerla al margen del Gobierno por muy diversos canales, que incluyen desde el acceso a bases de datos o la utilización de internet, hasta la facilidad para hacer viajes o la capacidad mediática moderna de transmisión de ideas, mensajes y comunicaciones.

Obviamente en esta transformación está jugando un papel fundamental los progresos conseguidos con las nuevas tecnologías, que están cambiando la forma de vivir y de trabajar de todo el mundo, y que, lógicamente, están suponiendo también para las Cortes un cambio en su forma de trabajar y en su forma de comunicar. Basta pensar en cómo las Cámaras elaboran completos dossiers de documentación sin necesidad de recabar documentos a personas ajenas a la institución, o se proporcionan a los parlamentarios buscadores para facilitar el acceso a cualquier información,

Hoy los parlamentarios trabajan con instrumentos digitales que les permiten estar informados al segundo a golpe de *click* y disponen de sus propias páginas *web*, de *twitter* y de *facebook* para hacer llegar cualquier mensaje a los ciudadanos. Presentan sus iniciativas y reciben respuesta electrónicamente, llevan consigo todo el material que pueden necesitar para trabajar, y pueden relacionarse directamente con sus representados.

A su vez, la institución también opera electrónicamente (registro electrónico, expedientes, convocatorias, comunicación con el Gobierno,...), puede mostrar al instante todo lo que hace, (*webs*, videoteca,...) y puede entablar comunicación directa con todos los ciudadanos e incluso pedirles opinión, desarrollando canales políticos informales, con una participación ciudadana continua en la elaboración o la crítica de las decisiones públicas, abriendo posibilidades a la democracia hasta hoy desconocidas.

El Parlamento deja de necesitar intermediarios para llegar al público con el paso de los *mass media* al *self media*. Pero también es cierto que la presencia de la red está abundando en la simplificación antes comentada del discurso político, reducido al tamaño de los tuits.

6) Se ha consolidado la transformación de unas Cortes básicamente legislativas a unas Cortes que prioritariamente son una institución de control del Ejecutivo y un instrumento básico para la publicación y el debate de las razones por las que actúa el poder político.

Al haberse asumido colectivamente que la función de control del Gobierno es en el presente la función principal de Congreso y Senado, se ha asumido también que los procedimientos de control disponibles en las Cámaras deben ser sencillamente exhaustivos. Y en ello se ha trabajado afanosamente con constantes Resoluciones presidenciales y acuerdos de las Mesas y las Juntas de Portavoces.

Así, si el Reglamento del Congreso se aprobó en febrero de 1982, solo un año después ya se estaban dictando sendas Resoluciones que vinieron a agilizar la tramitación de las interpelaciones y de las preguntas orales en pleno al modo del *question time* británico. En 1996 se introdujeron las preguntas “sobre acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros” y las “preguntas sobre asuntos de especial actualidad”. En 2008 una nueva Resolución asignó a cada Grupo una proporción fija igual para cada sesión plenaria de la legislatura. Y en el Senado se ha seguido la misma senda desde que dos Normas Supletorias de 1984 han establecido un sistema similar.

Por la vía de la práctica se ha introducido que un número limitado de las preguntas orales en Pleno se dirijan al Presidente del Gobierno y sean contestadas por el mismo. En el Congreso, la práctica se inauguró con el Presidente González, fijándose un máximo de tres preguntas por sesión. En el Senado, la práctica se inició en 2004 y se traduce también en tres preguntas al Presidente por sesión.

En las Comisiones se ha agilizado la inclusión de comparecencias en el orden del día, se ha previsto una Comisión específica para el control de RTVE, se ha permitido el acceso parlamentario a las materias clasificadas y a los gastos reservados (para lo cual se han venido dictando Resoluciones

desde 1986) y por ley se ha facilitado el control parlamentario del Centro Nacional de Inteligencia.

Este instrumental es ciertamente imponente y ha permitido a las Cortes ejercer como función principal la función de control con elevada intensidad. Permite hacer realidad lo que hace años explicó Rubio Llorente⁹, que lo propio de los parlamentos modernos es hacer público lo que debe ser público arrojando publicidad sobre los actos del gobierno y exponer a la opinión a los actores, y que, con independencia de que las decisiones públicas se adopten fuera o dentro del Parlamento, se expliquen dentro y se contrasten públicamente con las críticas que se les formulen. Como en los regímenes parlamentarios el problema principal siempre ha sido cómo equilibrar la estabilidad gubernamental con un control parlamentario irrestricto, puede decirse que en este punto la Constitución ha diseñado un modelo de éxito.

En estos años se ha producido además otra novedad no menor como es la extensión del control a los entes personificados creados por el Gobierno y a las administraciones independientes. Extensión que incluso ha llegado en algunas ocasiones al control de los particulares, especialmente en las Comisiones de Investigación. De hecho, se ha echado en falta la adopción de un criterio general y estable en relación con la comparecencia de particulares en las Comisiones. Asunto que no resulta especialmente problemático si se limita a la comparecencia de expertos para aprovechar sus conocimientos, pero que puede resultar explosivo si se amplía sin límites a comparecencias “de control” de particulares.

7) Por el contrario, la tramitación parlamentaria de las leyes y las leyes mismas como fuente del ordenamiento se han ido degradando progresivamente.

La figura de la ley se ha devaluado por muchos motivos. Como las leyes se presentan cada vez más como respuestas urgentes a necesidades inaplazables, se hacen con más urgencia y, en consecuencia, con menos cuidado. Se legisla a golpe de coyuntura y con despreocupación y descuido

⁹ RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2012.

de la calidad de los textos. Y hay cambios normativos constantes de forma que las leyes se vuelven contingentes y coyunturales. Falta previsibilidad. No hay programación o ésta es escasa y frecuentemente incumplida. Es mínimo el porcentaje de normas que proceden de lo comprometido en los programas electorales e incluso en la investidura o en las comparecencias parlamentarias de los Ministros al inicio de la legislatura.

Además, las Cortes están teniendo que afrontar lo que Manzella ha descrito como la pluralización institucional de la gobernanza¹⁰. A nivel internacional y a nivel interno.

A nivel internacional, como consecuencia de la interdependencia económica y de la globalización, las instituciones estatales compiten con decisiones tomadas por un gran número de agentes y que responden a lógicas transnacionales. Basta con pensar en la Unión Europea. Para las Cortes esto es fatal. Por una parte no intervienen en los procesos de decisión porque quien negocia en el exterior con los demás actores es el Gobierno. Por otra, se reducen sus capacidades de control al quedar fuera de su alcance el control de numerosas instancias decisoras no nacionales y cubrirse además el Gobierno, frente al control parlamentario, con la capa de la imposibilidad de actuar de una manera diferente al carecer de un mayor margen de maniobra.

A nivel nacional, con nuevos sujetos territoriales con los que se distribuyen competencias (regionales y/o locales), nuevos sujetos institucionales (como los organismos reguladores), elementos de la sociedad con capacidad contractual institucionalizada (sindicatos y patronales, iglesias, ongs,...). Incluso con autoridades científicas o comités éticos (desde la bioética al conflicto de intereses) con capacidad para condicionar políticas o imponer principios como el de precaución o el de experimentación.

Por otra parte, las leyes son cada vez más especializadas y más técnicas. Hay que legislar atendiendo a las exigencias particulares de la economía, la técnica, o la ciencia y de incertidumbres políticas –e incluso éticas– muy complejas. Como ha escrito Beck¹¹ “ya no se espera de los debates parlamentarios nuevas leyes que conduzcan a la nueva sociedad,

¹⁰ MANZELLA, A.: *Il Parlamento*. Societa editrice il Mulino. Bolonia, 1977.

¹¹ BECK, U.: *La sociedad del riesgo: en camino hacia otra sociedad moderna*. Editorial Paidós. Barcelona, 1998.

sino que el cambio se sitúa en la microelectrónica, en la manipulación genética y en los medios de comunicación”. Lo no político aparece como guía de la política, mientras a los políticos se les hace responsables por las incógnitas del futuro.

Se han hecho cada vez más frecuentes las horribles leyes *ómnibus* que regulan multitud de materias y modifican decenas de normas anteriores, arruinando el ordenamiento, su unidad, su claridad y la seguridad jurídica. Como hemos repetido muchas veces con máxima preocupación, si no fuese por la ayuda informática, hoy sería literalmente imposible tener la más mínima certeza sobre el derecho vigente. Y abundan también las leyes singulares y las “leyes medida”, que articulan el intervencionismo estatal y el decisionismo económico. Además se está extendiendo el casuismo por influencia del modo de legislar anglosajón en el Derecho Comunitario y en el nuestro.

En cuanto al procedimiento legislativo propiamente dicho, se han acortando trámites y turnos en el procedimiento ordinario y se ha hecho un uso cada vez mayor de los procedimientos especiales ya mencionados que reducen el debate. En cualquier caso, los parlamentarios y los Grupos están más preocupados por la necesidad política de formar mayorías que por la calidad del producto final. La mayoría persigue que sus textos se aprueben cuanto antes y con los menores obstáculos posibles y la oposición actúa más preocupada por el posible rédito político de su discurso sobre la ley que del contenido de la misma. El electoralismo está provocando en democracia demasiadas necesidades. El legislador acaba muchas veces formulando políticas para ganar elecciones en lugar de ganar elecciones para formular políticas.

8) Capítulo añadido para la crisis del Parlamento legislador lo constituye la cantidad de normas dictadas por los Ejecutivos. Por supuesto la cantidad extraordinaria de reglamentos y el conjunto de instrucciones, circulares o resoluciones de los más variados organismos, pero también y especialmente los decretos-leyes, que, a diferencia de los reglamentos, ni siquiera tienen que ser cuidadosos con el principio de legalidad, porque ellos mismos tienen el rango de la ley.

Frente al abuso que se ha hecho de estos últimos durante cuatro décadas, algunos llevamos insistiendo, infructuosamente, desde los años

ochenta, en que el instrumento previsto en el artículo 86 CE para que el Gobierno pueda dictar extraordinariamente normas con fuerza de ley se ha acabado convirtiendo indebidamente en un instrumento ordinario para legislar, alternativo a las leyes aprobadas por las Cortes.

A 31 de diciembre de 2017 los datos no pueden ser más reveladores: desde 1979 a diciembre 2017 se han dictado 546 decretos-leyes por 1469 leyes y 344 leyes orgánicas, lo que constituye sobre el 30 % respecto del total de leyes y el 35 respecto de las leyes ordinarias. Y con el nuevo panorama de partidos la cosa no ha hecho sino agravarse, porque en el especialísimo 2016, el año de las dos investiduras, se aprobaron 2 leyes (ambas orgánicas y a finales de año) por 7 decretos-leyes. En 2017 las Cortes han aprobado 12 leyes y una ley orgánica, mientras que el Gobierno ha dictado 21 decretos-leyes (solo uno de los cuales, el RDL 4/2017, de 24 de febrero, no fue convalidado). Y hasta primeros de noviembre de 2018 hay ya 18 decretos-leyes por 9 leyes.

Se ha abusado del decreto-ley porque ni se ha respetado la excepcionalidad del presupuesto de hecho constitucionalmente tasado, ni se han evitado decretos con fuerza de ley sobre materias constitucionalmente vedadas, ni quienes tenían que controlar que ninguna de esas cosas ocurriera lo han hecho: en primer lugar los sucesivos Gobiernos, luego el Congreso en trámite de convalidación y finalmente el Tribunal Constitucional, que se ha negado generalmente a anularlos, sentando una doctrina extremadamente flexible. El último horror está siendo la proliferación de los decretos-leyes “ómnibus”, que contienen decenas de medidas y modifican decenas de leyes.

9) Fenómeno muy especialmente relevante de estos años para el Derecho Parlamentario español es que numerosas leyes, aprobadas para regular otras materias, han incidido sobre las Cortes, otorgándoles nuevas funciones, procurando su intervención en la fijación o el seguimiento de determinadas políticas o el control sobre determinados organismos o la participación en el nombramiento de sus órganos directivos. Como las leyes (salvo las orgánicas), no requieren la mayoría absoluta en cada una de las Cámaras que si requieren las reformas de sus respectivos Reglamentos, han sido una vía mucho más frecuente –junto a las ya citadas Resoluciones presidenciales– para introducir novedades en las Cámaras a falta de la reforma reglamentaria. Como consecuencia, las

Cortes están cambiando y creciendo ley a ley, y son hoy mucho más que legislación, presupuestos y control del Gobierno.

Así, conocen normas internas y estatutos de organismos antes de su entrada en vigor. Elaboran dictámenes y propuestas sobre las más variadas materias (defensa, Unión Europea, cooperación al desarrollo...). Realizan audiencias públicas. Debaten numerosas políticas, estrategias y planes con carácter previo a su adopción (estrategia de acción exterior, algunos planes de seguridad nacional, la política anual de cooperación, o el contrato programa de RTVE, posición española ante los actos legislativos de la UE o la celebración de cumbres europeas, el Observatorio de la vida militar...). Aprueban por sí mismas algunas políticas públicas (el establecimiento de las directrices básicas de la política de cooperación internacional (y el plan director plurianual), la aprobación de mandatos-marco a la Corporación RTVE...). Y en definitiva acuerdan muy importantes decisiones para la vida del Estado como el techo de gasto anual, las operaciones militares en el exterior o la iniciación del procedimiento para la ilegalización de un partido político...

Igualmente, numerosas leyes hacen intervenir a las Cortes en los nombramientos de autoridades administrativas. Intervención cuyo alcance varía según los casos, desde la comparecencia previa (trámite público no menor), a la autorización previa del nombramiento, a la ratificación con efectos resolutorios o, directamente, al nombramiento por las Cámaras.

Reciben, en fin, decenas de informes y memorias de multitud de organismos públicos por la imposición legal de informar periódicamente al Parlamento en asuntos como la deuda externa, la educación, la igualdad, la extranjería, la discapacidad, las pensiones, las víctimas del terrorismo, la actividad de todos los órganos reguladores, etc...

Por todo ello es posible concluir también para el Parlamento español que, como ha explicado en Italia Alfio Mastropaolo¹², “la capacidad de los Parlamentos para penetrar la esfera de la “decisionalidad” ha empezado a cambiar y es creciente el número de supuestos en los que se demanda la

¹² MASTROPAOLO, A. y VERZICHELLI, L.: *Il parlamento : le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*. Editorial Laterza. Roma, 2006.

codirección o codecisión parlamentaria sobre las políticas dirigidas por el Gobierno o los entes administrativos o agencias públicas, o, cuando menos, el parecer parlamentario previo sobre algunos actos del Gobierno”.

Y no precisamente sobre cuestiones menores, porque se refieren a decisiones de tanta relevancia como las relaciones con la Unión Europea, la defensa, el comercio exterior de material de la defensa y de doble uso, la seguridad nacional, los servicios de información y los objetivos anuales de inteligencia (CNI), la seguridad de instalaciones nucleares y radioactivas, la acción exterior del Estado y la cooperación al desarrollo, el techo de gasto público anual como requisito previo a los Presupuestos, el control de proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, el control de la radiotelevisión pública, los objetivos y ejecución de la política monetaria, las actividades del FROB, el cumplimiento de incompatibilidades de altos cargos, o la legalidad de los partidos políticos.

10) Durante diez legislaturas, esto es, durante casi cuarenta años, el panorama de partidos no ha desvirtuado un modelo caracterizado por la estabilidad gubernamental mantenida en legislaturas de larga duración y por una presencia hegemónica de dos partidos que se han turnado en el Gobierno. Esto ha empezado a cambiar, ya veremos con qué alcance de futuro.

PP o PSOE han gobernado con mayorías absolutas, pero también en los periodos de mayoría relativa, gracias básicamente al apoyo de partidos nacionalistas que han obtenido por ello buenos réditos en y para sus Comunidades Autónomas. Pero la XI Legislatura, con la fuerte presencia de dos nuevas formaciones políticas, trajo como novedad la imposibilidad de articular una mayoría que permitiese una investidura y un Gobierno. Y la XII Legislatura ha traído a su vez dos novedades. Por una parte la de un Gobierno en minoría que no ha estado en condiciones de desarrollar un programa legislativo, al depender de unos votos de la oposición que no tuvo asegurados ni siquiera recurriendo a lo que se ha solido conocer como “geometría variable”. Por otra, la de una “emboscada” parlamentaria al antiguo modo, con la que una suma insólita de partidos ha cambiado el signo del Gobierno, unidos por el rechazo al anterior –hasta el punto de aprobar por vez primera una moción de censura constructiva–, y situando en la Moncloa a un partido con poco más de 80 Diputados. La forma en

que vaya a desarrollarse el resto de la XII Legislatura en estas condiciones y lo que puedan depararnos legislaturas futuras son *terra incognita* en el momento en que se redacta este trabajo.

IV. BREVE EPÍLOGO SOBRE LA NECESIDAD DE CAMBIOS Y MEJORAS

No cabe que nos extendamos aquí en las críticas que han acompañado a las Cortes durante estas cuatro décadas. Son innumerables y a ellas me he referido extensamente en otros trabajos; tanto a las razonables como a las desatinadas o a las interesadas. Sí resulta obligado sin embargo hacer constar que muchas de ellas responden a problemas muy serios de nuestro Parlamento tanto en lo que se refiere a su posición en el sistema político y a sus funciones como en cuanto a su forma de trabajar.

Si nos atenemos a los principales debates abiertos sobre las Cortes en estos años están en cuestión aspectos tan complejos como la justificación de la bicameralidad, el sistema electoral, el desequilibrio entre el parlamentario individual y el partido político, la regeneración de los partidos, la pérdida de valor de los debates, la lentitud de los procedimientos, la posibilidad de no aplicar el principio mayoritario a determinados instrumentos de control como las comparecencias del Gobierno y su Presidente o a la formación de Comisiones de Investigación, el control del cumplimiento de las proposiciones no de ley, la técnica normativa y la calidad de las normas y del ordenamiento, las medidas contra la corrupción de los cargos públicos, o la necesidad de articular cauces de comunicación directa de la institución con los ciudadanos y de participación de éstos en la institución, aprovechando además para ello las facilidades crecientes que brindan las nuevas tecnologías,... Por citar solo unos cuantos de los asuntos que pueden ser objeto de cambios.

No faltan por tanto retos, como tampoco propuestas de mejora. La nuestra no es otra que la de afrontar todas y cada una de las reformas que resulten adecuadas para adaptarlo a las nuevas exigencias del presente y a los desafíos del futuro¹³.

¹³ Me remito nuevamente a mi libro "*El Parlamento moderno...*" cit. A su Capítulo III para los retos y problemas. A sus Capítulos VI y VII para conocer las numerosas propuestas de reforma planteadas estos años en el Parlamento. Y al Capítulo VIII para mis propias reflexiones sobre las mejoras posibles.

Como acostumbro a decir, las reformas deben pasar por procurar una suma razonable de equilibrios. Un nuevo equilibrio entre el parlamentario individual y el Grupo parlamentario. Un nuevo equilibrio entre mayorías y minorías en el funcionamiento interno de las Cámaras. Un nuevo equilibrio entre deliberación y agilidad y eficiencia. Un nuevo equilibrio entre representación y participación ciudadana. Y, en definitiva, un nuevo equilibrio entre el Parlamento y el Gobierno.

Especialmente, las Cortes tienen que conectar a todos los niveles con los ciudadanos, facilitando y fomentando el acceso más completo de éstos al conocimiento de la actividad parlamentaria, abriendo canales intensos de comunicación con los mismos en doble dirección, y extendiendo tanto la participación democrática como la participación experta en los procedimientos. Para eso y para todo lo demás hacen falta medios, que suelen regateársele al Parlamento en grave contraste a tantas larguezas del Poder Ejecutivo y de los entes territoriales.

Y es preciso renovar el prestigio de los parlamentarios y, más en general, de todos los políticos, lo que pasa en este tiempo por el cumplimiento escrupuloso de sus tareas no solo con absoluta honradez sino también con ejemplaridad. Una ejemplaridad que debe irradiar de las instituciones a toda la sociedad como estímulo fundamental para una democracia sana y el compromiso cívico de todo el mundo.

En lo que se refiere al alcance y al procedimiento de las reformas, obviamente se trataría de corregir deficiencias o insuficiencias, no de una descalificación global del modelo que hemos descrito en este trabajo. Reformar para fortalecer, a partir del suelo firme de los importantes avances producidos. Reformar con rigor, yendo al fondo de los problemas, sin falsas soluciones para problemas complejos y con imaginación para adaptar la institución a los cambios sociales verdaderamente espectaculares que estamos viviendo.

Ello requiere sinceridad y determinación en el empeño reformador. También hacer primar el interés general sobre los intereses particulares o partidistas. Y en definitiva el deseo real de fortalecer las instituciones y con ellas la democracia española. Por eso es precisa la implicación de todos. De hecho, Diego López Garrido ha sostenido que los cambios vendrán no de

reformas reglamentarias, sino de la periferia¹⁴: lo electoral, la democracia interna de los partidos, o la reflexión de los medios de comunicación, porque no servirá de mucho que las Cámaras haga su propio cambio si los medios se consideran en la obligación –o en la exigencia comercial– de poner siempre el acento en las disfunciones y no en las funciones y se busca la exageración, el escándalo y la descalificación institucional permanente. Y es preciso también un mayor compromiso cívico de los ciudadanos. Como ha escrito Pasquino, “los ciudadanos nunca tendrán suficiente información, ni demasiado interés, ni sobrada capacidad para participar... nunca hemos tenido una democracia a la altura, salvo en algunos contextos, y no la tendremos nunca si no cambian los ciudadanos”¹⁵. Tanto más cuando la Red está siendo vehículo ideal para quienes persiguen demoler los valores que sustentan la institución y la propia democracia parlamentaria, aprovechando la extraordinaria confusión de la demagogia, la eficacia de las *fake news* y hasta de la llamada *posverdad* y la primacía de lo emocional sobre lo racional.

Sin perjuicio de todo lo anterior, las reformas y su sostenibilidad habrán de ser sobre todo cosa de los protagonistas principales, que son los Diputados y los Senadores. Por supuesto, cambiando las normas que tengan que cambiar. Pero no solo modificando normas, porque no se mejorarán las Cortes si al mismo tiempo no se cambian los comportamientos. Cualquier proceso de modernización y de mejora sólo será efectivo si proviene de una asunción incondicionada por sus protagonistas sobre los cambios a introducir, de una gran voluntad política colectiva, del propósito real de llegar a acuerdos sobre las reglas de juego y también de la intención de cumplirlos con un respeto ejemplar a reglas no escritas, más determinantes incluso que las escritas, empezando obviamente por la lealtad a la institución, a los valores que representa y a los principios establecidos sobre la misma en la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I: “La continuidad del Parlamento como principio constitucional fundamental, consolidado y expansivo”. En PENDÁS

¹⁴ LÓPEZ GARRIDO, D.: “La función legislativa y la opinión pública”. En: PAU I VALL, F [Coord.]. *Parlamento y opinión pública*. Madrid, 1995. Pp. 115-124.

¹⁵ PASQUINO, G.: “Democracia, elecciones, partidos”. En: BOVERO, M. y PAZÉ, V. [coords.]. *La democracia en nueve lecciones*. Ed. Trotta. Madrid, 2014. Pp. 29-46.

- GARCÍA B [Dir.], *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Madrid, 2018, pp. 3541-3560.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *El Parlamento moderno. Importancia, des-crédito y cambio*. Ediciones El Cronista Constitucional. Madrid, 2017.
- BECK, U.: *La sociedad del riesgo: en camino hacia otra sociedad moderna*. Editorial Paidós. Barcelona, 1998.
- CAZORLA PRIETO, L.M.: *Las Cortes Generales ¿Parlamento contemporáneo?*. Ed. Civitas. Madrid, 1985.
- LÓPEZ GARRIDO, D.: “La función legislativa y la opinión pública”. En: PAU I VALL, F [Coord.]. *Parlamento y opinión pública*. Madrid, 1995, pp. 115-124.
- LUKES, S. “El debate sobre el declive del Parlamento británico”. En: *Parlamento y democracia*. vol. col. Madrid, 1981.
- MANIN, B.: *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial. Madrid, 1999.
- MANZELLA, A.: *Il Parlamento*. Societa editrice il Mulino. Bolonia, 1977.
- MASTROPAOLO, A. y VERZICHELLI, L.: *Il parlamento : le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*. Editorial Laterza. Roma, 2006.
- PASQUINO, G.: “Democracia, elecciones, partidos”. En: BOVERO, M. y PAZÉ, V. [Coords.]. *La democracia en nueve lecciones*. Ed. Trotta. Madrid, 2014, pp. 29-46.
- ROSANVALLON, P.: *El buen gobierno*. Ediciones Manantial. Buenos Aires, 2015.
- RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2012.

CUARENTA AÑOS DE ELECCIONES A LAS CORTES GENERALES

Fabio PASCUA MATEO

Letrado de las Cortes Generales
Profesor Titular UCM

RESUMEN

Este trabajo contiene una serie de reflexiones sobre algunos de los aspectos más destacados del régimen electoral español para el Congreso de los Diputados y el Senado, a la vista de la experiencia que proporcionan cuarenta años de elecciones celebradas desde 1977. Así, se parte del sistema electoral, respecto del que se manifiesta un juicio en general favorable al hoy vigente, que no impide una propuesta para reforzar la estabilidad de la mayoría parlamentaria resultante a través de un “premio” a la fuerza ganadora. A continuación, se abordan otras cuestiones de interés como el éxito del modelo español de Administración electoral, barato y muy eficaz, diversos debates en torno a la ampliación de los derechos de sufragio activo y pasivo, la evolución de la campaña electoral o la financiación de las elecciones.

Palabras clave: Elecciones, sistema electoral, derecho de sufragio, campaña electoral, financiación electoral.

ABSTRACT

This work contains a series of reflections on some of the highlights of the Spanish electoral regime for the Congress of Deputies and the Senate, in view of the experience provided by forty years of elections held since 1977. Thus, it begins with the electoral system, with respect to which a positive opinion to the current one is expressed. It does not, however, prevent a proposal to strengthen the stability of the resulting parliamentary majority, through a “prize” to the winning force. Next, other issues of interest are addressed, such as the successful model of the Spanish Electoral Administration, both cheap and effective, various debates on the expansion of active

and passive suffrage rights, the evolution of the electoral campaign or the financing of elections.

Key words: Elections, electoral system, suffrage right, electoral campaign, financing of elections

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II.— EL SISTEMA ELECTORAL PARA EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. III. LAS ELECCIONES PARA EL SENADO. IV.— LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL. V. LA TITULARIDAD DEL DERECHO DE SUFRAGIO. *1. El derecho de sufragio activo. 2. El sufragio pasivo.* VI. OTRAS CUESTIONES: CAMPAÑA ELECTORAL, FINANCIACIÓN Y RÉGIMEN SANCIONADOR. *1. La campaña electoral. 2. La financiación electoral y el régimen sancionador*

I. INTRODUCCIÓN

El 15 de junio de 1977 se celebraron en España las primeras elecciones democráticas en cuarenta años. Una etapa de la transición, seguramente la más delicada, desde la dictadura acababa de culminar. A partir de allí quedaba nada menos que la redacción de una constitución, pero el país disponía ya de unas Cámaras legislativas que respondían a una legitimidad bien distinta de la de las Cortes orgánicas que unos pocos meses antes votaban la Ley para la Reforma Política. Las elecciones – y todo el trabajo previo que las acompañó – habían sido un éxito, tanto en términos de participación como de limpieza electoral e igualdad de oportunidades. Desde entonces, la calidad de nuestros procesos electorales no ha bajado el listón; en los últimos cuarenta años se han celebrado puntualmente las elecciones y éstas se han desarrollado dentro de los cauces necesarios para reconocer su regularidad. Se han formado mayorías generalmente estables, se han cambiado gobiernos, han aparecido y desaparecido partidos políticos en las Cámaras y todo ello dentro de la más absoluta normalidad. Se han movilizado reiteradamente un número ingente de ciudadanos no ya sólo para participar, sino también para conformar la Administración electoral el día de las votaciones (más de doscientos cincuenta mil por cada convocatoria) y un número ingente de medios humanos y materiales de las distintas Administraciones. En fin, nos hemos acostumbrado, a diferencia de lo que sucede, aunque nos pueda parecer lo contrario, en los países con los que habitualmente nos comparamos, a que los resultados se conozcan en el cortísimo margen de unas dos horas y media desde el cierre de los colegios.

En resumen, la historia electoral española de estas décadas es una historia de éxito. Conviene recordar este punto de partida a la hora de hacer un breve balance de lo recorrido y, en su caso, de plantear reformas de calado, pues no es bueno arreglar lo que funciona. Con todo, la crisis, primero económica y luego, superada ésta, política, que vive España desde 2008, ha llevado a plantear unos programas de reforma, singularmente en lo relativo al sistema electoral, que van a requerir algún tratamiento. En las próximas páginas haremos un repaso de los principales elementos de las elecciones en España. Por supuesto, se trata de esbozar debates y soluciones, sin llegar a profundizar en cuestiones que han merecido estudios y monografías en una doctrina jurídica, la electoral, que no por relativamente reducida en cuanto al número de autores que la tratan deja de ser de gran calidad.

II. EL SISTEMA ELECTORAL PARA EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Comencemos por la madre de todas las críticas, el sistema electoral. Como se sabe, el hoy vigente se regula en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), pero estaba ya casi perfectamente delineado en el Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, por lo que forma parte de lo que se ha denominado “proceso constituyente implícito”,¹ en virtud del cual una buena parte de los elementos principales de la Constitución de 1978 estaban ya perfilados en la primera parte de 1977. El sistema electoral al Congreso se basa en tres elementos fundamentales: (i) circunscripciones plurinominales de ámbito provincial, con las únicas excepciones de Ceuta y Melilla, ciudades a las que se asigna un diputado respectivamente; (ii) una barrera relativamente baja del 3% de los votos válidos emitidos y (iii) un reparto de escaños proporcional, conforme a la conocida fórmula D’Hondt. Es preciso subrayar la concurrencia de estos tres factores para explicar los efectos generales del sistema, puesto que con demasiada frecuencia los análisis recaen exclusivamente sobre la fórmula electoral.

En realidad el tamaño de las circunscripciones tiene tanta o más influencia en el resultado. En efecto, el artículo 68 CE opta por establecer una circunscripción provincial, decisión sumamente garantista con la objetividad del proceso porque somete a criterios objetivos – la división provincial apenas se ha modificado desde su implantación en 1833 – la delimitación de la circunscripción. Esta decisión se refuerza, además, con la exigencia de que la alteración de los límites provinciales se lleve a cabo mediante ley orgánica (artículo 141.2 CE).² El precio a pagar, teniendo en cuenta la muy distinta población provincial, es el de un tamaño muy diferente de las circunscripciones. En este sentido, la Constitución exige que todas las provincias cuenten con al menos un diputado, número que se eleva a dos por parte de la LOREG. Los escaños restantes se distribuyen en cada decreto de convocatoria electoral atendiendo a la población de cada provincia. Todo esto determina que se den dos circunstancias relativamente contrapuestas.

¹ RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder*. CEPC, Madrid, 1993.

² Y eso en lo que se refiere a alteraciones entre provincias de la misma Comunidad Autónoma, puesto que si se trata de modificaciones que afecten a varias Comunidades será necesario reformar los respectivos estatutos o seguir el procedimiento que al efecto puedan establecer los estatutos afectados (STC 99/1986).

De un lado, hay un número significativo de escaños que corresponden a circunscripciones muy pequeñas (de dos a cuatro diputados),³ cuyo peso demográfico se encuentra “sobrerrepresentado” en el Congreso, por razones de equilibrio territorial tenidas en cuenta por el constituyente y el legislador orgánico. Junto a ellas aparecen algunas circunscripciones de gran tamaño (Madrid y Barcelona, que superan holgadamente los treinta escaños), pero también otras cinco que se sitúan entre diez y dieciséis, en las que el sistema puede comportarse con gran proporcionalidad. El resto, es decir, veinticuatro circunscripciones, se mueve en tamaños medios de entre 5 y 9 escaños.

Por su parte, la barrera electoral del 3% es casi simbólica, con la única excepción de Madrid y Barcelona. En ambas provincias, con 36 y 31 escaños electos en los últimos comicios, cualquier formación que supere dicha barrera tiene garantizada prácticamente la representación parlamentaria.⁴ En las demás circunscripciones, el porcentaje necesario para alcanzar un escaño es muy superior a la barrera electoral, por lo que ésta no tiene apenas influencia.

Finalmente, la tantas veces injustamente tratada fórmula D’Hondt, relativamente difícil de explicar sin una tabla como la que emplea con gran sentido práctico – aunque le haya reportado las críticas de algún autor preocupado por la técnica normativa – pero muy sencilla de aplicar en la práctica, apenas tiene efectos reseñables para alterar la proporcionalidad del sistema. Todo lo más – como sucede, por otra parte, con sistemas alternativos como el de resto más alto o la ahora de moda fórmula Sainte Lagüe a la que más adelante nos referiremos – tiene un sesgo favorable para la formación que obtiene el último escaño, tanto mayor cuanto más pequeña sea la circunscripción. Esto nos permite rechazar otra de las afirmaciones que suele repetirse con frecuencia, la de que el sistema favorece a la formación ganadora de las elecciones. Es verdad que hasta la fecha esto ha sido así, pero no ha

³ En las elecciones de junio de 2016, hasta 19 circunscripciones, además de Ceuta y Melilla, se movían en esta horquilla, según puede comprobarse en el Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones. El número de diputados elegidos en total fue de 68.

⁴ Por ejemplo, en Barcelona los dos últimos escaños asignados – correspondientes a En comú podem y a Ciudadanos – se atribuyeron a cocientes que no llegaban al número de votos necesarios para el 3%. En Madrid, esta situación se dio en los tres últimos escaños correspondientes al PP y en los últimos escaños de Podemos, PSOE y Ciudadanos.

sido tanto una consecuencia necesaria del sistema electoral cuanto el fruto de la conciencia del votante de que está eligiendo de manera indirecta a un presidente del Gobierno.⁵ En efecto, piénsese en circunscripciones de dos o cuatro diputados, con dos formaciones fuertes. En ambos casos, el resultado está casi abocado a un empate entre las dos primeras candidaturas, salvo que el margen de victoria de la primera sea abrumador, por lo que es el segundo partido el que sale con más frecuencia favorecido.

Los resultados de estos tres elementos han sido muy constantes en España hasta las dos últimas elecciones legislativas. A grandes rasgos, el sistema resultante ha permitido la aparición de dos grupos parlamentarios de gran tamaño, pero a los que no les ha resultado sencillo alcanzar mayorías absolutas. Éstas se han dado en las elecciones de 1982, 1986, 2000 y 2008, mientras que en 1989 el partido ganador se quedó en la mitad exacta de los diputados. El tamaño de ambas formaciones ha sido superior al porcentaje de votos recibidos, motivado por el efecto de distorsión que producen las circunscripciones pequeñas, donde el sistema se vuelve casi mayoritario. No obstante, el grado de sobrerrepresentación varía mucho según los resultados concretos de la elección. Así, en 1977 la UCD obtuvo la mayor sobrerrepresentación de nuestra historia, al alcanzar 166 escaños (el 47,43% de la Cámara), con un 34,44% de los votos válidos emitidos.⁶ Por el contrario, en 2004 el PSOE se quedó en 164 pese a conseguir el 42,59% de los sufragios.⁷ Por lo que se refiere a la segunda fuerza, aunque su sobrerrepresentación suele ser algo menor que la de la ganadora, también se repite el alto grado de variación según la elección concreta. En este caso, la horquilla va de los más de cinco puntos de sobrerrepresentación obtenidos por el Partido Popular en 1993 (con un 40,29% de escaños para un 34,76% de votos) a los menos de dos puntos que recibe el PSOE en 2016, que con un 22,63%

⁵ Algún autor ha calificado esta idea bien asentada en la mente de los electores y en las formaciones políticas –casi todas ellas proponen un “candidato a presidente”– como de “cultura de élites” del cuerpo electoral español. Véase MASSARI, O. e PASQUINO, G., *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.

⁶ En 1979 los resultados fueron muy similares, con 168 escaños para un resultado del 34,84% de los sufragios.

⁷ Por su parte, y de manera muy similar, en 2008 el PSOE para obtener 169 diputados (el 48,29% de los diputados) necesitó el 43,87% de los votos válidos.

de sufragios obtiene el 24,28% de los escaños. La media, no obstante, suele situarse en unos cuatro puntos.⁸

Junto a las dos fuerzas mayoritarias, suele señalarse que el sistema electoral español favorece la presencia de grupos políticos nacionalistas o regionalistas, a los que otorga una prima de escaños frente a partidos de implantación nacional, pero minoritarios. Esta afirmación dista de ser exacta. Es cierto que la división del territorio en circunscripciones en muchos casos muy pequeñas puede facilitar este proceso de fragmentación, primando a las fuerzas con implantación local. Sin embargo, eso tampoco es un resultado necesario del sistema. En muchos lugares, esas mismas circunscripciones favorecen, como acabamos de señalar, a los partidos mayoritarios nacionales, facilitando la creación de mayorías de gobierno. Es, pues, el resultado de los votos emitidos y no el sistema electoral el que determina la aparición de partidos nacionales o nacionalistas. Por otra parte, en realidad estos últimos no tienen más escaños de los que les corresponden. Por tomar sólo un ejemplo en las últimas elecciones generales, el PNV obtuvo el 1,2% de los votos, con los que consiguió el 1,43% de los escaños; Bildu se quedó en un 0,57% de escaños (2), con un 0,77% de los votos; ERC consiguió 9 escaños (el 2,57% de los diputados totales), con un 2,63% de los votos; Coalición Canaria recibe el 0,29% de escaños (1), con un 0,33% de votos y CDC 8 escaños (el 2,29% de la Cámara), con el 2,01% de los votos. Como puede comprobarse, la asignación no presenta demasiadas distorsiones. La razón estriba en que lo que estas fuerzas pudieran obtener de más por su eventual sobrerrepresentación en el territorio en el que concurren, lo pierden por la infrarrepresentación de muchas de las provincias en las que obtienen escaños, singularmente Barcelona en el caso de partidos nacionalistas catalanes, pero también, aunque en menor medida, Vizcaya en el caso de los nacionalistas vascos.

Por último, suele hablarse de la infrarrepresentación de las fuerzas políticas de ámbito nacional pero que se quedan en tercera o cuarta posición. Este es un dato caso siempre cierto, aunque ha cambiado en las elecciones de 2015 y 2016, al menos en parte. En efecto, desde 1977, formaciones como

⁸ Obviamente, los resultados de 2016 están condicionados por la aparición de otras dos fuerzas nacionales con gran implantación, pero lo cierto es que ya en 2011 la sobrerrepresentación del PSOE apenas superó los tres puntos.

el Partido Comunista y Alianza Popular/Coalición Democrática en 1977 y 1979, o Izquierda Unida, CDS o UPYD desde 1982 hasta aproximadamente 2011, o incluso Podemos y Ciudadanos en 2015 y 2016, han manifestado con mayor o menor fundamento sus quejas por la inferior atribución de escaños en relación con los votos obtenidos. Por aportar sólo algunos ejemplos, en 1996 IU obtuvo un 6% de escaños (21) con el 10, 54% de los votos; en 1977, Alianza Popular consiguió un 4,57% de escaños (16), con el 8,21% de los votos; en 1986, el CDS se quedó con el 5,42% de los escaños (19), con el 9,22% de los votos y en 2011 UPYD ve recompensado su 4,7% de votos con el 1,43% de escaños (5). Los ejemplos podrían multiplicarse y frecuentemente se han contrapuesto con los muy superiores resultados, ya comentados, de las fuerzas nacionalistas que obtienen un número similar de votos.⁹ Ahora bien, hay que recordar dos cuestiones fundamentales respecto de esta asignación. En primer lugar, las elecciones no son sólo un medio de trasladar de manera aproximada los votos de los ciudadanos a la composición de la Cámara, sino también, al menos en los sistemas parlamentarios como el español, un instrumento para componer mayorías de gobierno y a este respecto la dispersión de grupos favorece la inestabilidad. Por otra parte, los partidos minoritarios consiguen luego una representación en la vida parlamentaria muy superior a su peso real: a título de mero ejemplo, en la Mesa del Congreso de 2016, Ciudadanos, con 32 escaños, dispone de dos puestos sobre nueve, mientras que el Partido Popular con 137, sólo cuenta con uno más. Un dato adicional debería recordarse: mayor infrarrepresentación sufren otros partidos que, con un número de votos no despreciable, quedan fuera de la Cámara, como ha ocurrido en 2016 con el PACMA, cuyo 1,19% de sufragios no se traduce en representación alguna.

A lo largo de la vida del sistema electoral actual se han sucedido distintas propuestas de reforma que en estos años han incidido sobre cuestiones más o menos “de moda”. Por supuesto, no pretendemos analizar en profundidad todas ellas, pero sí exponer algunas reflexiones al respecto. En primer término, ha sido más o menos constante la queja respecto del carácter bloqueado de las listas electorales, por considerar que es excesivo el poder que se otorga a las cúpulas de los partidos. Con el fin de solucionarlo, no

⁹ Por limitarnos al último caso de UPYD, en 2011, Convergencia y Unión recibió 16 escaños con el 4,17% de los votos. Debemos, no obstante, reiterar que tampoco en este caso la sobrerrepresentación de CiU es muy alta, puesto que 16 diputados son el 4,57% del total.

han faltado propuestas para desbloquear el orden de los candidatos, de modo que cada elector pueda premiar o castigar a algunos de ellos, dentro, eso sí, de la misma candidatura. Se trata seguramente de una de las propuestas más desafortunadas que recurrentemente aparecen. En primer, porque la experiencia demuestra que no existe un apetito por parte de los electores en utilizar dicha herramienta: no hace falta más que acudir a los datos de las elecciones al Senado, cuyo sistema se parece *de facto* bastante al de una lista desbloqueada, para comprobar cómo la inmensa mayoría otorga todos sus votos al mismo partido político y respetando, además, el orden por éste establecido. Además, es un procedimiento que podría generar problemas de financiación electoral, al fomentar una doble campaña, la de los partidos entre sí y la de los candidatos de una misma formación en aras a mantener o alterar el orden indicado por el partido. Esta experiencia se vivió en Italia en los años '80 y fue rechazado por la Comisión Bozzi, por ser fuente de corruptela electoral. En fin, tampoco pueden olvidarse otros elementos relevantes, como la dificultad que comporta para el ejercicio del derecho de voto – todo sistema que requiera que el elector rellene algo desemboca en un crecimiento de los votos nulos por la inexperiencia de éste en la materia¹⁰ – o, asumida la existencia y constitucionalidad, al menos transitoria, de las cuotas por sexos en las candidaturas, su difícil mantenimiento en el caso de desbloqueo de la lista.¹¹

Otras propuestas pueden tener más sentido, asumiendo que se considere positivo que el pleno del Congreso pueda resultar más fragmentado y resulte más complicado formar mayorías de gobierno. Sin modificar la Constitución, podría aumentarse a 400 el número de diputados – lo que no parece compadecerse con el “espíritu del tiempo” en orden a la limitación de los costes de funcionamiento del sistema – reducirse a uno el número de diputados que cada circunscripción tiene garantizados, de forma que

¹⁰ Por citar un ejemplo, en las elecciones de 2016 el porcentaje de votos nulos al Congreso fue de un 0,93% del total emitido, cifra que se elevó en el Senado al 2,53%. En otras elecciones las diferencias son incluso mayores, lo que es significativo si se considera que el votante sólo ha de marcar un número limitado de equis para expresar su voto, sin tener que expresar preferencia alguna.

¹¹ Sin perjuicio de declarar mi oposición a este sistema, el Tribunal Constitucional ha reiterado – en ocasiones con obligadas sentencias interpretativas para limitar sus efectos – la conformidad con la Constitución de las listas “paritarias”, como sucede con las SSTC 12/2008, 13/2009 y 40/2011.

las provincias más pobladas ganarían peso a costa de las menos habitadas; suprimir la barrera electoral o incluso buscar una fórmula más favorable a las minorías. No son demasiados los autores que propugnan el sistema de voto único transferible, de cierta difusión en países anglosajones, pero que requeriría del elector un mayor esfuerzo y que, además, retrasaría la operación de recuento, haciendo imposible algo a lo que los electores españoles están acostumbrados, como es conocer con gran rapidez (poco más de dos horas), el resultado de la votación. Algunos estudios se han planteado en este sentido sustituir el método D'Hondt por una fórmula de cociente o, más recientemente, por el sistema Sainte Lagüe. Ambas opciones permiten que el elector siga limitándose a escoger una papeleta con la lista de su preferencia y no deberían dilatar la difusión de los resultados. Sin embargo, se les considera más proporcionales que el método D'Hondt. En realidad, las cosas no son tan sencillas. De hecho, la fórmula Sainte Lagüe, que supone sustituir los divisores de la D'Hondt (1, 2, 3, 4 y así sucesivamente hasta el total de puestos a cubrir) entre los que se divide el número de votos de cada formación por 1, 3, 5, 7, etc.,¹² no es necesariamente más proporcional, sino en principio más favorable a las formaciones que obtienen menos votos, puesto que se reduce mucho el valor de los cocientes siguientes al primer escaño obtenido. Desde luego, puede decirse que, como tendencia – al igual que todos los métodos de asignación de escaños por lista, en realidad la que resulta sobrerrepresentada es la que obtiene el último puesto en disputa – esta fórmula favorece la pluralidad de la Cámara resultante, pero no necesariamente su proporcionalidad. Si sustituimos pluralidad por fragmentación y pensamos en la competencia que tiene el Congreso para formar mayorías de gobierno, es fácil deducir cuál es el precio a pagar.

Por mi parte considero pertinente dejar sentadas las siguientes consideraciones respecto de una reforma electoral. Ante todo, debe reflexionarse cuidadosamente acerca de su necesidad. Entiendo que la pidan los partidos que se sienten más perjudicados por el sistema vigente, pero lo cierto es que no parece que España tenga un problema de representatividad del Parlamento. Frente al alto grado de abstencionismo que se dio en épocas de la Restauración, el porcentaje de participación, casi siempre cercano, al menos, al 70% y muchas veces por encima del 75%, demuestra una confianza

¹² Como se sabe, el método Sainte Lagüe modificado comienza con un divisor de 1,4 en lugar de 1.

notable de los electores en el sistema, tanto más de reseñar cuanto que el voto es voluntario. Desde luego, es un interés mucho mayor que el que han suscitado casi todos los referendos celebrados y de los que en ocasiones se ha querido ver una genuina manifestación de voluntad popular a la que ningún obstáculo jurídico – ni siquiera la Constitución – se puede oponer.¹³ En cuarenta años los electores han cambiado mayorías de gobierno, han hecho desaparecer partidos políticos mayoritarios, han alumbrado y abandonado alternativas de todo el espectro ideológico, han facilitado mayorías absolutas y situaciones de desgobierno objetivo (las menos de las veces, es verdad), pero siempre han participado, muchas veces con entusiasmo, esperanza o rabia, en unos comicios que han considerado como propios. Algo bueno tendrá el sistema actual para recibir tan alto respaldo.

Asumida, en su caso, la necesidad de una reforma, ésta, en segundo lugar, ha de ser pactada y obedecer a un muy amplio consenso, por supuesto superior al de la mayoría absoluta exigida en la Constitución para la aprobación de la LOREG (artículo 81.2). Pensemos en que el sistema electoral vigente es, como se ha señalado, incluso más antiguo que la propia Constitución. Ninguna reforma es inocua y los partidos van a afrontarla con la calculadora en la mano, sin perjuicio de que luego el funcionamiento de la ley electoral no tenga por qué ser el esperado.¹⁴ En cualquier caso, una reforma impuesta sin acuerdo correrá el riesgo de modificarse en el mismo momento en que una nueva mayoría salga de las urnas. La experiencia de las

¹³ Sigamos con los datos tozudos: es cierto que el referéndum para la ratificación de la Ley para la reforma política gozó de una participación del 77,8% de los electores y que el de ratificación de la Constitución se mantuvo en un importante 67,11%. Sin embargo, todos los demás han visto una participación sensiblemente menor: el de la permanencia o salida de la OTAN contó con un porcentaje de votos del 59,42% (no obstante aún claramente por encima de la mitad del cuerpo electoral), el de ratificación del Tratado Constitucional europeo se quedó en un magro 42,32% y el de ratificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 en un 48,85%; menor aún fue la participación en el referéndum de ratificación del Estatuto de Andalucía de 2007, en el que la participación se quedó en el 36,28%. Con estos datos es difícil cuestionar la legitimidad de las elecciones al Congreso de los Diputados.

¹⁴ El ejemplo de Italia en 2006 fue palmario: la ley electoral se cambió sin consenso para tratar de asegurar a la coalición del entonces Primer Ministro Silvio Berlusconi la mayoría absoluta en la Cámara de los Diputados, donde esperaba una victoria por escaso margen y volver muy difícil una mayoría en el Senado, donde esperaba una derrota por la mínima, lo que le permitiría negociar con los senadores vitalicios la formación de un Gobierno. El resultado fue justo a la inversa.

continuas reformas electorales en Castilla-La Mancha, hechas con criterios absolutamente partidistas, nos ahorra buscar ejemplos más lejanos.

Si aun así se buscara tocar el sistema, lo primero que ha de pensarse es qué se pretende mejorar y sopesar aquello que se perderá. Por ejemplo, reforzar la igualdad del voto, eliminando la sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas supondrá, a cambio, convertir casi en irrelevantes a sus habitantes, que seguramente se apartarán en cierta medida del proceso político, haciendo más difícil el equilibrio territorial. Favorecer la proporcionalidad implicará mantener los sistemas de listas y, por tanto, la disciplina interna de los grupos parlamentarios. Un sistema mayoritario podrá presumir de mayor cercanía entre el diputado y el elector, pero a riesgo de volver imprevisible el resultado de ciertas votaciones en la Cámara, de tener que construir las circunscripciones de la nada – con el problema de quién fija sus límites para que no favorezcan a una opción determinada – e incluso de introducir corruptelas de tipo clientelar en la elección. Si lo que se busca es aumentar la pluralidad de la Cámara, el riesgo de inestabilidad y de inacción del Gobierno por falta de apoyos parlamentarios será mayor. En este ámbito, reconozco que, teniendo en cuenta los resultados que hasta ahora ha ofrecido el sistema, muy positivos en general en términos de estabilidad gubernamental y de alternancia política, así como de limpieza de las elecciones, apuesto por una alternativa bastante conservadora. Si el principal problema detectado es el del exceso de poder de partidos nacionalistas, no excesivamente sobrerrepresentados, pero que sí han gozado de la condición de complementos indispensables para formar mayoría, podría intentar solventarse incorporando a nuestro derecho el premio de mayoría que existe en otros sistemas, como el griego y el italiano.¹⁵ A tal efecto podría crearse una bolsa de hasta 50 diputados – hasta agotar el tope de 400 fijados por la Constitución – que se otorgara al ganador, con un reparto provincial, que respete la previsión del artículo 68.2 CE. En este sentido, la bolsa se repartiría entre las distintas provincias, incrementando su representación en atención a su población y resultarían elegidos los siguientes

¹⁵ Actualmente, de acuerdo con la Ley Electoral de 6 de mayo de 2015, n. 52, conocida como *Italicum*, quien obtiene un 37% de los votos recibe un premio de mayoría de 340 escaños, previsión ésta declarada constitucional por Sentencia de 25 de enero de 2017, n. 35, del Tribunal Constitucional. En las últimas elecciones este premio no se ha utilizado debido a que ninguna formación alcanzó el umbral requerido.

candidatos presentados en cada una de ellas por el partido ganador a escala nacional. El decreto de convocatoria podría incluir ya el reparto provincial de los cincuenta escaños adicionales. Por supuesto, podría estudiarse tanto la posibilidad de contemplar un umbral mínimo para acceder al premio, como no aplicarlo en el caso de que el partido ganador ya tuviera mayoría absoluta. Como ventajas propias de este sistema estarían la de no modificar la Constitución, no alterar las costumbres del elector y de los partidos políticos actuales, mantener la proporcionalidad del sistema, pero a la vez reforzar la posición parlamentaria del Gobierno, sin que se dificulte, en cambio, la alternancia política. En cambio, no garantiza la mayoría absoluta del ganador, puesto que, con resultados como los producidos en las elecciones de 2015 y 2016, ni aun con el total de los 50 escaños éste la alcanzaría, con lo que se aproximaría más al modelo griego que al italiano.

III. LAS ELECCIONES PARA EL SENADO

Algo más parcos en nuestras consideraciones deberemos mostrarnos en lo que se refiere a las elecciones al Senado. En primer lugar, por la diferente “posición institucional”, en palabras del Tribunal Constitucional,¹⁶ que mantiene esta Cámara respecto del Congreso, y que ha supuesto un menor interés doctrinal por la elección de sus miembros. Pero, además, porque el sistema elegido es una suerte de *rara avis* en nuestro derecho electoral que, a diferencia del empleado en el Congreso, no ha servido de modelo para ninguna otra elección de órganos representativos, con la única excepción – bien poco significativa, por lo demás – de los comicios para concejales en municipios con una población mayor de 100 y menor de 250 habitantes.

Como es sabido, y dejando a un lado los senadores de designación autonómica, el sistema electoral responde a una fórmula mayoritaria, en teoría sin listas electorales, pero corregido por el carácter plurinominal de casi todas las circunscripciones y por el voto limitado de los electores, que sólo podrán escoger un máximo de tres o dos candidatos, según los casos. Se trata de que, en condiciones normales los candidatos pertenecientes al partido más votado se queden con la mayoría de los senadores, mientras que el segundo partido se quede con uno. El sistema se completa con unas circunscripciones provinciales, más las islas y Ceuta y Melilla, que eligen

¹⁶ STC 234/2000.

cuatro senadores cada una, tres en el caso de las islas mayores, dos cada una de las Ciudades Autónomas y uno cada isla menor. El sistema se inspira vagamente – al menos en su fórmula – en el vigente durante la II República y que ha recibido duras críticas por parte de los historiadores por haber acentuado las variaciones producidas en la voluntad del cuerpo electoral, facilitando cambios bruscos de mayoría parlamentaria.¹⁷

En el caso actual las cosas no han resultado tan dramáticas, si bien sí es posible detectar cambios relativamente importantes en la composición de las Cámaras electas respecto del Congreso. En particular, destaca la mayor facilidad para obtener la mayoría absoluta por parte del partido ganador de las elecciones. En concreto, sólo en las elecciones de 1993, 2004 y 2008 éste obtuvo una mayoría simple, mientras que en los demás casos la victoria lo ha sido con mayoría absoluta. Asimismo, aunque en general debe destacarse la coincidencia de mayorías entre el Congreso de los Diputados y el Senado, no han faltado ocasiones en las que éstas han sido divergentes, en especial cuando la diferencia entre los dos grandes partidos de cada elección no ha sido muy grande. Así, después de las elecciones autonómicas de 1995 en el Senado el Grupo mayoritario pasó a ser el Popular, en detrimento del Socialista, que conservaba una corta mayoría en el Congreso. De manera más clara, en 2004 y 2008 hubo sendas mayorías relativas del Grupo Popular, cuando en el Congreso era mayoritario el Grupo Socialista. Por supuesto, también cabe hablar de una composición bastante distinta en 2015 y 2016 pues, a pesar de que en ambas Cámaras el Grupo Popular ha sido mayoritario, en el Senado lo ha sido con mayoría absoluta, frente a la muy exigua mayoría que ostenta en el Congreso, donde, además, debe convivir con otras tres fuerzas nacionales con un alto número de escaños.

Otros elementos que han de tenerse en cuenta ya se han apuntado anteriormente. La fórmula electoral del Senado ha demostrado que los electores son muy fieles a las siglas por las que se deciden en cada momento, de manera que el porcentaje de votantes que escoge candidatos de partidos distintos es prácticamente insignificante. Es también muy bajo el porcentaje de votantes que opta sólo por un candidato, más aún si se considera que un alto número de estos votantes lo hacen al primero de los

¹⁷ En este sentido, véase PAYNE, S. G.: *El colapso de la República*, La esfera de los libros, Madrid, 2006.

candidatos agrupados bajo los mismos símbolos, convencidos de que con ello votan a todos los candidatos a la vez. Por otro lado, la participación es sustancialmente igual a la de las elecciones al Congreso, lo que se explica seguramente por la coincidencia entre ambos comicios, pero que redundan en una alta legitimación democrática de los senadores electos, por más que habitualmente se haga poco hincapié en esta circunstancia. En fin, no vamos a detenernos en la designación de los senadores autonómicos, por elección de las Asambleas legislativas autonómicas, por trascender el ámbito puramente electoral.¹⁸

IV. LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

Más allá de las consideraciones acerca del sistema electoral español, que merecen estudios más centrados en la ciencia política que en lo estrictamente jurídico, las elecciones celebradas desde 1977 reúnen otras dos características que no siempre fueron reconocidas en la historia constitucional española y que hoy nadie discute con una mínima fundamentación: en primer lugar, la limpieza de los comicios y, en segundo término, el alto grado de eficacia con el que éstos se organizan, plasmado, entre otras circunstancias, en el casi inmediato conocimiento de los resultados, que no se retrasa mucho más allá de las dos horas después del cierre de los colegios.

La primera de estas notas se consigue, además de por la convicción cívica de la sociedad española, muy respetuosa con el correcto funcionamiento del proceso electoral —como lo prueba, por ejemplo, el altísimo grado de cumplimiento de deberes electorales como el de asistencia como miembro de una mesa electoral,¹⁹— gracias a un entramado administrativo tan austero en su organización, como eficaz y eficiente en sus resultados, como es la Administración electoral. No es éste el lugar para entrar a fondo en la estructura, naturaleza y funciones de la Administración electoral, tema

¹⁸ Sobre este tipo de senadores sigue estando vigente GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*. Cortes Generales-CEC, Madrid, 1995.

¹⁹ Es verdad que la LOREG sanciona como delito electoral la inasistencia al colegio electoral de los electores sorteados como miembros de las mesas y que, cada cierto tiempo se conoce la imposición de alguna multa a tal efecto, pero no lo es menos que el castigo es relativamente leve y proporcionalmente poco aplicado, por lo que podemos cifrar en la convicción más que en el temor a la consecuencia jurídica la causa de este alto cumplimiento del deber electoral.

para el que me remito a lo que escribí en 2007 en una monografía que, en esencia, sigue siendo válida.²⁰ Sí que procede destacar el gran mérito del funcionamiento de esta organización, insisto, no sólo eficaz, sino altamente eficiente, teniendo en cuenta lo reducido de su aparato burocrático más allá del período electoral.

Comenzando por las mesas electorales, ha de destacarse el singular acierto de su designación por sorteo, e incluso de los relativamente bajos requisitos de cualificación para formar parte de ellas, elemento necesario, sobre todo en pequeñas poblaciones, para que el mayor número posible de electores puedan formar parte de ellas. El resultado es conocido y ha sido perfectamente expuesto por el Tribunal Constitucional: si bien es verdad que la falta de familiaridad de los miembros de las mesas con los entresijos del procedimiento electoral puede en ocasiones dar lugar a algunos errores, este inconveniente queda sobradamente compensado con la exquisita neutralidad política que ha demostrado el sistema.²¹ Por lo demás, tanto los folletos informativos, como la presencia de interventores y apoderados de las candidaturas y, sobre todo, la labor de las Juntas electorales de zona en la jornada de votación para aclarar las dudas más corrientes, permiten que el proceso se desarrolle casi siempre sin ninguna novedad reseñable.

Por lo que respecta a las Juntas, tras las reformas llevadas a cabo a principios de los años '90 su funcionamiento es en esencia muy correcto. Hasta la LO 8/1991 es cierto que no existía una unificación de doctrina en torno a los criterios dictados por la Junta Electoral Central, razón por la cual en ocasiones se produjeron diferencias de criterio que se explicitaron en las elecciones generales de 1989, con diversos episodios de corrección de la proclamación de electos e incluso la repetición del acto de votación en Melilla. Sin embargo, desde entonces el refuerzo de las potestades de aquélla, junto con su creciente prestigio debido, entre otras razones, a su condición de órgano permanente respecto de las Juntas provinciales y de zona, ha llevado a que su capacidad de dictar instrucciones se haya usado con relativa intensidad y a que éstas se cumplan puntualmente. Por otro lado, la imparcialidad política de las Juntas resulta indubitada, sustentada no sólo en el hecho de la mayoría judicial de su composición (en principio

²⁰ PASCUA MATEO, F.: *La Administración electoral*. INAP, Madrid, 2007.

²¹ STC 24/1990.

no tendrían los jueces por qué ser políticamente más independientes que los profesores universitarios, más allá de la prohibición, puramente formal, de estar afiliados a un partido político), sino, sobre todo, a su designación por sorteo, de manera que a ningún nombramiento *ad hoc* deben su cargo.

Por tanto, las únicas cuestiones que pueden merecer alguna reflexión son de relativamente poco calado y tienen que ver con algún inconveniente derivado del escaso grado de institucionalización de los escalones inferiores de las Juntas. En efecto, como se sabe, las Juntas provinciales y de zona son órganos no permanentes, constituidos para períodos electorales concretos y que se disuelven automáticamente a los cien días de la votación. Por otra parte, no todas las Comunidades Autónomas han desarrollado sus propias Juntas electorales, que sí son permanentes. Tal es el caso de Madrid, Cantabria o Cataluña, por distintas razones. Ello comporta algunos inconvenientes que convendría afrontar. En primer lugar, algunos problemas puramente burocráticos, como, por ejemplo, quién expide la credencial de los nuevos diputados nombrados en el caso de vacante producida con posterioridad a su disolución. De facto, la solución es que lo haga la Junta Electoral Central, aunque en algún momento ello ha generado alguna duda y, sobre todo, supone ejercer una competencia que el ordenamiento no le otorga expresamente, al margen del inconveniente que puede producirse en ocasiones desde un punto de vista de pura intendencia para localizar a sus miembros en tiempo útil a las urgencias parlamentarias. También pueden plantearse dudas acerca de quién se hace cargo de la documentación electoral generada en cada proceso. En principio podría pensarse en la secretaría del Juzgado correspondiente, pero, además de que la condición de secretario varía con cada proceso, es una carga material que no pueden asumir, razón por la cual tanto el Gobierno central, como los ejecutivos autonómicos y los ayuntamientos respectivos se ven obligados a prestar ayuda. Por esta razón sería preciso, al menos y como ha señalado algún autor,²² constituir unas secretarías permanentes para cada junta electoral que asuma estas tareas.

Ello podría complementarse con un período más largo de permanencia de las Juntas hasta su disolución. La razón de esta necesidad es de

²² ARNALDO ALCUBILLA, E.: “La Administración Electoral española: naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40, 1994, pp. 71-102.

permitir a estas Juntas ejercer su potestad sancionadora respecto de los expedientes ya incoados, sin que deba concluirlos la Junta Electoral Central, como sucede en la actualidad, si bien un efecto parecido podría lograrse con la reducción a tres meses de la duración de este procedimiento que, por lo demás, tampoco adolece de una tramitación muy complicada.²³ En cambio, no se solucionaría la cuestión de los expedientes – seguramente muy escasos – que procedan de denuncias presentadas con posterioridad, antes del plazo de prescripción de las infracciones. Éstos deberían resolverse inevitablemente por la Junta Electoral Central, salvo que se optara por conferir a las Juntas provinciales y de zona una permanencia que seguramente pueda también resultar excesiva.

Por último, cabe destacar también la eficacia de los instrumentos de control jurisdiccional sobre los actos de la Administración electoral. Tanto la jurisdicción ordinaria, a través de los recursos contencioso-electorales, como el Tribunal Constitucional, a través del amparo electoral, han proporcionado soluciones rápidas – en el término de muy pocos días – y ajustadas a los relativamente escasos (con excepción de los recursos contra la no proclamación de las candidaturas sucesoras de Herri Batasuna, que fueron un auténtico *tour de force* para estos procedimientos en 2003 y 2007) pero relevantes conflictos que han surgido en la materia.²⁴

V. LA TITULARIDAD DEL DERECHO DE SUFRAGIO

No han sido estos cuarenta años ajenos, por otro lado, a debates en torno a la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio, tanto activo como pasivo. Como en los casos anteriores, se trata sólo de aportar algunas reflexiones al respecto, sin adentrarnos en unas profundidades ya tocadas por otros autores.

1. *El derecho de sufragio activo*

Comenzando por el derecho de sufragio activo, la mayor parte de los esfuerzos –muy loables– han ido en la línea de facilitárselo a los electores

²³ Sobre esta cuestión véase PASCUA MATEO, F.: “Las potestades sancionadora y ¿disciplinaria? de la Administración electoral”. En: *RAP* n° 202, 2017, pp. 393-435.

²⁴ Entre la literatura al respecto, me permito citar PASCUA MATEO, F.: *El control de las elecciones*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2009.

que cuentan con algunas dificultades añadidas, sea por condiciones físicas –haciendo posible el voto directo de invidentes– o por sus circunstancias vitales.²⁵ En este sentido, mucho se ha escrito y buenas normas se han aprobado para facilitar la vida de militares o personal embarcado,²⁶ así como de españoles temporalmente en el extranjero –los famosos Erasmus, por ejemplo– quienes durante mucho tiempo no tuvimos la posibilidad de votar desde el extranjero. Por el contrario, se ha optado, creo que con buen criterio, aunque hoy vuelve a estar discutido, por limitar el voto de los españoles inscritos en el CERA. Como se sabe, en la actualidad los residentes ausentes no pueden votar en las elecciones locales y han de solicitar su participación en el resto de procesos. Se trata de una medida que puede resultar *a priori* antipática, pero que elimina corruptelas y reduce la importancia de un censo cuya corrección, exactitud y limpieza es mucho menor que la del censo de residentes en España. Además, no tiene mucho sentido, por ejemplo, permitir el voto en unas elecciones municipales de un español que lleva ausente de su localidad varias décadas, no conoce ya sus problemas cotidianos ni tributa para las arcas locales.

También en materia de titularidad del sufragio activo (sin descartar el pasivo, pero se plantea menos a este respecto), se plantea ampliarlo a todo tipo de extranjeros –al menos en las elecciones locales– así como a los menores con dieciséis o más años. Respecto de la segunda cuestión, al margen de requerir una reforma de la Constitución, que fija en dieciocho años la mayoría de edad (artículo 12), es una petición absolutamente incoherente con otros elementos de nuestro ordenamiento, que parecen ir encaminados más bien a una prolongación de la infancia y de la menor edad. Así, desde la elevación de la edad mínima para el consentimiento válido para relaciones sexuales hasta, sobre todo, la propia para la asunción de plena responsabilidad penal,²⁷ el derecho español parece inclinado a retrasar en

²⁵ A este respecto, puede consultarse GÁLVEZ MUÑOZ, L. A.: *El derecho de voto de los discapacitados y otras personas vulnerables: teoría, crítica y práctica*. Tirant lo Blanc, Valencia, 2009.

²⁶ Véase GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. y RUIZ GONZÁLEZ, J. G.: “El procedimiento de votación del personal embarcado”. En: *Revista de las Cortes Generales*, núm. 79, 2010, pp. 7-41. Para el personal militar, puede consultarse PASCUA MATEO, F.: *Fuerzas armadas y derechos políticos*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2006.

²⁷ Recuérdese que el artículo 69 del Código Penal prevé que se pueda aplicar a los mayores de dieciocho años y menores de veintiuno la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

alguna medida el pase a la edad adulta y eso no parece fácil de compaginar con el derecho a participar en algo tan relevante como unas elecciones.

Por lo que se refiere al voto de los extranjeros,²⁸ como se sabe ya el artículo 13.3 CE permitía el derecho de sufragio activo en las elecciones locales bajo ciertas condiciones, previsión que se vio ampliada en 1992 con la primera reforma constitucional para incluir el derecho de sufragio pasivo con el fin de dar cabida al derecho de los ciudadanos europeos reconocido en el recién firmado Tratado de Maastricht. Desde entonces los ciudadanos de la Unión, más los nacionales de Noruega, gozan del derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones locales y los primeros también al Parlamento Europeo. Por otro lado, desde 2008 se fueron aprobando también convenios específicos con otros Estados para reconocer este derecho a ciudadanos de otros países, siempre con la condición de la reciprocidad exigida por la Constitución. Incluso no han faltado buenos autores que se han mostrado partidarios de una reforma para eliminar este requisito y, en todo caso, han propugnado una interpretación amplia de lo que deba entenderse por reciprocidad, con el fin de no impedir este derecho, aunque en sus países de origen no existan elecciones libres o los españoles vean muy limitado el ejercicio efectivo de esta facultad. Desde luego, tiene mucho sentido facilitar que quien vive en España, asumiendo todas las responsabilidades que ello conlleva, tenga la posibilidad de participar en las elecciones, más aún cuando por este hecho sí ha de pagar impuestos en nuestro país. No obstante, habrá de dejar claro que esta opción vale sólo para las elecciones locales (en clara coherencia con la prohibición del voto de los españoles ausentes para estos procesos) y con unos requisitos mínimos de residencia prolongada, de modo que no sea factible en el caso de estancias breves. Para el resto, la opción de adquirir la nacionalidad española es relativamente sencilla (en el supuesto más extremo no se requerirían más de diez años), es compatible con el mantenimiento de la ciudadanía de origen en muchos supuestos y se configura como la vía más idónea para una participación plena en la decisión de los destinos de la comunidad.

²⁸ Sobre esta cuestión, véase SANTOLAYA MACHETTI, P y SÁNCHEZ REVENGA, M., *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

En fin, en cuanto al ejercicio del derecho, también se ha planteado la posibilidad de dar salida a algunos de los traumas que aún pesan de nuestro pasado más reciente. Se trata del voto de la llamada “diáspora vasca”, respecto de la que se ha propuesto facilitar su ejercicio en las circunscripciones vascas, aun cuando hayan trasladado su residencia a otros lugares de España como consecuencia de la presión terrorista o de su entorno. Acerca de la constitucionalidad y cauces para canalizar esta petición ya me pronuncié en su momento, en páginas que aún me parecen vigentes y a las que remito al lector interesado.²⁹

2. El sufragio pasivo

Pasando al derecho de sufragio pasivo, el debate fundamental se ha producido con ocasión de la imposición de las denominadas listas equilibradas o paritarias, que pretenden asegurar una composición igualitaria de sexos en las candidaturas. La regulación estatal se llevó a cabo por medio de la Ley Orgánica 3/2007, que estableció un porcentaje mínimo del cuarenta por ciento para cada sexo en tramos de cinco y en el total de la lista, incluyendo los suplentes. En el ámbito autonómico las leyes han ido más allá, con la regulación de listas cremallera –alternancia exacta entre sexos– como ocurre en Andalucía, o incluso cuotas directas en exclusiva a favor de las mujeres, a las que la legislación electoral vasca reserva desde 2005 la mitad de la candidatura. El Tribunal Constitucional ha ratificado en varias ocasiones la constitucionalidad de estas medidas, no exentas de polémica por la fragmentación del cuerpo electoral que suponen.³⁰ No obstante, se vio en la necesidad de dictar una sentencia interpretativa con relación a la reforma electoral vasca de 2005, con el fin de imponer también una cuota de al menos el cuarenta por ciento a favor de los hombres. En cualquier caso, tras más de diez años de vigencia de este sistema de cuotas, quizá haya llegado ya el momento de valorar su supresión, en la medida en que, como señala el propio Tribunal, este sistema ha de considerarse puramente temporal, justificado sólo como instrumento para favorecer la igualdad ante una situación de origen desigual, de modo que, una vez generalizada

²⁹ PASCUA MATEO, F.: “Una reforma electoral posible: el voto de la diáspora vasca”, *RAP*, n° 189, 2012, pp. 105-136.

³⁰ Véanse SSTC 12/2008, 13/2009 y 40/2011.

la participación de ambos sexos en la vida política, el propio principio de la cuota pierde legitimidad.³¹

Más reciente es la regulación de una llamada incompatibilidad sobrevenida que determina la obligación de abandonar el cargo a quienes hayan sido condenados, aun por sentencia no firme, por determinados delitos. Introducida por la LO 3/2011, se extiende también a quienes concurren en candidaturas que después de la elección hayan sido declaradas sucesoras de un partido político ilegal. Se trata de un supuesto que ha ido ya dando lugar a varias pérdidas de mandato y que se acerca al límite de lo constitucionalmente admisible. En efecto, recuérdese que el derecho al recurso en el ámbito penal forma parte del contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, según se desprende de los tratados internacionales y de la jurisprudencia del TEDH y del Tribunal Constitucional en España. Privar a un cargo de su puesto sin esperar a la firmeza de la sentencia puede obedecer, sí, a un fin legítimo, pero adelanta una consecuencia muy grave para una sentencia que podría más tarde revocarse.

VI. OTRAS CUESTIONES: CAMPAÑA ELECTORAL, FINANCIACIÓN Y RÉGIMEN SANCIONADOR

1. *La campaña electoral*

Sobre la campaña electoral, los cuarenta años transcurridos han asistido a múltiples cambios tanto en el modo en que se conduce como en su regulación. Las elecciones de 1977 y las primeras posteriores siguieron un modelo muy propio de los años '30, últimos en los que se tenían referencias prácticas, con despliegue de cartelería y grandes concentraciones de militantes y simpatizantes de los partidos, plagadas de discursos de los líderes nacionales, en las principales capitales de provincia. Por ello, la regulación de las campañas en la LOREG presta especial atención a la distribución de espacios para tales carteles y a la cesión de locales para mítines. Pronto, sin embargo, asumieron gran protagonismo los medios de comunicación,

³¹ Sobre el tema, puede consultarse, entre otras, TORRES MUÑOZ, I.: “Nuevas cuestiones del derecho de sufragio pasivo”. En: PASCUA MATEO, F. [Dir.], *Estado democrático y elecciones libres: Cuestiones Fundamentales de Derecho Electoral*, Asamblea de Madrid-Thomson Reuters, Cizur Menor, pp. 137-180.

públicos y privados, tanto de prensa como de radio y, sobre todo, televisión.³² La regla aplicada para garantizar la igualdad de oportunidades fue la de tasar un reparto de los tiempos informativos de los medios públicos en función de los últimos resultados equivalentes. Para los medios privados, la libertad de información obliga a un control menor por parte de la Junta Electoral Central, que, sin embargo, sí puede intervenir a instancias de las candidaturas concurrentes. Además, se prohíben los anuncios en televisiones privadas – no así en radios – límite que se compensa con la cesión de espacios gratuitos en las públicas. El régimen es, por supuesto, susceptible de críticas, pero no funciona demasiado mal. En particular destaca el rechazo sistemático por los medios públicos de los criterios de la Junta Central que, sin embargo, cumplen escrupulosamente, quienes proponen un reparto atendiendo a lo que denominan “interés informativo”. Mi opinión es que, dado precisamente ese carácter público y la falta de neutralidad con la que en muchas ocasiones se han comportado tales medios, un criterio tan subjetivo podría afectar negativamente a la igualdad de armas de las candidaturas, por lo que los criterios de la Junta, insisto, sin duda discutibles, presentan sin embargo la ventaja de resultar muchos más objetivos y libres de sospecha. En esta misma línea se ha situado la difícil pero creciente práctica de debates electorales a dos o más bandas en televisión, hoy parece que relativamente asentadas y respecto de la que la normativa electoral dictada por la Junta Central se ha limitado a exigir que, de ser un mero cara a cara, queden compensados con otros debates más abiertos u otras fórmulas como las entrevistas a otros candidatos.

Pero la campaña sigue evolucionando. Las tecnologías de la información han incidido en gran medida en la forma de comunicar e incluso en las posibilidades de hacer cumplir los límites legales. Por poner un ejemplo, la normativa sobre encuestas electorales, que prohíbe su difusión durante los cinco días anteriores a la votación, no ha impedido la difusión de algunos sondeos por sitios web de medios de comunicación no españoles. Del mismo modo, se ha conocido la convocatoria de concentraciones y manifestaciones

³² Además de por la LOREG, el grueso de esta materia se regula por la Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, de interpretación del artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en lo relativo a las garantías de respeto a los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa por los medios de comunicación en periodo electoral (modificada por Instrucción de la Junta Electoral Central 1/2015, de 15 de abril).

de claro contenido electoral en momentos delicados como la jornada de reflexión. Al propio tiempo, las redes sociales se han convertido en un canal privilegiado de campaña, no sólo a través de la difusión tradicional de mensajes por las candidaturas, sino con la creación de corrientes de opinión a través de activistas en las redes o incluso de usuarios ficticios que emiten mensajes automatizados (los conocidos como *bots*), que pueden no sólo amplificar noticias reales sino dar pábulo a auténticos bulos o manipulaciones. Incluso se han convertido en un instrumento muy útil, a través de la utilización del *big data*, para captar los estados de ánimo de sectores muy relevantes del cuerpo electoral y así ajustar el contenido de los mensajes de campaña. Todo ello supone un desafío para las instituciones y la legislación encargadas de garantizar la limpieza de las elecciones y la igualdad de oportunidades entre las candidaturas. Nuestra normativa ha ido acercándose progresivamente a alguno de estos aspectos, más en el caso de las instrucciones dictadas por la Junta Electoral Central³³ que en la Ley Orgánica, pero dista mucho de estar al día. Seguramente un buen estudio, discreto y tranquilo, pero sostenido, como el que llevó a las reformas de las leyes orgánicas 2 y 3/2011 en otras materias, podría alumbrar propuestas razonables al respecto.

2. La financiación electoral y el régimen sancionador

Para concluir resta el repaso de otros temas muy relevantes relacionados con la intendencia electoral. Seguramente, el más influyente es la financiación electoral, cuestión seguramente abstrusa pero decisiva para la igualdad de oportunidades de la campaña. Es evidente que se trata también de la materia respecto de la que pueden esperarse más críticas fundadas. En efecto, la financiación de las campañas electorales ha sido fuente en España – como por lo demás en casi todas las democracias – de corrupción en busca de mayores caudales con los que sufragarlas, así como de vulneración de la normativa que las regula, pues está claro que todas las formaciones políticas apuran al máximo (y a veces aún más) los límites

³³ A título de ejemplo, véase la Instrucción 3/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación de la prohibición de realización de campaña electoral incluida en el artículo 53 de la LOREG, donde se incluyen ya algunas actividades de propaganda a través de SMS, blogs, banners en sitios web, etc.

legalmente establecidos.³⁴ Vaya por delante que no es una materia sencilla. Por de pronto, la libertad de concurrir a las elecciones comporta en alguna medida el derecho a buscar la mejor financiación posible de la propia candidatura. Este derecho, naturalmente, queda condicionado a la publicidad de las aportaciones recibidas, de modo que los electores puedan conocer qué intereses están detrás del candidato. En este sentido, el sistema español de financiación eminentemente pública supone de algún modo consagrar la estructura de partidos existente, en tanto que los fondos se distribuyen en función de resultados pasados, lo que supone una barrera de entrada a nuevas formaciones. Por otro lado, la experiencia demuestra también que en muchas ocasiones la financiación no llega sólo de parte de grupos de intereses – incluyendo en ellos también a todo tipo de activistas – defensores de una determinada legislación en campos concretos, sino que procede de empresarios que pretenden obtener compensaciones económicas directas a través de la contratación administrativa o de la política urbanística.

Por esta razón, una buena legislación de la financiación electoral ha de partir de la fijación de un límite de gasto en la campaña, que reduzca el apetito de los candidatos por obtener recursos y, consecuentemente, las deudas contraídas con sus contribuyentes. Por otro lado, debería ser un sistema mixto, que permitiera conjugar financiación pública y privada, ambas perfectamente identificadas y accesibles al general conocimiento. Los fondos públicos deberían ser en parte fijos, con el fin de garantizar una cierta igualdad a los concurrentes, y en parte en función de resultados, para asegurar su empleo por fuerzas con una cierta implantación social. Por supuesto, dado que se trata de una modalidad de subvención – aunque excluida del ámbito de aplicación de la Ley 38/2003 – han de estar sometidos a un estricto control. En cuanto a las contribuciones privadas, parece sensato que, además de ser públicas, tengan un límite, con el fin de que su capacidad de influencia en las candidaturas no sea excesiva. En cambio, no veo imprescindible la prohibición de aportaciones por parte de personas jurídicas y entes no personificados que establece la ley española. La LOREG y la Ley Orgánica de financiación de los partidos políticos ha ido acomodándose en cierta medida a estos parámetros, añadiendo garantías

³⁴ Basta leer en este sentido las páginas de los informes que regularmente aprueba el Tribunal de Cuentas para comprobar que no hay fuerza política relevante a la que no se hayan advertencias serias sobre incumplimiento de la normativa sobre financiación electoral.

como la obligación de abrir una cuenta bancaria única para centralizar los ingresos y gastos electorales y así facilitar su fiscalización por el Tribunal de Cuentas, o equiparar al régimen previsto para las donaciones privadas la condonación total o parcial de una deuda por parte de una entidad de crédito. No obstante, se mantienen algunos elementos de distorsión a favor de los partidos ya asentados institucionalmente como el adelanto parcial de la subvención electoral, que les coloca en una ventaja no justificada frente a otras formaciones.

Por último, podemos concluir con una mención al régimen sancionador que tiene que garantizar el cumplimiento de toda la normativa. Los delitos electorales apenas han evolucionado desde el Real Decreto-ley 20/1977, de 20 de marzo sobre medidas electorales. En general, la regulación se ha mostrado suficiente para hacer frente a las conductas infractoras. No ocurre lo mismo con las sanciones administrativas, que sufren una regulación muy defectuosa y son tan suaves que sólo el general convencimiento facilita el cumplimiento de la legislación más que la efectividad de la amenaza de la sanción que pueda imponerse. Una eventual reforma de la LOREG debería garantizar, como ya he expuesto en otro lugar, tanto una adecuada tipificación de infracciones y sanciones, como una elevación del tipo de sanciones y su cuantía que cabe imponer, amén de algunos otros elementos que pudieran articular las relaciones entre el derecho sancionador general regulado en las leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre y la LOREG.

BIBLIOGRAFÍA

- ARNALDO ALCUBILLA, E.: “La Administración Electoral española: naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central”. En: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 40, 1994, pp. 71-102.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L.A.: *El derecho de voto de los discapacitados y otras personas vulnerables: teoría, crítica y práctica*. Tirant lo Blanc, Valencia, 2009.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. y RUIZ GONZÁLEZ, J.G.: “El procedimiento de votación del personal embarcado”. En: *Revista de las Cortes Generales*, nº 79, 2010, pp. 7-41.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*. Cortes Generales-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

- MASSARI, O. y PASQUINO, G.: *Rappresentare e governare*. Il Mulino, Bolonia, 1994.
- PASCUA MATEO, F.: *La Administración electoral*. INAP, Madrid, 2007.
- PASCUA MATEO, F.: “Las potestades sancionadora y ¿disciplinaria? de la Administración electoral”. En: *RAP* nº 202, 2017, pp. 393-435.
- PASCUA MATEO, F.: *El control de las elecciones*. Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2009.
- PASCUA MATEO, F.: *Fuerzas armadas y derechos políticos*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2006.
- PASCUA MATEO, F.: “Una reforma electoral posible: el voto de la diáspora vasca”. En: *RAP* nº 189, 2012, pp. 105-136.
- PAYNE, S.G.: *El colapso de la República*. La esfera de los libros, Madrid, 2006.
- RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993.
- SANTOLAYA MACHETTI, P. y SÁNCHEZ REVENGA, M.: *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- TORRES MURO, I.: “Nuevas cuestiones del Derecho de sufragio pasivo”. En: PASCUA MATEO F. [Dir.] *Estado democrático y elecciones libres: Cuestiones Fundamentales de Derecho Electoral*. Asamblea de Madrid-Thomson Reuters, Cizur Menor, pp. 137-180.

LA CORONA Y LAS CORTES GENERALES: 40 AÑOS DE MONARQUÍA PARLAMENTARIA

Vicente MORET MILLÁS
Letrado de las Cortes Generales

RESUMEN

La monarquía española constituye una pieza esencial de nuestra arquitectura constitucional. Dentro del esquema de relaciones entre órganos de naturaleza constitucional, el Rey que es el Jefe del Estado, ejerce funciones derivadas de la actividad de las Cortes Generales y otras que deben ser realizadas ante ellas. Tras 40 años de democracia es el momento de hacer un recorrido por esas relaciones entre ambos órganos, cuyo balance es positivo al contribuir a la estabilidad institucional. Los monarcas han sabido encarnar la unidad y permanencia de España, así como arbitrar el normal funcionamiento de las instituciones incluso en las situaciones más complejas, todo ello con un total respeto a la obligación de neutralidad política impuesta por la Constitución.

Palabras clave: Monarquía, Jefatura del Estado, Cortes Generales, sanción, promulgación, convocatoria electoral, disolución Cortes, juramento, proclamación.

ABSTRACT

The Spanish monarchy constitutes an essential part of our constitutional architecture. Within the framework of relations between constitutional bodies, the King who is head of State, carries out functions derived from the activity of Cortes Generales and others that must be performed before them. After 40 years of democracy it is time to review these relations between bodies whose balance is positive in contributing to institutional stability. Both monarchs have been able to embody the unity and permanence of Spain, as well as to arbitrate the normal functioning of the institutions even in the most challenging situations, all with a total respect for the duty of political neutrality imposed by the Constitution.

Key words: Monarchy, Head of State, Spanish Parliament, law signing, law enactment, electoral call, Parliament dissolution, oath, proclamation.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL REY Y LAS CORTES. III. LAS CORTES EN LOS MOMENTOS DE JURAMENTO DE LA CONSTITUCIÓN Y PROCLAMACIÓN DEL REY. IV. LAS CORTES Y SU PARTICIPACIÓN EN LA SUCESIÓN A LA CORONA. V. LA ABDICACIÓN O RENUNCIA DEL REY. VI. BALANCE DE 40 AÑOS DE RELACIONES ENTRE LA CORONA Y LAS CORTES GENERALES

I. INTRODUCCIÓN

La decisión que adoptó el Constituyente en 1978, optando por la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado, es sin duda una de esas grandes líneas maestras que configuran la existencia política de la Nación española. A la luz de esta experiencia de 40 años de convivencia pacífica y exitosa, con luces y sombras como en cualquier institución, no podemos más que concluir que esa opción constitucional fue todo un acierto si atendemos, con independencia de otros criterios jurídicos, históricos o políticos, a lo que los propios españoles piensan de su Rey y en general de la Institución de la Corona. Así lo señalan reiteradamente los estudios demoscópicos que sistemáticamente señalan como instituciones más valoradas a la Monarquía, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Fuerzas Armadas. Si ello es así, es porque la Monarquía en España cuenta con sólidos apoyos sociales que descansan en una legitimidad constitucional del Monarca como Jefe del Estado y símbolo de la unidad y permanencia de este, y sobre todo de una legitimidad de ejercicio, tanto por parte de SM Juan Carlos I como del actual Rey Felipe VI. La Monarquía no es la excepción en los países de nuestro entorno: diez Estados Europeos son Monarquías parlamentarias. Es por ello que esta forma de gobierno se basa en una institución que, recogiendo elementos de la tradición y de la Historia esenciales a las naciones, se ha adaptado y renovado para continuar sirviendo a los pueblos que las mantienen como piezas clave de su arquitectura constitucional e institucional.

Por lo que aquí interesa, es decir las relaciones entre la Monarquía y las Cortes Generales, en estos 40 años de vigencia de la Constitución de 1978, lo primero que hay que señalar es la relevancia de esta cuestión dado que la Monarquía en España es parlamentaria por ser esta la única forma de gobierno compatible con un Estado democrático, de forma tal que nuestro sistema político ha llegado a ser calificado como una “democracia coronada”¹. En nuestro sistema el Rey está tan desvinculado del Poder ejecutivo que se aplica la máxima de que el Rey reina pero no gobierna, lo cual también admite la lectura de que el Rey no gobierna pero reina ejerciendo cuando es necesario su *auctoritas*, siendo así fiel reflejo de la regulación de otras

¹ ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Derecho Político Español II*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2005.

monarquías europeas que inspiraron fuertemente la configuración constitucional del modelo de 1978. La Corona se regula así como una *dignified part* de la Constitución usando la terminología de *Bagehott*. En este contexto la Monarquía aparece como un símbolo de la unidad y permanencia del Estado, pero sobre todo como una representación de la Nación, de toda la Nación; como un vínculo entre las pasadas generaciones de españoles, las presentes y las que vendrán en un continuo que está por encima de coyunturas concretas políticas o sociales de corta trayectoria. Al mismo tiempo por ser límite a los intentos de descarrilamiento de Estado constitucional, tal y como Juan Carlos I y Felipe VI han demostrado en sendas ocasiones. Es precisamente en su carácter de órgano de naturaleza constitucional como Jefe del Estado, cuando la Corona ha ejercido con eficacia su papel de poder arbitral y moderador del funcionamiento regular de las instituciones de forma neutral tal y como dispone el artículo 56 de la Constitución.

II. EL REY Y LAS CORTES

Históricamente hablando, las relaciones de la Corona con el Poder Legislativo han estado presididas, a diferencia del Poder ejecutivo, por la distancia entre ambos órganos de naturaleza constitucional. Al fin y al cabo el Parlamento nace como contrapunto al poder absoluto del monarca. Hoy en nuestro régimen constitucional la independencia de las Cortes respecto del Rey es total, aunque la Constitución reserva ciertas facultades respecto a ellos al monarca, las cuales tienen un contenido meramente formal.

La primera de ellas es *sancionar y promulgar las leyes* (artículo 72), funciones que no atribuyen potestad legislativa, sino que son un acto regio en relación con la potestad legislativa de las Cortes². Se trata del último atisbo de la que fue la función regia de legislar, y que hoy como en todos los países monárquicos de nuestro entorno, supone la incapacidad del Rey para vetar una ley negando su firma. La Constitución es bien clara en esta materia al afirmar en el artículo 91 que el Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes, de forma tal que se trata de un acto obligatorio para el Rey que perfecciona la ley emanada de las Cortes. Y ello debe cumplimentarse en el plazo de quince días con el correspondiente

² ARAGÓN REYES, M.: “El Rey y el Poder legislativo”. En: *La Monarquía parlamentaria*. Congreso de los Diputados, 2001, pp. 171-188.

refrendo del Presidente del Gobierno. No obstante debe señalarse que tanto sanción como promulgación son requisito de validez de la ley y sin ambos actos la ley sería inexistente. A este respecto, y en el marco de las relaciones entre la Corona y las Cortes Generales, debe destacarse que precisamente el nacimiento de nuestra Constitución de 1978 al mundo jurídico se produjo mediante la sanción de la misma por el Rey Juan Carlos en solemne sesión conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado, celebrada en el Palacio de las Cortes el miércoles 27 de diciembre de 1978.

La segunda de las competencias consiste en convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución. A este respecto la Constitución como es bien sabido atribuyó a esta función una automaticidad que excluye cualquier tipo de discrecionalidad en favor del Rey. Convocatoria y disolución van unidas ya que la Constitución no admite la hipótesis de disolver las Cortes y no convocar elecciones con el propósito inconstitucional de prescindir de ellas ya que esto equivaldría a un golpe de Estado³. Como afirma el artículo 68.6, el Rey deberá convocar dentro de los 25 días siguientes a la celebración de las elecciones a ambas Cámaras. Y en lo referente a la disolución anticipada del artículo 115 se trata de una intervención meramente formal ya que es el Presidente del Gobierno el titular de la facultad que recae enteramente en su ámbito de decisión.

Especial referencia hay que realizar respecto al supuesto de disolución automática del artículo 99 por imposibilidad de investir a un candidato a Presidente del Gobierno en el plazo de dos meses. Se trata sin duda de una de las funciones más importantes de las atribuidas por la Constitución al Monarca debido a su trascendencia constitucional y política, ya que nuestro sistema jurídico-político descansa sobre la figura del Presidente del Gobierno. Este supuesto es el que se ha producido durante la XI Legislatura por primera vez desde 1978. El Rey procedió a disolver Congreso y Senado mediante el RD 184/2016, de 3 de mayo, y a convocar elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso, al no haber conseguido ningún candidato la confianza de la Cámara tras el transcurso de dos meses desde

³ GARRIDO FALLA, F.: “Los actos del Parlamento en relación con la Corona y su control constitucional”. En: *La Monarquía parlamentaria*. Congreso de los Diputados, 2001, pp. 255-264.

la primera votación. Se produjo una circunstancia inédita en la cual, tras una votación fallida y más de tres rondas de contactos con los distintos representantes de las fuerzas políticas parlamentarias, se constató la imposibilidad de que el Rey propusiese un candidato con opciones de ser elegido presidente, por lo cual y automáticamente se produjo la disolución y la convocatoria.

En esta situación de anormalidad en la cual el candidato del partido más votado no se sometió a la confianza de la Cámara por ausencia de apoyos suficientes, el Rey jugó a la perfección el papel que la Constitución le atribuyó como árbitro del juego constitucional moderando el funcionamiento de las instituciones, y sobre todo siendo garantía de estabilidad y continuidad en una situación en la cual no existía una mayoría parlamentaria clara y además con un gobierno en funciones. No se produjo vacío de poder, no se produjeron convulsiones extraordinarias entre otras razones por el ejercicio de sus funciones por parte del Rey que utilizó todos los poderes que la Constitución le atribuye en estas situaciones tan complejas desde el punto de vista de la continuidad política e institucional. Frente a lo que algunos autores señalaron aquellos días sobre un excesivo protagonismo constitucional del Rey en estos supuestos, incluso se propuso reformar la Constitución para atribuir esas funciones al Presidente del Congreso⁴, hay que afirmar la absoluta eficacia y acierto tanto en cuanto a la regulación constitucional, como en el desempeño que permitieron al país salir sin dificultades de tan compleja coyuntura gracias entre otras cosas a que precisamente el papel central de la Corona en la gestión permitió una despolitización de la situación que favoreció la resolución de la problemática sin caer en luchas partidistas ni convulsiones institucionales⁵, desde una profunda visión de los intereses del Estado y de la sociedad española. Es evidente que en situaciones de gran complejidad política como la que se vivió en 2016, se produce un mayor margen de maniobra del Rey que puede contribuir a desatascar la problemática. Este se convirtió así en garantía de neutralidad y objetividad, labor que ha sido reconocida por los españoles a tenor de lo publicado en diversos estudios demoscópicos, uno de los cuales cifró en el 73% la aprobación de la ciudadanía a la actuación del Rey durante

⁴ GIMÉNEZ GLUCK, D.: “El bloqueo evitable, de la formación de Gobierno”. *Revista de Derecho político*. n.º 99. pp 301-324.

⁵ HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J.: “La reforma del artículo 99 de la Constitución y el papel del Rey en la investidura”. En: *El Notario del Siglo XXI*, noviembre-diciembre 2016.

la situación de bloqueo que se vivió desde enero hasta agosto de 2016⁶. Cabe plantearse si en esta situación, un cargo electo encuadrado en un partido político habría actuado con tanta neutralidad.

Por otra parte, corresponde al Jefe del Estado manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados. Es al Gobierno al que le corresponde dirigir la política exterior según el artículo 97 y por ello negociar los tratados internacionales. Así mismo, a las Cortes Generales les corresponde autorizar los tratados tal y como se regula en los artículos 93 y 94 de la Constitución, quedando así sólo la función de manifestar ese consentimiento de un modo puramente simbólico y representativo. Se trata por tanto de más de una función en la cual los acuerdos de las Cortes necesitan una intervención real⁷.

III. LAS CORTES EN LOS MOMENTOS DE JURAMENTO DE LA CONSTITUCIÓN Y PROCLAMACIÓN DEL REY

Tradicionalmente se han señalado como justificación funcional de la Corona tanto la imparcialidad como la continuidad a través de la transmisión hereditaria, ya que la Jefatura del Estado se transmite sin saltos ni vacíos. Por ello, la Monarquía supone la extrapolación al orden político de una serie de instituciones de carácter privado⁸. La Constitución fija un orden sucesorio en el artículo 57.1 que recoge la fórmula que ha sido tradicional en nuestro Derecho histórico desde el Ordenamiento de Alcalá de 1384, con la única modificación operada en 1713 por influencia francesa introduciendo la Ley Sálica, y postergando así a la mujer en la sucesión al trono. Una cuestión que habrá que abordar como reforma constitucional más pronto que tarde para posibilitar una sucesión al trono en pie de igualdad.

Una figura central en el régimen jurídico-político de la sucesión es la del Príncipe de Asturias, hoy Princesa de Asturias. Se trata de una figura de gran arraigo en la Monarquía española, que desde 1384, aporta certeza sobre quien asumirá la Corona llegado el día. A este respecto, debe resaltarse

⁶ Sondeo de Metroscopia publicado por el diario *El País* el 18 de junio de 2016.

⁷ GARRIDO FALLA, F.: "Los actos del Parlamento en relación con la Corona". En: *La Monarquía parlamentaria*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2001. pp. 255-264.

⁸ ALZAGA VILLAMIL, O.: *Derecho Político Español II*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid. 2005. Pág. 280.

que la única referencia constitucional al estatuto del Príncipe o Princesa de Asturias, además de su inclusión en ese artículo 57.2, lo constituye la regulación del artículo 61.2 que establece con carácter obligatorio que el príncipe heredero al alcanzar la mayoría de edad prestará juramento del mismo modo que el Rey al ser proclamado ante las Cortes Generales. Es decir que deberá ante ambas Cámaras en sesión conjunta prestar juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas, así como de guardar fidelidad al Rey.

La prestación del juramento por el monarca y la proclamación del Rey son dos actos de gran tradición histórica en España. El Juramento según la RAE se puede definir como: *Afirmación o negación de algo, poniendo por testigo a Dios, o en sí mismo o en sus criaturas*. Y dentro de los posibles tipos de juramento, el que interesa aquí es el asertorio o aquel con el que se afirma la verdad de una cosa presente o pasada. Desde la época visigótica el rey estaba obligado en su coronación o proclamación a jurar cumplir los deberes de rey, a defender el reino y a aplicar justamente las leyes. En la Edad Media se mantuvo en todos los reinos hispánicos. En Castilla debía ir precedido por el Juramento de los súbditos y se prestaba en las Cortes. En Aragón, según la tradición, después del juramento los notables del reino le decían al rey la fórmula “*Nos, que valemos tanto como vos, y juntos más que vos, os hacemos nuestro rey, con tal que guardéis nuestros fueros y libertades, y si no, no*”. En la Edad Moderna las Cortes debían recibir el juramento del rey de respetar las leyes del país pero esa tradición no siempre se cumplió. En 1812 en Cádiz se reinstaura la tradición y el rey deberá jurar respetar la Constitución, disposición que se mantiene en todas las Constituciones del Siglo XIX. Por tanto, es una dinámica constitucional constante desde el origen de los reinos hispanos la recepción del juramento del rey por las Cortes.

A este respecto se debe señalar que según lo regulado en ese artículo 6 el Monarca deberá, por tanto, jurar dos veces en la forma antes señalada y con toda la solemnidad ante las Cortes Generales representantes de la Soberanía popular. De esta forma se señala con claridad el carácter de Monarquía parlamentaria de nuestro Régimen político que señala como punto de inicio del reinado el juramento y proclamación, y por ello el sometimiento del Rey a la Constitución. El compromiso con el respeto al Ordenamiento jurídico se

convierte así en requisito previo a la asunción de las funciones de Jefe del Estado. Se trata pues de un acto que tiene carácter constitutivo, que se lleva a cabo con la mayor solemnidad ante las Cortes Generales por ser esencial para el ejercicio de las funciones encomendadas por la Constitución al Rey⁹. Además, ese juramento tiene carácter promisorio, ya que se configura como una garantía de conducta futura.

Se trata de un juramento pentaédrico¹⁰, de cinco caras, porque se jura fidelidad hacia el desempeño de sus funciones; guardar la Constitución; hacer guardar la Constitución; respetar los derechos de los ciudadanos y respetar los derechos de las Comunidades Autónomas. Todo ello supone que en un acto se hace visible la prevalencia y prioridad absoluta de la Constitución sobre cualquier otra circunstancia y además se exterioriza esa sumisión al texto constitucional con toda la carga simbólica y también social mediante un evento dotado de toda la solemnidad.

El Rey Juan Carlos, sancionó la Constitución en sesión solemne de ambas Cámaras el día 27 de diciembre de 1978. El actual Rey Felipe VI juró la Constitución con motivo de su mayoría de edad en sesión extraordinaria conjunta de ambas Cámaras el 30 de enero de 1986. Y posteriormente, el 19 de junio de 2014, el mismo día de la publicación en el BOE de la abdicación de su padre el Rey Juan Carlos I mediante la Ley Orgánica 3/2014, en sesión solemne de las Cortes Generales reunidas en el Palacio de Congreso de los Diputados, a las 10 horas y 40 minutos, juró de nuevo la Constitución para ser a continuación proclamado Rey de España.

IV. LAS CORTES Y SU PARTICIPACIÓN EN LA SUCESIÓN A LA CORONA

La participación de las Cortes Generales como poder del Estado en la dinámica sucesoria de la Corona se limita a recibir el juramento del monarca y una vez producido este a proclamar Rey, en el caso de que esa sucesión se produzca de forma natural. No obstante, la Constitución reserva importantes funciones a las Cortes en caso de que no se pueda llevar

⁹ MERINO MERCHÁN, J.F.: "Comentario al artículo 61 de la Constitución". En: *Portal de la Constitución*. www.congreso.es

¹⁰ PÉREZ SERRANO, N.: "La proclamación de Rey ante las Cortes. El juramento del rey y del príncipe heredero". En: *La Monarquía Parlamentaria*. Congreso de los Diputados. Madrid. 2001. pp. 265-368.

a cabo esa sucesión normal. En este caso deben intervenir activamente como órgano de naturaleza constitucional legitimado democráticamente de forma directa por los ciudadanos. Estos son los supuestos contenidos en su artículo 57.3 que establece que: *Extinguidas todas las líneas llamadas en Derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España*. También el mismo artículo 57 establece de nuevo la intervención de las Cortes Generales en el apartado 4: *Aquellas personas que teniendo derecho a la sucesión en el trono contrajeran matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, quedarán excluidas en la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes*. Y el apartado 5 del mismo artículo regula que: *Las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica*.

Respecto al supuesto de extinción de todas las líneas de sucesión antes citado, se atribuye a las Cortes Generales la búsqueda de una solución al contrario que gran parte de nuestro derecho histórico del XIX que señalaba complejas fórmulas para estos supuestos, y en cierto sentido retoma una tradición que arranca del momento histórico central en la Historia de España del Compromiso de Caspe, cuando en 1412 las Cortes de Aragón decidieron unir en una misma dinastía de los Trastámara ambas Coronas, la de Castilla y la de Aragón. De esta forma el Constituyente quiso dejar claro que una decisión tan trascendente como la que se dilucida en caso de que no pueda procederse a una sucesión ordinaria, sólo puede corresponder a las Cortes Generales. Este fue el sistema de provisión empleado en 1870 para la elección parlamentaria de un monarca, resultando ganadora de la votación la candidatura de Amadeo de Saboya.

De la redacción del artículo de la Constitución se deduce que la actuación de las Cortes en este supuesto ha de limitarse a proveer a la sucesión en el trono, sin poner en cuestión la institución misma. No obstante, es evidente que las Cortes Generales gozan de un amplio margen de libertad para tomar su decisión cuyo único límite sería velar, sea cual sea la decisión, para que se adopte “*de la forma que más convenga a los intereses de España*”.

Por otra parte, en el régimen monárquico tradicionalmente el matrimonio de los reyes ha sido una cuestión política central porque suponía

hacer realidad alianzas internacionales. El constitucionalismo español históricamente ha entendido que el Pueblo, a través de sus representantes, debía tener alguna intervención en los matrimonios del Rey y su inmediato sucesor, el Príncipe heredero. Los textos de nuestro constitucionalismo histórico, recogiendo esta idea contenían la previsión de que el Rey y su descendencia requerían de la autorización de las Cortes para contraer matrimonio. En la Constitución en vigor se ha matizado esa prescripción no requiriéndose el consentimiento de las Cortes para dichos matrimonios. No obstante, y como residuo de esa tradición histórica, el artículo 57.4 de la Constitución, establece una intervención *ex post* fijando unas consecuencias jurídicas para el caso de un matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, consistente en la exclusión en la sucesión a la Corona para todos los posibles llamados, por sí y sus descendientes. De ello se deduce que nuestra Constitución actual no exige una autorización del Rey y de las Cortes lo que supone un cambio sustancial importante respecto de nuestra regulación constitucional histórica. Así, hay que señalar que se exigía una previa autorización en las Constituciones de 1812, 1837 y 1869. Por otra parte, se plantea si la prohibición expresa por parte del Rey necesitaría refrendo debiéndose concluir que así es ya que se trata de una decisión del ámbito personal pero que posee una evidente carga política por sus efectos dado que incide en la propia sucesión a la Corona.

Otro supuesto de intervención de las Cortes Generales en asuntos relativos a la Familia Real tiene que ver con lo establecido en el artículo 59 de la Constitución en caso de Regencia motivada por la inhabilitación del Rey. La Regencia es una institución de gran raigambre en el Derecho Constitucional español. Así, cabe señalar, sin tener en cuenta la que se constituyó en nombre del Rey ausente Fernando VII en 1810, las correspondientes a la Reina M^a Cristina de Borbón, al General Espartero y al Duque de la Torre. Más destacada fue la figura del llamado Ministerio de Regencia de enero del año 1875 presidido por Cánovas y cuyo objeto fue asentar la autoridad de Alfonso en el trono, además de solventar la complejísima situación de división en el propio movimiento alfonsino, consolidar políticamente el nuevo régimen, e iniciar la pacificación militar en el norte de la Península y en Cuba. Así mismo, hay que destacar la regencia de D^a M^a Cristina de Habsburgo-Lorena, como ejemplo histórico del desempeño de esta función.

A la regencia le corresponde ejercer las funciones del Rey durante la minoría de edad, la ausencia o la incapacidad del monarca, por mandato constitucional, en nombre del Rey y mediante actos refrendados. El artículo 59.2 regula el supuesto de regencia por inhabilitación del Rey por incapacidad física o mental. Esa inhabilitación debe ser reconocida por las Cortes Generales, acontecido lo cual ejercerá la regencia el príncipe heredero si es mayor de edad y si no lo es, la regencia la ejercerá el pariente de mayor edad más próximo a suceder en la Corona. Ahora bien, en caso de no producirse alguna de las anteriores situaciones, serán las Cortes Generales las que deberán resolver, nombrando una regencia que podrá componerse por una, tres o cinco personas. Este sistema de provisión de regencia tiene sus antecedentes más remotos en el Código de Partidas y el más próximo en la Constitución de 1876 cuyo texto reproduce la Constitución de 1978.

Así mismo el artículo 60 recoge una última intervención de las Cortes Generales en estas materias, señalando que será tutor del Rey menor la persona que en su testamento hubiese nombrado el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento; si no lo hubiese nombrado, será tutor el padre o la madre mientras permanezcan viudos. En su defecto, lo nombrarán las Cortes Generales, pero no podrán acumularse los cargos de Regente y de tutor sino en el padre, madre o ascendientes directos del Rey. Por tanto, esta Regencia nombrada por las Cortes presenta, en relación con la Regencia legítima, dos importantes diferencias: por un lado, se contempla la posibilidad de que la Regencia sea colegiada; y, por otro, se concede a las Cortes una absoluta discrecionalidad en cuanto no sólo al número, sino también a las condiciones de las personas llamadas a ocupar la Regencia, que sólo habrán de cumplir los mínimos requisitos del artículo 59.4, ya que la Constitución no establece ningún otro límite¹¹. Se recoge así una intervención de las Cortes cuando los mecanismos ordinarios constitucionalmente previstos no sean posibles por circunstancias sobrevenidas, constituyendo así tanto Congreso como Senado la última garantía de la estabilidad del sistema, una vez comprobada la excepcionalidad de la situación, como representante directo del Poder Constituyente mismo.

¹¹ ABELLÁN MATESANZ, I.: “Comentario artículo 60 de la Constitución”. *Portal de la Constitución*. www.congreso.es.

V. LA ABDICACIÓN O RENUNCIA DEL REY

Se trata del supuesto más trascendente de cuantos suponen la intervención de las Cortes Generales en la Jefatura del Estado. El artículo 59.5 regula la situación estableciendo que “*Las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica*”. Se trata de supuestos excepcionales en la sucesión, ya que las previsiones sucesorias se ven alteradas o sometidas a circunstancias no ordinarias si se asume que suele ser el fallecimiento del Rey el presupuesto ordinario de sucesión.

Abdicación y renuncia constituyen dos supuestos de actos voluntarios, personalísimos, recepticios e irrevocables que expresan la voluntad del titular de perder los derechos a reinar que tuviesen. El oficio de rey no puede ser llevado al extremo de la obligación de ejercicio¹². La abdicación se puede definir como el abandono o dejación voluntaria del oficio regio por el titular de la Corona, causándose la transmisión de sus derechos al sucesor. La renuncia sería definida como la renuncia a los derechos dinásticos por parte de las personas que forman parte del orden sucesorio a la Corona. Así, el mejor ejemplo de este acto de renuncia es la que llevó a cabo Don Juan de Borbón, que renunció a sus derechos en favor de su hijo el Rey Juan Carlos el 14 de mayo de 1977, y que a su vez había recibido sus derechos dinásticos por abdicación del Rey Alfonso XIII producida en fecha 15 de enero de 1941. En 1977 la renuncia se produjo por acto voluntario unilateral del titular con el siguiente tenor literal:

“Por todo ello, instaurada y consolidada la Monarquía en la persona de mi hijo y heredero Don Juan Carlos, que en las primeras singladuras de su reinado ha encontrado la aquiescencia popular claramente manifestada y que en el orden internacional abre nuevos caminos para la Patria, creo llegado el momento de entregarle el legado histórico que heredé y, en consecuencia, ofrezco a mi Patria la renuncia de los derechos históricos de la Monarquía española, sus títulos, privilegios y la jefatura de la familia y Casa Real de España, que recibí de mi padre, el Rey Alfonso XIII, deseando conservar para mí, y usar como hasta ahora, el título de Conde de Barcelona. En virtud de esta mi renuncia, sucede en la

¹² FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.: *Derecho constitucional: la centralidad del Parlamento*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2015.

plenitud de los derechos dinásticos como Rey de España a mi padre el Rey Alfonso XIII, mi hijo y heredero el Rey Don Juan Carlos I”.

La abdicación constituye un acto de la Corona en relación con el Parlamento que desencadena la intervención de las Cortes Generales mediante una ley orgánica, y no un acto del Parlamento en relación con la Corona¹³. La intervención de las Cortes en un asunto de tanta relevancia como es la renuncia a ejercer la Jefatura del Estado por su titular es obviamente una exigencia en una democracia parlamentaria que tiene como base la Soberanía popular. Por ello, la abdicación no puede calificarse como un acto unilateral del Rey¹⁴ ya que sólo se perfecciona mediante la aprobación de una ley orgánica, en definitiva, la aprobación parlamentaria de un acto volitivo del Rey. Es decir, que es un acto legislativo, aceptando esa abdicación o renuncia, el que dota de virtualidad en el mundo jurídico a un acto que hasta ese momento sólo es un acto voluntario del Rey.

Los mecanismos constitucionalmente establecidos para la abdicación del Rey han cumplido con su finalidad en el proceso de abdicación de la Corona del rey Juan Carlos I en favor del actual Rey Felipe VI producido en el año 2014. Así, la Exposición de motivos de la propia Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón, recoge el *iter* de todo el proceso que se inicia el 2 de junio de 2014, cuando el Rey Don Juan Carlos I comunicó al Presidente del Gobierno su voluntad de abdicar mediante entrega de un escrito, firmado en su presencia, el cual concluía:

“Por todo ello, guiado por el convencimiento de prestar el mejor servicio a los españoles y una vez recuperado tanto físicamente como en mi actividad institucional, he decidido poner fin a mi reinado y abdicar la Corona de España, deponiendo en manos del Gobierno y de las Cortes Generales mi magistratura y autoridad para que provean a la efectividad de la sucesión en la Corona conforme a las previsiones constitucionales”.

¹³ GARRIDO FALLA, F.: “Los actos del Parlamento en relación con la Corona y su control *constitucional*”. En: *La Monarquía Parlamentaria*. Congreso de los Diputados, Madrid. 2001, p. 255-284.

¹⁴ SAIZ ARNAIZ, A.: “La sucesión en la Corona: la abdicación y la renuncia”. En: *La Monarquía Parlamentaria*. Congreso de los Diputados, Madrid. 2001, pp. 419-438.

Tras ese acto, el Rey lo puso en conocimiento de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, y el Presidente del Gobierno dio traslado del escrito al Consejo de Ministros, el cual aprobó el Proyecto de ley correspondiente que fue enviado al Congreso y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 3 de junio de 2014. El plazo de enmiendas se prolongó desde el 4 de junio hasta el 10 de junio, presentándose un total de 7 enmiendas. En sesión del día 11 de junio se acordó su tramitación directa y en lectura única. A continuación, y ese mismo día se produjo el debate y votación sobre el proyecto de ley. Tras las intervenciones de los portavoces, se votaron las enmiendas presentadas con el resultado de; votos emitidos, 348; a favor, 26; en contra 301 y abstenciones 21, quedando por tanto todas las enmiendas rechazadas.

Seguidamente se procede al debate y votación del conjunto del texto que, por tratarse de una iniciativa de carácter orgánico, requiere para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de la Cámara. La votación se lleva a cabo por el procedimiento de votación pública por llamamiento. Antes de empezar a votar 7 diputados abandonan el Hemiciclo. Terminada la votación a las doce horas y cuarenta y cinco minutos del mediodía se proclama el resultado que fue: votos emitidos 341; a favor 299; en contra 19; abstenciones 23, quedando aprobado el proyecto de ley y remitiéndose al Senado. Por su parte, el Senado aprobó en sesión de 5 de junio la tramitación del proyecto de ley por el procedimiento de lectura única. En sesión celebrada en el Senado en fecha 17 de junio se debatió y votó el proyecto de ley, comenzando por las tres propuestas de veto presentadas. Estas fueron rechazadas por 235 votos; frente a los 5 a favor y 18 abstenciones. Tras ello, se procedió a la votación del texto del Proyecto de ley que arrojó el siguiente resultado; votos emitidos, 258; a favor, 233; en contra, 5; abstenciones, 20. En consecuencia, quedó aprobado definitivamente por las Cortes Generales el Proyecto de ley Orgánica por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón, levantándose la sesión a las dieciocho horas y cincuenta minutos. Finalmente, el texto de la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón, se publicó en el BOE el día 19 de junio.

En sí, el texto de la norma es sencillo ya que consta de un artículo único con el siguiente tenor literal:

“Artículo único. Abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón. 1. Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón abdica la Corona de España. 2. La abdicación será efectiva en el momento de entrada en vigor de la presente ley orgánica”.

Por otra parte la misma norma se encarga de remarcar el carácter automático de la sucesión al trono señalando que:

“La entrada en vigor de la presente ley orgánica determinará, en consecuencia, que la abdicación despliegue sus efectos y que se produzca la sucesión en la Corona de España de forma automática, siguiendo el orden previsto en la Constitución”.

VI. BALANCE DE 40 AÑOS DE RELACIONES ENTRE LA CORONA Y LAS CORTES GENERALES

Al intentar trazar las líneas generales de la relación entre la Jefatura del Estado y el Poder Legislativo son varias las consideraciones a realizar. La primera es que como se ha visto, dichas relaciones se inscriben completamente en el modelo de monarquía parlamentaria europea contemporánea que los españoles decidieron darse a sí mismos mediante la Constitución de 1978. Ese modelo se ha basado, por un lado, en la consideración de la Corona como un órgano de naturaleza constitucional del Estado que se encuentra en el vértice de la organización estatal, siendo el de mayor dignidad formal y posición, cuya finalidad ontológica consiste en lograr un funcionamiento regular de los poderes públicos¹⁵. Por otro lado, se basa en la neutralidad e imparcialidad del Monarca con respecto a la dinámica política. Esto ha hecho que el Rey tanto Don Juan Carlos como Don Felipe, hayan mantenido un escrupuloso cuidado en mantener fuera de toda sombra de duda esa independencia, lo cual ha redundado en que las relaciones entre Jefatura del Estado y Parlamento se hayan mantenido en una línea de absoluto cumplimiento del esquema constitucional de relaciones entre ambos poderes del Estado dentro del esquema de lo que *Constant* denominó “Poder

¹⁵ HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: “La posición constitucional de la Corona”. En: *Estudios sobre la Constitución española*. Vol. III. Civitas, Madrid 1991, pp. 1921-1940.

neutro”¹⁶. Esta función que consiste en atribuir un capacidad moderadora y arbitral se lleva a cabo mediante muchos cauces tales como los mensajes a la Nación, a las Cortes, o a otros órganos, así como los diversos contactos a todos los niveles que dan al Monarca una amplia y exhaustiva información para llevar a cabo sus tareas con acierto¹⁷.

Solo cuando la situación política ha requerido de una intervención extraordinaria de la Corona para salvaguardar la pervivencia del propio sistema constitucional, los Reyes han intervenido de forma activa pero limitada en la defensa de la Constitución. En estas situaciones extraordinarias, ejerciendo la función de símbolo de la unidad del Estado y de su permanencia, así como de árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones, los Reyes intervinieron públicamente para, en una ocasión detener el golpe de Estado del 23F, y más recientemente ante los graves acontecimientos en Cataluña, para pronunciarse en favor de la unidad, de la Constitución y del Estado de Derecho en su discurso del 3 de octubre de 2017. En ambos casos, el Rey cumplió esa función de simbolizar la unidad y permanencia del Estado sobre la base de su *auctoritas*, en la dignidad y prestigio de la Corona, más que en un auténtico poder político en forma de *potestas* que en una monarquía parlamentaria es casi inexistente. La Corona llevó a cabo una función de defensa de la Constitución para precisamente contribuir a restablecer el normal funcionamiento de las instituciones.

Además de la especial responsabilidad que por ser Jefe de Estado le corresponde al Rey en tales situaciones extremas como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, cabe añadir que los Reyes, al igual que todos los cargos y funcionarios públicos en España, tienen como requisito previo al ejercicio de sus funciones, sean estas del nivel de responsabilidad que sean, la obligación de promesa o juramento de guardar y hacer guardar la Constitución. Esta obligación que es consustancial a cualquier persona al servicio de las Administraciones Públicas es si cabe más exigible en el caso de los máximos representantes del Estado, que no pueden entrar a ser actores

¹⁶ VARELA SUANZES, J.: “La monarquía en el pensamiento de Benjamin Constant (Inglaterra como modelo)”. En: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* n.º. 10. Septiembre-Diciembre 1991, pp. 121-138.

¹⁷ GIL ROBLES, J. M.: “El funcionamiento regular de las instituciones del Estado: las funciones arbitral y moderadora del Rey”. En: *La Monarquía parlamentaria*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2001, pp.141-148.

del juego político, pero tampoco pueden permanecer impasibles ante las tentativas de liquidar el régimen constitucional al que representan. El Rey no solo puede, sino que debe hacer todo lo posible para que la voluntad soberana de la Nación y sus cauces de expresión constitucional sean respetados.

También es relevante destacar que en consonancia con lo que establece el artículo 74 de la Constitución, el ejercicio de las competencias no legislativas de las Cortes Generales con respecto a la Corona se realizarán en sesión conjunta. Se trata de una constante en nuestro constitucionalismo histórico que deriva del carácter único de la Nación que se manifiesta así en un solo órgano reunido en una sesión única para ambas cámaras¹⁸. En este caso estaríamos ante una de las pocas ocasiones en las cuales el fuerte bicameralismo imperfecto que nuestro régimen constitucional adoptó, queda en un segundo plano al situar las relaciones con la Corona en un ámbito de igualdad entre Cámaras muy infrecuente en el entramado de relaciones entre Congreso y Senado creado por la Constitución de 1978¹⁹.

Otra característica que es destacable viene constituida por las ocasiones en las cuales el Rey ha visitado las Cortes. A este respecto destaca la evidente preponderancia en cuanto a las relaciones con la Corona del Congreso sobre el Senado. En concreto, desde 1978 hasta hoy los Reyes han visitado el Congreso de los Diputados en 31 ocasiones, teniendo en cuenta que de ellas, 11 corresponden a las sesiones solemnes de inicio de Legislatura. El resto de las ocasiones se corresponden con circunstancias concretas tales como la inauguración de los distintos edificios parlamentarios o su asistencia a actos conmemorativos de distintas efemérides de la reciente historia constitucional. A este respeto y señalando una vez más la laguna que existe en esta materia al no haberse aprobado un Reglamento de las Cortes Generales todavía, la presencia del Rey en la sesión conjunta solemne de inicio de legislatura se ha deducido del artículo 5 del Reglamento del Congreso de los Diputados como una derivación de la competencia que el art. 62 b) CE atribuye al Rey para convocar a las Cortes Generales.

¹⁸ RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: *Teoría y práctica del Derecho constitucional*. Tecnos, Madrid, 1996.

¹⁹ DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “Sesiones conjuntas de las cámaras y comisiones mixtas de conciliación: artículo 74”.. En: ALZAGA VILLAAMIL, O. [Dir.] *Comentarios a la Constitución española de 1978* T. VI. Cortes Generales,-Edersa, Madrid. pp. 493-450.

Esta sesión solemne ya se ha convertido en un precedente parlamentario no regulado normativamente.

Por otra parte, hay que destacar que en los últimos años se ha puesto de manifiesto por un lado la eficacia en la regulación de la Corona en la Constitución con los eventos relativos a la abdicación del Rey Juan Carlos y a la inestabilidad política producida en la XI Legislatura que tuvo una duración de siete meses. No obstante, es en esos momentos de grandes cambios o de inestabilidad cuando se añora una norma reglamentaria que regule el órgano constitucional de las Cortes Generales y que dote a todas las competencias conjuntas de ambas Cámaras, como las relativas a la Corona, de la certeza procedimental necesaria para materias tan importantes y delicadas.

No obstante, no se pueden analizar las relaciones entre las Cortes Generales y el Rey en estos 40 años de régimen constitucional sin señalar que precisamente fue el Rey Juan Carlos I el piloto de la Transición que con pulso firme y en una situación política, social y económica compleja contribuyó a democratizar el país y permitir el alumbramiento de una nueva Constitución que ha proporcionado 40 años de paz, progreso y convivencia²⁰. Por ello, no puede entenderse nuestro sistema constitucional en vigor sin tener en cuenta el determinante papel de la Monarquía a la hora de poner en pie un sistema parlamentario homologable al de los países de nuestro entorno. El establecimiento de ese régimen de libertades en 1978 no puede entenderse sin valorar el papel que la figura del Rey Juan Carlos I desempeñó en aquellos decisivos años, como tampoco es posible comprender la realidad institucional actual sin poner en valor el papel del Rey Felipe VI en nuestros días.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN MATESANZ, I.: “Comentario artículo 60 de la Constitución”. *Portal de la Constitución*. www.congreso.es.
- ALZAGA VILLAMIL, O.: *Derecho Político Español II*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2005.
- ARAGÓN REYES, M.: “El Rey y el Poder legislativo”. En: *La Monarquía parlamentaria*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pp. 171-188.

²⁰ SÁNCHEZ NAVARRO, A.: “Monarquía y transición política”. En: *XXV años de Monarquía parlamentaria*. Sanz y Torres, Madrid, 2006, pp. 49-60.

- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “Sesiones conjuntas de las cámaras y comisiones mixtas de conciliación: artículo 74”.. En: ALZAGA VILLAAMIL, O. [Dir.] *Comentarios a la Constitución española de 1978* T. VI. Cortes Generales,-Edersa, Madrid. pp. 493-450.
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.: *Derecho constitucional: la centralidad del Parlamento*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2015.
- GARRIDO FALLA, F.: “Los actos del Parlamento en relación con la Corona y su control constitucional”. En: *La Monarquía parlamentaria*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pp. 255-264.
- GIL ROBLES, J.M.: “El funcionamiento regular de las instituciones del Estado: las funciones arbitral y moderadora del Rey”. En: *La Monarquía parlamentaria*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2001, pp.141-148.
- GIMÉNEZ GLUCK, D.: “El bloqueo evitable, de la formación de Gobierno”. *Revista de Derecho político*. nº 99, pp 301-324.
- HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J.: “La reforma del artículo 99 de la Constitución y el papel del Rey en la investidura”. En: *El Notario del siglo XXI* nº 70, noviembre-diciembre 2016.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: “La posición constitucional de la Corona”. En: *Estudios sobre la Constitución española*. Vol. III. Civitas, Madrid 1991, pp. 1921-1940.
- MERINO MERCHÁN, J.F.: “Comentario al artículo 61 de la Constitución”. En: *Portal de la Constitución*, www.congreso.es.
- PÉREZ SERRANO, N.: “La proclamación del Rey ante las Cortes. El juramento del rey y del príncipe heredero”. En: *La Monarquía Parlamentaria*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pp.265-368.
- RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: *Teoría y práctica del Derecho constitucional*. Tecnos, Madrid, 1996.
- SAIZ ARNAIZ, A.: “La sucesión en la Corona: la abdicación y la renuncia”. En: *La Monarquía Parlamentaria*. Congreso de los Diputados, Madrid. 2001, pp. 419-438.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A.: “Monarquía y transición política”. En: *XXV años de Monarquía parlamentaria*. Sanz y Torres, Madrid. 2006, pp. 49-60.
- VARELA SUANZES, J.: “La monarquía en el pensamiento de Benjamin Constant (Inglaterra como modelo)”. En: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* nº. 10. Septiembre-Diciembre 1991, pp. 121-138.

LA MONARQUÍA, SU SIGNIFICADO Y DESARROLLO EN ESPAÑA EN LOS ÚLTIMOS TIEMPOS: LAS VIR- TUDES DEL REY

José Manuel SERRANO ALBERCA
Letrado de las Cortes Generales (jubilado)

RESUMEN

El artículo destaca los conceptos fundamentales de la monarquía y la Corona como punto de partida para analizar las funciones y competencias del Rey en nuestra Constitución. Especial énfasis se da más que a las funciones del Rey propiamente dichas, a las virtudes del Rey. El Rey, para cumplir sus funciones de moderar y arbitrar, tiene que tener virtudes, auctoritas y carisma. Un tema interesante y relativamente poco estudiado es el de los mensajes del Rey, especialmente los dirigidos a las Cortes, en los que, tanto el Rey Juan Carlos I como Felipe VI, han expresado su pensamiento político y sus funciones de moderar y arbitrar. Por último, se estudia el desarrollo de la monarquía de Juan Carlos I y de Felipe VI, poniendo la atención en las virtudes de estos dos Reyes que, según el artículo son, para el Rey Juan Carlos I, ser el Rey de todos los españoles y haber utilizado las virtudes de la valentía y moderación y, para el Rey Felipe VI, ser un Rey del pueblo con la virtud de honestidad y la seriedad.

Palabras clave: Monarquía, Corona, sucesión, virtudes, valentía, moderación, honestidad, pueblo español, democracia, legitimidad monárquica, principio monárquico, legitimidad democrática, mensajes del Rey.

ABSTRACT

The article outlines the fundamental notions of Monarchy and the Crown as a starting point to analyse the functions and powers of the King according to our Constitution. More than the King's functions themselves, here I focus on his virtues. In order to fulfil his functions of moderating and mediating, the King has to have virtues, auctoritas and charisma. An interesting subject

which is not much of explored is the one concerning the messages of the King, especially the ones addressed to the Parliament, in which both King Juan Carlos I and King Felipe VI have expressed their political thinking and their functions of moderating and mediating. Last, I study the development of the monarchies of Juan Carlos I and Felipe VI, drawing the attention to the virtues of these two Kings which are, as it is said in this article, regarding King Juan Carlos that he has been the King of all Spaniards and has used the virtues of courage and moderation and regarding King Felipe VI, that he is the King of the nation with the virtues of honesty and seriousness.

Key words: Monarchy, Crown, succession, virtues, courage, moderation, honesty, Spanish nation, democracy, monarchic legitimacy, monarchic principle, democratic legitimacy, messages of the King.

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. LA MONARQUIA Y LA CORONA. III. LOS TRES CONCEPTOS ESENCIALES DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA. IV. LOS MENSAJES DEL REY, CON ESPECIAL REFERENCIA A LOS DIRIGIDOS A LAS CORTES. V. EL DESARROLLO DE LA MONARQUIA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

I. INTRODUCCION

Decía Maquiavelo que el saber político depende tanto del conocimiento de la naturaleza humana como de la fortuna. Por tanto, el objetivo primordial de la sabiduría política ha de ser armonizar los dos movimientos, si se aspira a predecir su curso futuro. El saber político es, ante todo, un saber acordar el movimiento del hombre por razón de su naturaleza con el movimiento del tiempo, de la fortuna. Los tiempos cambian y el hombre propende por su naturaleza a estancarse en sus propias formas de vida. El sabio atempera unos a otros y se acomoda a los tiempos. El saber político consiste en saber girar a tiempo¹.

Estas ideas iniciales nos sirven como guía de este pequeño estudio; el desarrollo de la monarquía en España. El Rey Juan Carlos I, supo girar a tiempo y sus virtudes personales le permitieron adaptarse a la situación.

Hablar sobre la monarquía no es asunto fácil en el siglo XXI, salvo si lo que se pretende es solo repetir lugares comunes, aunque éstos puedan ser necesarios como punto de partida.

Ahora bien, en España hemos desarrollado un sistema político original, el de la Constitución de 1978, en el que el Rey Juan Carlos I ha tenido un papel primordial.

Por eso, en este escrito vamos a partir de las ideas básicas y los conceptos fundamentales de la monarquía para analizar cómo se han desarrollado en nuestra realidad política de estos últimos 40 años y el papel que ha desempeñado el Rey Juan Carlos I y, posteriormente, su sucesor en estos años.

II. LA MONARQUÍA Y LA CORONA

La monarquía parlamentaria, según la Constitución de 1978, es la forma política del Estado español. Es el resultado histórico del proceso que condujo desde el Siglo XVIII a la racionalización de la forma política

¹ PORRAS RAMÍREZ, J.: *Principio democrático y función regia en la constitución normativa*. Tecnos, Madrid, 1995. CONDE, F. J.: *Escritos y fragmentos políticos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Colección Ciencia Política, Madrid, 1974. *Teoría y sistema de las formas políticas*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1953. *El saber político en Maquiavelo (serie 8ª de Estudios de Historia del Pensamiento Jurídico)*. Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1948.

monárquica y a la conciliación del principio monárquico con el principio democrático. No podemos analizar ahora la problemática de si la monarquía es una forma de Estado o una forma de gobierno, ya se ha estudiado muy ampliamente en la doctrina esta cuestión, y las razones por las cuales se adopta la redacción del art. 1º de la Constitución, redacción que se debe, a mi entender, a que los constituyentes no quisieron reducir la monarquía a una simple forma de gobierno, tanto por el relevante papel desempeñado por el Rey Juan Carlos I en la transición política, como por la función integradora de la Corona, calificadora de la forma de Estado frente a la República y que no tiene nada que ver con la coexistencia de la monarquía con la democracia, sino con la relación de las categorías vinculadas al principio monárquico con postulados inherentes al principio democrático, si bien, la coexistencia de ambos principios es más aparente que real, pues en realidad prima el principio democrático².

La Constitución de 1978, en su Título II, habla de la Corona y el art. 56.2 delimita expresamente las figuras del Rey y de la Corona.

La función de la Corona ha sido interpretada de diferentes maneras. Para unos (Herrero de Miñón) personifica una institución, la Corona, que comprende una serie de elementos, tanto referentes al ser como al hacer, en la que colaboran otros órganos. Es una institución transpersonal. La Corona no es el cuerpo físico del Rey sino su cuerpo estatal. De ahí la expresión de que “el Rey nunca muere”. La Corona recibe así un carácter institucional, el Rey tiene un “ius ad officium”, pero además personifica el oficio mismo, por lo cual el Rey no solo ha de salvaguardar la dignidad del órgano, sino que esta dignidad salvaguardará todas sus actividades personales.

² GARCIA HERRERA, M. A., ASENSI SABATER, J. y BALAGUER CALLEJON, F.: *Constitucionalismo crítico: liber amicorum Carlos de Cabo Martín*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

FREIXES SANJUAN, T. y GAVARA DE CARA, J.C. [Coord.]: *Repensar la Constitución, ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte Primera*. Agencia Estatal BOE, Madrid, 2016. BAONZA GARCIA, J.: MONEDERO FERNANDEZ, J.C. [dirs]: *De la monarquía limitada a la monarquía parlamentaria: crisis, transición e instauración*. E-Prints Complutense, Madrid, 2010. LOPEZ AGUILAR, J.F.: *La aventura democrática: la Constitución y el alma republicana en la monarquía parlamentaria*. Península, Barcelona, 2009. ROLLNERT LIERN, G.: *Las monarquías europeas en el siglo XXI*. Sanz y Torres, Madrid, 2007.

Con otro matiz, Pérez de Armiñán dice que la Corona es un órgano constitucional de relevancia institucional, que tiene un titular que es la persona física del Rey que desarrolla una dinámica respecto a esta titularidad³.

La Constitución Española habla genéricamente de la Corona en su Título II. De la relación del art. 56.2 y 57 se puede deducir que la Constitución ha escogido un concepto de Corona distinto del órgano monocrático, cuyo titular es la persona del Rey.

La Corona, personificada en el Rey o de la que éste es titular, es un símbolo. Símbolo es aquel elemento de la realidad en el que, mediante imágenes, se expresan no solo conocimientos, sino sentimientos; revela un orden existencial, no es un simple signo, es una realidad integradora que convierte una pluralidad social de grupo e individuos en una unidad de vida y acción.

La Corona es capaz de concitar afectos y sentimientos, desde la lealtad hasta la identificación con el propio grupo, futuro y pasado, y movilizar esos afectos y sentimientos. La función simbólica de la Corona y su titular excede del significado de la Jefatura del Estado. El Rey es algo más que el Jefe del Estado, es algo más que las competencias específicas de los arts. 62 y 63, pues desempeña una función integradora en el sentido de Smend.

El símbolo “Corona” concebida como corporación que integra distintos territorios dotados de personalidad jurídico-pública, culmina así la función integradora de la Corona en una sociedad como la española actual, fraccionada y una vida política desgarrada entre diferentes partidos y territorios⁴.

La Corona es así una institución clave para hacer posible la vida política por encima de las contiendas políticas. Y aquí redonda su eficacia.

³ HERRERO DE MIÑON, M. Ed: ALZAGA VILLAAMIL, O. [Dir]: *Comentarios a la Constitución española de 1978. Tomo V (Artículos 56 a 65)*. Editoriales de derecho reunida, Cortes Generales, Madrid, 1997. GARCIA CANALES, M.: *La monarquía parlamentaria española*. Tecnos. Madrid, 1991. ARAGON REYES, M.: *Dos estudios sobre la monarquía parlamentaria en la Constitución española*. Civitas, Madrid, 1990. FERNANDEZ-FONTECHA TORRES, M. y PEREZ DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, A.: *La monarquía y la Constitución*. Civitas, Madrid, 1987.

⁴ CAMPS, V., DE CARRERAS, F., GOMA, J., VARGAS LLOSA, M. y otros: *Rey de la democracia*. Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2017. CASTRO, C.: *Relato electoral de España (1977-2007): las claves de la alternancia en el poder durante tres décadas de monarquía parlamentaria*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2008.

III. LOS TRES CONCEPTOS ESENCIALES DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA

El art. 56 de la Constitución establece las funciones del Rey: es símbolo de la unidad y permanencia del Estado; arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones y asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales⁵.

Los arts. 62 y 63 de la Constitución establecen, en cambio, atribuciones concretas.

Los arts. 57 y siguientes del texto constitucional, se refieren a la sucesión de la Corona.

He aquí, según mi criterio, los tres conceptos esenciales de la monarquía española: funciones generales del Rey, atribuciones concretas y sucesión, pues en estas tres se ha centrado la vida del monarca español en estos últimos años.

Creo que la doctrina ha realizado muchas, y a veces esenciales, interpretaciones de estas tres cuestiones. No obstante, pienso que las funciones del Rey relativas a ser símbolo de la unidad y a ser un poder moderador y arbitral, son algo más que meras funciones que pueden desarrollarse en las atribuciones concretas del Rey. Me refiero a que, si bien estos actos del Rey a que se refieren los arts. 62 y 63 de la Constitución, son actos tasados en los que el Rey no puede ni tiene responsabilidad, las funciones del art. 56 están a un nivel distinto, su actuación simbólica significa también, junto a la representación de la unidad del Estado, su permanencia en el tiempo, la tradición y la visión de futuro, pues como decía Jennings, el monarca es la personalidad más apropiada para procurar a sus ministros una visión de futuro y un sentido histórico. Además, el monarca como símbolo debe representar valores o virtudes de orden político, ético y estético, esenciales

⁵ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. [Coord.]: *XXV años de monarquía parlamentaria*. Sanz y Torres, Madrid, 2006. MORAN ORTI, M.: *Las Cortes de Cádiz*. Marcial Pons, Madrid, 2003. SAINZ MORENO, F. [Coord.]: *La monarquía parlamentaria (Título II de la Constitución): VII Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2001. MARTÍN-RETORTILLO, S. [Coord.]: *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. Civitas, Madrid, 1991.

para la comunidad, que son pre o “*praeter*” constitucionales y de los que se nutre la comunidad misma.

Moderar supone ejercer una influencia, una auctoritas y no un poder de decisión, el consejo no es vinculante, pero si el Rey ejerce su auctoritas por medio de sus virtudes, puede ser persuasivo.

El Rey utiliza su consejo, tanto con el gobierno como con los partidos, pero es necesario para ello que tenga prestigio. Tampoco la función de arbitrar está tan lejos de la de moderar, puesto que cuando se modera se propone su juicio, su arbitrio, que trata de influir sobre el juicio de quienes en virtud del mandato electoral tienen la competencia de ejercer la representación o el gobierno del Estado.

No conviene sacar la conclusión de que estas funciones son potestades regias, sino que han de ser interpretadas bajo el prisma del ejercicio de las virtudes que Aristóteles exigía a los gobernantes.

Platón se planteaba en el diálogo *Protágoras* si se puede o no enseñar la virtud política.

Protágoras creía que sí era posible, del modo como lo hacían los sofistas, y Sócrates se lo discutía, porque Sócrates pensaba que la virtud se podía enseñar si se fundamentaba en el conocimiento y la moral como ciencia que se puede aprender.

Creo que la virtud política, la virtud de gobernar, se puede aprender siguiendo los criterios de Sócrates, pero es muy importante que el gobernante tenga virtudes⁶.

Aristóteles en “*La Retórica*” se refiere a dos cuestiones importantes para su análisis, cuando habla de las pruebas por persuasión que son necesarias para el discurso. Se refiere a la importancia del *talante del que habla*. La política es retórica, es una forma de convencer por medio del diálogo, pero el que trata de convencer tiene que tener talante para ello y

⁶ PLATÓN: *Protágoras*. Gredos, Madrid, 2010. ARISTÓTELES: *La retórica*. Gredos, Madrid, 2000.

ese talante se compone de virtudes que el oyente debe reconocer y aceptar. Tener auctoritas, tener talante supone tener virtudes.

¿Cuáles son estas virtudes? Aristóteles quiere concretar ese talante en la necesidad de tener fama, honor, buena suerte, virtud, sensatez, valentía, justicia y moderación.

Por todo ello, las funciones del Rey, más que funciones en sentido propio, deben ser el desarrollo de las virtudes que deben dar un talante para moderar y arbitrar.

Creo que nuestra monarquía se ha podido desarrollar en unas épocas tan difíciles gracias a las virtudes del Rey Juan Carlos I y deberá seguir siéndolo de su sucesor Felipe VI.

Es evidente que el Rey tiene unas funciones que debe ejercer correctamente, pero que para ello el Rey tiene que tener un talante especial que se desarrolla en la realidad con su acción cotidiana. Creo que ese talante exige un cierto carisma, el de sus virtudes. Ha dicho Javier Conde que los rasgos típicos de cada uno de los tipos puros de forma política descritos por Max Weber no se dan casi nunca en toda su pureza. Nuestra monarquía tiene rasgos de la legitimidad carismática, pues mucho carisma se necesita para ejercitar esas funciones simbólicas de moderación y de arbitrio unidas a la legitimidad tradicional, en tanto que el monarca fundamenta su posición en tradiciones históricas y simbólicas⁷.

Se ha dicho, con acierto, que por primera vez en nuestra historia constitucional, el Título II no alude al Rey sino a la Corona como instrumento a través del cual el Rey ejerce más que un poder una autoridad que se explicita en las funciones de ser símbolo, moderador y árbitro, funciones difíciles de definir y de ejercer, que sirven a la estabilidad y a la independencia que da la continuidad basada en la herencia histórica y que requiere normas claras sobre la sucesión que se contienen en el art. 57 de la Constitución.

⁷ SAINZ MORENO, F.: *op. cit.* HERRERO DE MIÑON, M., ALZAGA VILLAAMIL, O. [dirs]: *op. cit.* GARCÍA CANALES, M.: *op. cit.* ARAGÓN REYES, M.: *op. cit.* FERNANDEZ-FONTECHA TORRES, M. y PEREZ DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, A.: *op. cit.*

En la monarquía es esencial el orden sucesorio.

Decía Cánovas del Castillo, en el debate parlamentario de la Constitución de 1876, que sin sucesión no hay monarquía, pues no hay asunto más vital y consustancial en la monarquía que el principio hereditario en la sucesión al Trono porque sirve a la estabilidad e independencia que da la continuidad basada en la herencia. Es precisamente el art. 57 de la Constitución el que trata de la sucesión al Trono. La monarquía parlamentaria de la Constitución se caracteriza porque con ella subsiste como residuo el principio monárquico que se concreta en la funcionalidad política de la tradición monárquica que legitima el sistema hereditario para la sucesión en la Jefatura del Estado vinculado a una determinada dinastía que reconoce nuestra Constitución⁸.

El art. 57.1 de la Constitución se refiere a tres conceptos básicos:

- a) Legitimidad de D. Juan Carlos I como legítimo heredero de la dinastía histórica.
- b) Orden regular, cuyos principios inspiran la sucesión en la dinastía.
- c) Los sucesores de D. Juan Carlos I de Borbón⁹.

Sobre estos tres conceptos se ha desarrollado, desde su reinstauración, la monarquía en España, a través del ejercicio de las virtudes del Rey.

No vamos a referirnos aquí a todas las cuestiones que plantea la sucesión, que ya hemos tratado en otra ocasión.

El Rey tiene atribuidas en el art. 56 de la Constitución, como ya hemos dicho, un poder moderador y arbitral y el de ser símbolo de la unidad de España. ¿Cómo ha ejercido el Rey estos poderes?

⁸ SERRANO ALBERCA, J.M.: *El orden de sucesión a la corona, abdicaciones y renuncias: artículo 57 de la Constitución española*. Conferencia en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 2013. GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.: *La monarquía parlamentaria: familia real y sucesión a la corona*. Hidalguía, Madrid, 2008. ALZAGA VILLAAMIL, O.: *La cuestión de la reforma en el orden sucesorio a la corona en una posible reforma de la Constitución*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2006.

⁹ PORRAS RAMÍREZ, J.: *op. cit.* CONDE, F. J.: *op. cit. Escritos y fragmentos políticos*. CONDE, F. J.: *op. cit. El saber político en Maquiavelo (serie 8ª de Estudios de Historia del Pensamiento Jurídico)*. Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1948.

Creo que, de forma variada, unas veces en su relación directa con las personas que desempeñaban el poder político y la representación pública y que solo se conocen por sus efectos. Otras veces, a través de mensajes o discursos de las diversas instituciones del Estado. De entre estos mensajes, tienen gran significado los dirigidos a Las Cortes y a l pueblo a través de la televisión, especialmente el último mensaje del Rey Felipe VI, con ocasión de los graves acontecimientos de Cataluña.

IV. LOS MENSAJES DEL REY, CON ESPECIAL REFERENCIA A LOS DIRIGIDOS A LAS CORTES

Herrero de Miñón es uno de los pocos politólogos que han tratado este tema. Estos mensajes no están expresamente previstos en la Constitución, pero han permitido la expresión del criterio político del Rey y han alcanzado gran difusión mediática e influencia en la opinión pública. Precisamente porque representan ese poder neutral del Rey, por encima de los partidos políticos¹⁰.

El contenido de estos mensajes es político y aunque, como hemos dicho, no están previstos en la Constitución, están amparados en el art. 56 como expresión de ese poder moderador y arbitral del Rey. ¿Es necesario el refrendo de estos mensajes? Yo creo, con la mayoría de la doctrina, que no necesitan refrendo por la razón de que son actos propios del Rey en el ejercicio de ese poder moderador, ajenos a las atribuciones específicas de los arts. 62 y 63 de la Constitución.

Los mensajes del Rey en la apertura de las Legislaturas, no pueden ser refrendados por un Gobierno que no ha sido todavía investido. El mensaje del Rey a las Cortes es, por tanto, un acto propio del Rey derivado de su propio pensamiento.

Desde el primer mensaje del Rey en la apertura de la Legislatura Constituyente en 1977, el Rey se ha referido, con insistencia, al establecimiento específico de la convivencia democrática sobre la base y el respeto a la ley manifestada en la soberanía popular. Este primer mensaje expresa

¹⁰ HERRERO DE MIÑÓN, M., ALZAGA VILLAAMIL, O. [Dir]: *op. cit.* FERNANDEZ-FONTECHA TORRES, M. y PEREZ DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, A.: *op. cit.*

el consejo del Rey por una España armónica en la política, justa en lo social y progresista en todos los aspectos.

El Rey, después de aprobada la Constitución, el 9 de mayo de 1979 dirige un mensaje a las Cortes en la apertura de la I Legislatura, en la que hace alusión expresa de su condición de árbitro y moderador. Manifiesta el Rey que estas funciones servirán siempre a la paz y al orden como elemento importante para el mantenimiento de la verdadera libertad democrática.

Después del golpe de Estado de 1981, en la apertura de la Legislatura de 25 de noviembre de 1982, el Rey constata el cambio que se produjo como consecuencia de las elecciones, afirmó que se empezaba una nueva etapa en la que se iniciaba la consolidación de la democracia, pues ya se había dejado atrás la etapa de la transición.

El Rey Juan Carlos I ha querido ser siempre el Rey de todos los españoles y ha insistido siempre en sus mensajes a las Cortes, en la necesidad de la convivencia nacional, por encima de los enfrentamientos entre los españoles, frecuentes en nuestra historia política. Estas ideas se han visto reflejadas en los mensajes a las Cortes, que corresponden a otras Legislaturas, a la de 1986 y 1989.

En la apertura de la X Legislatura en el año 2011, el Presidente del Congreso dijo que la tradición de los mensajes del Rey supone el cumplimiento en las Cortes de la responsabilidad que la Constitución encomienda a la Corona y ratifica así el papel político del Rey en el Parlamento.

En la apertura de la XII Legislatura el 17 de noviembre de 2016, el Rey Felipe VI se refirió a los compromisos de la Corona: en primer lugar, el compromiso con los ciudadanos, pues la Corona tiene su razón de ser, dijo, en el servicio a todos los españoles desde la neutralidad política; en segundo lugar, el compromiso con la democracia y, por último, el compromiso con España y su unidad, de la que el Rey es símbolo.

No podemos olvidarnos, tampoco, de un mensaje del Rey Felipe VI difundido por la televisión, con ocasión de los acontecimientos de octubre de 2017 en Cataluña. En este mensaje, el Rey tuvo que dar un paso firme y valiente y rechazó, de plano, todo intento independentista de la Generalidad

de Cataluña. Se trataba de expresar su criterio político a todos los españoles en un caso extraordinario, el del mantenimiento de la unidad de España, mandato constitucional del que el Rey es símbolo y garante.

El Rey instó a los legítimos poderes del Estado a asegurar el orden constitucional y el normal funcionamiento de las instituciones, la vigencia del Estado de Derecho y el autogobierno de Cataluña basado en la Constitución y en el Estatuto de la autonomía, pero la pregunta clave es ¿qué valor tienen estos mensajes?

En una reciente tesis doctoral se han estudiado la naturaleza y la finalidad de estos mensajes y discursos de la Corona¹¹ para determinar qué valores ha querido el Rey asociar a la Corona.

Según esta tesis, el Rey Juan Carlos I hizo su gestión con el lema de “ser un Rey para todos los españoles” y puso de manifiesto las virtudes de la valentía, la moderación y un comportamiento cercano al pueblo desde su proclamación y ha perdurado en todos sus mensajes posteriores.

Felipe VI se ha centrado en sus discursos en la idea de la renovación, pero sin olvidar el pasado y, por eso, se manifiesta también como un Rey honesto al servicio del pueblo que demuestra gran vigor y firmeza en sus decisiones.

Puede decirse, por ello, que los mensajes del Rey han cumplido un papel legitimador de la monarquía porque el Rey ha sabido gestionar y cumplir su función en la democracia¹².

V. EL DESARROLLO DE LA MONARQUÍA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

La Constitución no ha definido competencias ni facultades y, menos, potestades específicas del Rey. El Rey tiene atribuciones, arts. 62 y 63, tasadas que no son actos propios, sino que deben ser completados por otros órganos del Estado. De ahí deriva la irresponsabilidad política del monarca¹³.

¹¹ GARCÍA MOLERO, A.: *Tesis leída en la Universidad Complutense*. Madrid, 2017.

¹² GARCÍA MOLERO, A.: *op. cit.*

¹³ CAMPS, V., DE CARRERAS, F., GOMA, J., VARGAS LLOSA, M. y otros: *op. cit.* FREIXES SANJUAN, T. y GAVARA DE CARA, J.C. [Coord.]: *op. cit.* IZUZQUIZA, D.: *España por reformar*:

Pero el Rey tiene funciones latentes que se definen en el art. 56.1, la función simbólica y la función de moderar y arbitrar. Estas tres funciones se podían resumir en la función de reinar. El ser símbolo de la unidad y de la permanencia del Estado no le otorga poderes concretos, pero a través de esas funciones el Rey podrá ejercer sus virtudes en la función de reinar. ¿Qué es reinar en nuestra Constitución?

El Rey cuando reina no ejerce una función derivada de su posición de Jefe del Estado; reinar no es ejercer poder político, es advertir, animar y ser consultado por aquellos que tienen el poder. El Rey, en el ejercicio de su función arbitral, puede hacer recomendaciones, sugerencias y también puede instar, aconsejar, moderar y todo ello con discreción y prudencia, lo cual significa también no pretender ejercer poder ni influencia, aunque debe estar en relación permanente con la sociedad, con los órganos políticos y los partidos.

Su posición debe ser neutral en el ejercicio de todos esos verbos.

Han pasado ya casi 40 años desde la Constitución Española de 1978. Lo original de este artículo, si es que algo de original tiene, es precisamente ver qué ha pasado en la realidad en el funcionamiento de la monarquía porque, como dijo Hegel, la teoría y los planes solo pretenden tener realidad cuando son realizables. De ahí la importancia de analizar si la Corona y el Rey han hecho realidad la teoría plasmada en la Constitución.

La autoridad del Rey Juan Carlos I le viene dada por su propia personalidad humana e intelectual reflejada en los hechos en los que ha ido configurando su propia biografía y, en ella, se ponen de manifiesto las virtudes de la valentía y de la moderación. Valentía para transformar un régimen dictatorial en una democracia con la moderación necesaria para convencer a los políticos de entonces, que en su mayoría no era monárquicos, y saber apoyarse y pedir consejo a aquellas personas que podían ayudarle a tan difícil tarea. Valentía y moderación, nuevamente, en el desdichado trance del Golpe de Estado de 21 de febrero de 1981.

propuestas políticas, económicas y sociales. Sal Terrae, D. L., Cantabria, 2015 LOPEZ AGUILAR, J.F.: *op. cit.* ROLLNERT LIERN, G.: *op. cit.* GOMEZ SANCHEZ, Y. [Coord.] *op. cit.* SAINZ MORENO, F. [Coord.]: *op. cit.* PORRAS RAMIREZ, J. *op. cit.* MARTIN-RETORTILLO, S. [Coord.]: *op. cit.*

Se ha dicho, con razón, que en una sociedad como la española la perpetuación de la monarquía depende, en gran medida, de la auctoritas del Rey y el comportamiento de su familia. Esta auctoritas no se fundamenta en un poder político, sino que proviene de la aceptación popular que se le otorga al Rey, a la Reina y al resto de la Familia Real y en la ejemplaridad de sus vidas privadas.

Esa auctoritas, que no es un poder ni una influencia, ha de basarse en virtudes ejemplares de forma extraordinaria. El pueblo se da cuenta de que el Rey tiene esas virtudes, que no funciones. Cuando el Rey pone en práctica esas virtudes, le dota de carisma y, en virtud de ese carisma, se cree que el que posee esa cualidad es capaz de desplegar potencias extraordinarias y es portador de valores ejemplares.

El término “carisma” está vinculado a una situación extraordinaria fuera de lo común, de lo cotidiano. La monarquía en España no tenía muchos adeptos en el período de la transición, época extraordinaria de nuestra historia, en la que el cambio fundamental fue la de establecer “ex novo” una democracia homologable a nuestro entorno europeo. El oficio de la Corona, el Rey Juan Carlos I en este período, consistió en ejercer ese carisma, desplegar sus virtudes¹⁴.

Es cierto que en la Constitución de 1978 el Rey no tiene poderes efectivos, pero la ejemplaridad de Juan Carlos I tuvo un perfil inicialmente heroico, por eso decimos que está dotado del carisma genuino que supone fe en el héroe, convicción emocional del valor y ejercicio de la virtud en el orden estético y político.

En este período inicial, el Rey hizo frente en 1981 a un Golpe de Estado y con su actuación se pudo en marcha esa virtud de moderar y arbitrar sin ejercer un poder específico y, con ello, se legitimó su carisma y adquirió las condiciones necesarias para ser considerado por todos como un Rey moderno, que cumplía con su papel.

¹⁴ CONDE, F. J.: *op. cit. Escritos y fragmentos políticos*. FUSILLER, R.: *Les monarchies parlementaires: étude sur les systèmes de gouvernement: Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg*. Les éditions ouvrières, Paris, 1960.

Se ha dicho que después de esta época se inició una etapa de normalidad democrática, después de la derrota de la UCD ganó las elecciones el Partido Socialista, con una mayoría absoluta que a algunos asustaba, temor que se confirmó infundado. En esta época, como en los cambios posteriores en el gobierno de otros partidos, el Partido Popular, el Rey asumió un papel cercano y campechano que le dotó de una gran popularidad, según confirmaban las encuestas. El Rey supo estar por encima de los intereses partidistas, y fue merecedor de respeto en su carácter de Embajador de España en la esfera internacional.

Es cierto que después, al comenzar el nuevo siglo, el Rey Juan Carlos I ha sufrido con el paso del tiempo la pérdida de ese carisma personalísimo que siempre le había acompañado, debido, puede ser, a unas informaciones y unos acontecimientos sobre su vida privada y sobre la de algunos miembros de su familia que han desconcertado y enfadado a la opinión pública y han dejado en la vida política española un sedimento agrio que es imposible negar.

Con todo, no hay que olvidar las grandes aportaciones del Rey a lo largo de casi cuatro décadas.

La última etapa de nuestra historia se inicia con la crisis económica. El inmenso coste social de la crisis coincidió con una avalancha de información sobre casos de corrupción que afectó a los partidos que se alternaban en el Gobierno del país y que ha producido la indignación popular. Es importante, también, tener en cuenta que la situación de los partidos políticos en la actualidad en España es muy diferente de la de hace unos años¹⁵.

Hay movimientos antisistema que ya no respetan la monarquía y que, incluso, la atacan de manera directa. Se ha producido, también, un radicalismo independentista en Cataluña, aunque tampoco anda lejos de esta cuestión el País Vasco.

España ya no es el país que estrenaba su reciente democracia. Hay que reconocer que hay un envejecimiento del sistema y faltan decisiones políticas, y no solo judiciales, para solucionar los problemas del indepen-

¹⁵ CAMPS, V., DE CARRERAS, F., GOMA, J., VARGAS LLOSA, M. y otros: *op. cit.*

dentismo. Se necesitan nuevas energías que deben ser puestas en marcha por las nuevas generaciones.

Debido a todas estas circunstancias, el Rey Juan Carlos I abdicó en junio de 2014, cediendo el Trono a su hijo Felipe, que comenzó a reinar con el nombre de Felipe VI.

La abdicación no se produjo mediante una ley orgánica general, como preveía el art. 57.5 de la Constitución. Quizás, debido a la situación política, el Gobierno no se atrevió a llevar al Parlamento una ley orgánica sobre la Corona que regulara todas las incógnitas de la sucesión, porque ello hubiera planteado, sin duda, un debate complicado.

La ley orgánica especial para la abdicación del Rey que el Gobierno remitió a las Cortes se tramitó en lectura única, según el procedimiento ordinario, de acuerdo con los Reglamentos de ambas Cámaras. Se publicó en el BOE de 18 de junio de 2014 y el 19 de junio del mismo año se proclamó Rey de España a Felipe VI de Borbón¹⁶.

Felipe VI es una persona con una educación exquisita y grandes virtudes, aunque no tenga el carisma de su padre, pero tiene una virtud clave, que es la honestidad, la seriedad, pues está cumpliendo su papel enfrentándose a unas dificultades también extraordinarias a las que pretende aplicar la moderación.

Sin embargo, los dos problemas graves que ahora mismo tiene España, que son el independentismo catalán y el enfrentamiento y radicalismo de los partidos, plantean serios problemas a solucionar, en los que, de alguna manera sin ejercer poder político, el Rey Felipe VI debe ejercitar sus virtudes.

No es el momento, todavía, de juzgar el reinado de Felipe VI en estos últimos cuatro años. El Rey Felipe VI tiene muchas virtudes, experiencia, inteligencia, preparación. Debe, por ello, poner en práctica sus virtudes y consultar, aconsejar y relacionarse para conseguir éxito en este difícil período histórico de España.

¹⁶ SERRANO ALBERCA, J. M.: *op. cit.*

BIBLIOGRAFÍA

- ALZAGA VILLAAMIL, O.: *La cuestión de la reforma en el orden sucesorio a la corona en una posible reforma de la Constitución*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2006.
- ARAGÓN REYES, M.: *Dos estudios sobre la monarquía parlamentaria en la Constitución española*. Civitas, Madrid, 1990.
- ARISÓTELES: *La retórica*. Gredos, Madrid, 2000.
- BAONZA GARCÍA, J., MONEDERO FERNANDEZ, J. C. [Dirs]: *De la monarquía limitada a la monarquía parlamentaria: crisis, transición e instauración*. E-Prints Complutense, Madrid, 2010.
- CAMPS, V., DE CARRERAS, F., GOMA, J., VARGAS LLOSA, M. y otros: *Rey de la democracia*. Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2017.
- CASTRO, C.: *Relato electoral de España (1977-2007): las claves de la alternancia en el poder durante tres décadas de monarquía parlamentaria*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2008.
- CONDE, F. J.: *Escritos y fragmentos políticos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Colección Ciencia Política, Madrid, 1974.
- CONDE F. J.: *Teoría y sistema de las formas políticas*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1953.
- CONDE, F.J.: *El saber político en Maquiavelo (serie 8ª de Estudios de Historia del Pensamiento Jurídico)*. Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1948.
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M. y PEREZ DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, A.: *La monarquía y la Constitución*. Civitas, Madrid, 1987.
- FREIXES SANJUAN, T. y GAVARA DE CARA, J.C. [Coords.]: *Repensar la Constitución, ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte Primera*. Agencia Estatal BOE, Madrid, 2016.
- FUSILLER, R.: *Les monarchies parlementaires: étude sur les systèmes de gouvernement: Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg*. Les éditions ouvrières, Paris, 1960.
- GARCÍA CANALES, M.: *La monarquía parlamentaria española*. Tecnos, Madrid, 1991.
- GARCÍA HERRERA, M. A., ASENSI SABATER, J. y BALAGUER CALLEJON, F.: *Constitucionalismo crítico: liber amicorum Carlos de Cabo Martín*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- GARCIA MOLERO, A.: *Tesis leída en la Universidad Complutense*. Madrid, 2017.

- GÓMEZ SANCHEZ, Y.: [Coord.]: *XXV años de monarquía parlamentaria*. Sanz y Torres, Madrid, 2006.
- GÓMEZ SANCHEZ, Y.: *La monarquía parlamentaria: familia real y sucesión a la corona*. Hidalguía, Madrid, 2008.
- HERRERO DE MIÑÓN, M. “Comentarios al artículo 56”. En: ALZAGA VILLAAMIL, O. [Dir]: *Comentarios a la Constitución española de 1978. Tomo V. Cortes Generales*— Edersa, Madrid, 1997, pp. 39-76.
- IZUZQUIZA, D. [Ed.]: *España por reformar: propuestas políticas, económicas y sociales*. Sal Terrae, D.L., Cantabria, 2015
- LÓPEZ AGUILAR, J.F.: *La aventura democrática: la Constitución y el alma republicana en la monarquía parlamentaria*. Península, Barcelona, 2009.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. [Coord.]: *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. Civitas, Madrid, 1991
- MORAN ORTÍ, M.: *Las Cortes de Cádiz*. Marcial Pons, Madrid, 2003.
- PLATÓN: *Protágoras*. Gredos, Madrid, 2010.
- PORRAS RAMÍREZ, J.: *Principio democrático y función regia en la constitución normativa*. Tecnos, Madrid, 1995.
- ROLLNERT LIERN, G.: *Las monarquías europeas en el siglo XXI*. Sanz y Torres, Madrid, 2007.
- SAINZ MORENO, F. [Coord.]: *La monarquía parlamentaria (Título II de la Constitución). VII Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- SERRANO ALBERCA, J. M.: *El orden de sucesión a la corona, abdicaciones y renunciaciones: artículo 57 de la Constitución española*. Conferencia en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 2013.

EL ARTÍCULO 99 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA EN EL MARCO DE LOS SISTEMAS EUROPEOS DE INVESTIDURA

José María GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO
Letrado de las Cortes Generales (jubilado)
Expresidente del Parlamento Europeo

RESUMEN

La confianza de la cámara de representación popular es el rasgo típico de los sistemas parlamentarios. Esta confianza puede expresarse en el derecho constitucional europeo de modo implícito o explícito y en este último supuesto, antes o después de la constitución del gobierno. El sistema de designación de la Comisión de la Unión Europea llama la atención por el paralelismo con la evolución histórica de los sistemas de expresión de la confianza en los Estados miembros: desde la confianza implícita a la doble investidura.

El artículo 99 de la Constitución Española se adscribe a los sistemas de confianza explícita, estableciendo la investidura programática del Presidente del Gobierno previa a su asunción del cargo y a propuesta del Rey con consultas mínimas tasadas y exigencia de mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en primera vuelta y mayoría simple en segunda.

No se prevé la investidura del Gobierno en su conjunto, quedando la designación y cese de sus miembros como facultad exclusiva del Presidente del Gobierno, por lo que el sistema de audiciones (hearings), introducido por el Parlamento Europeo para los Comisarios, chocaría con el espíritu del artículo, y con el texto del artículo 100; es decir, no cabría introducirlo sin reforma constitucional, que el autor no cree aconsejable en este punto.

Palabras clave: confianza, investidura, gobierno, parlamento, evolución, representación

ABSTRACT

Representative of people's House's confidence is the typical feature of parliamentary systems. In European constitutional law this confidence may be implicit or explicit and, in this last case, it may be stated before or after the government's appointment. The historic evolution of confidence stating systems in the member states and the Commission appointment system evolution draw the attention by their parallelism: from the implicit confidence to the double confidence vote.

Article 99 of Spanish Constitution must be placed between explicit votes of confidence, introducing this vote as a previous step to the appointment, linked to a program and on the King's proposal (with a minimal number of unavoidable consultations); and absolute majority of the House of Deputies being required in first turn, and mere plurality in second turn.

No vote of confirmation of the whole government is established, the appointment and dismissal of government's members are an exclusive power of its President.

Hearings system introduced by European Parliament in commissioners' confirmation would clash with article's 99 spirit and article's 100 text. A constitutional reform, that the author does not think advisable, would be necessary.

Key words: confidence, confidence vote, government, parliament, evolution, representation.

SUMARIO: I. LA CONFIANZA DE LA CÁMARA DE REPRESENTACIÓN POPULAR RASGO TÍPICO DE LOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS. II. DIVERSOS SISTEMAS DE EXPRESIÓN DE LA CONFIANZA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL EUROPEO. 1) *Sistemas de confianza implícita* 2) *Sistemas de confianza explícita* 3) *Los sistemas sucesivos de la Comisión Europea*. III. LA INVESTIDURA EN EL ARTÍCULO 99 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. IV. ¿CABRÍA INTRODUCIR EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ACTUAL LA PRÁCTICA DE LAS AUDICIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO?

I. LA CONFIANZA DE LAS CÁMARAS DE REPRESENTACIÓN POPULAR RASGO TÍPICO DE LOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS

La Constitución Española, en su artículo 1.3 dispone que: “La forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria”

“La necesidad de una permanente relación de confianza entre Parlamento y Gobierno es el principio fundamental en el que se basa el régimen parlamentario o forma parlamentaria de gobierno” dice Vintró en su excelente monografía¹. Es este hoy ya un tema pacífico en derecho constitucional, y podrían citarse decenas de autores en apoyo de esta afirmación. Pero si quiero destacar que en contra de lo que frecuentemente se dice, esa relación no es entre el Parlamento, en su totalidad, y el Gobierno; cuando aquél se compone de dos cámaras basta con que la confianza la otorgue la cámara de representación popular. La otra es posible que ni si quiera sea consultada.

Un examen detenido del régimen parlamentario, su significación y sus modalidades podemos encontrarlo en el “Tratado de Derecho Político” del maestro D. Nicolás Pérez Serrano (Civitas, Madrid 1976, págs. 820 y ss.).

El artículo 99 CE, al que en adelante voy a referirme, es la consecuencia lógica del artículo 1.3 y plasma el método mediante el que se otorga inicialmente dicha confianza. Es decir, la “investidura” en el sentido actual de la palabra, a diferencia de su significado medieval de atribución de bienes o de funciones públicas al que no voy a referirme.

II. DIVERSOS SISTEMAS DE EXPRESIÓN DE LA CONFIANZA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL EUROPEO

Empezamos por destacar que el mismo término “investidura” no es usado en todos los sistemas constitucionales europeos. No se emplea en la República Federal de Alemania que denominan “elección” a la investidura del Canciller Federal por lo que para evitar problemas de interpretación y traducción y tras largos debates en la Comisión Constitucional del Parla-

¹ VINTRÓ CASTELLS, J.: *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2006.

mento Europeo, acabamos por optar al uso de “elección” en el tratado de la Unión y en el Reglamento del Parlamento. Aunque no se trate propiamente de una elección entre varios candidatos, pues la cámara se limita a otorgar o negar su confianza al único que se le presenta. (El plurilingüismo también tiene inconvenientes)

Ahora bien, la investidura no es indispensable para la existencia de un régimen parlamentario. Grewe y Ruiz Fabri² han apuntado que existen sistemas de “*confianza explícita*” en los que el gobierno o su jefe han de ser investidos inmediatamente antes o después de su nombramiento para que este sea efectivo –y otros de “*confianza implícita*”– en los que esta se presume mientras no sea expresamente denegada.

Echemos una breve ojeada a los distintos sistemas.

1) Sistemas de confianza implícita

El primero en decantarse históricamente y el más típico de los sistemas de “*confianza implícita*” es el Reino Unido de la Gran Bretaña en el que la evolución se produjo gradualmente hasta concluir en que el Rey ha de confiar la dirección del gobierno a una persona susceptible de obtener la confianza de la mayoría de los miembros de la Cámara de los Comunes. No se necesita ninguna ceremonia ni votación previa o inaugural; se da por supuesto que la designación real se ajusta a esa exigencia en tanto el desarrollo de la vida parlamentaria no demuestre lo contrario (el Discurso de la Corona no es una investidura, y su contestación es un medio de comprobar si la presunción de confianza se ajusta a la realidad, pero no puede considerarse una investidura propiamente dicha, aunque a veces haya sido un sustitutivo).

Este mismo esquema es el que siguen las constituciones más antiguas, las de los siglos XIX y primer tercio del XX, entre las que podemos citar Austria (7 de diciembre de 1929), Dinamarca (5 de junio de 1849), Irlanda (1 de junio de 1937), Luxemburgo (17 de octubre de 1868) y los Países Bajos (24 de agosto de 1815)

² GREWE, C. y RUIZ FABRI H.: *Droit Constitutionnel Européen*. París, Presses Universitaires de France, 1ª Ed. 1995.

También es el que sigue la Constitución francesa vigente de 1958, que en este aspecto representa un retroceso en el tiempo, y que no es parlamentaria pura sino más bien semipresidencial o correspondiente a lo que la doctrina ha considerado como etapa o régimen “constitucional”, anterior al parlamentario.

2) Sistemas de confianza explícita

Dentro del campo de la “**confianza explícita**” podemos distinguir dos tipos de sistemas.

a) Investidura posterior al nombramiento

El Gobierno es designado por el Jefe del Estado asume todas sus funciones, pero ha de presentarse en un plazo muy breve a una cámara (o a las dos) para que esta le otorgue o deniegue la confianza. En este último caso, ha de dimitir, costumbre que se ha establecido a partir de 1913.

Es el caso de Bélgica, (costumbre constitucional no recogida en el texto de la norma fundamental), Italia (constitución de 1947), y Grecia (Constitución de 1975) así como en las más recientes de Croacia, Eslovaquia, Polonia, República Checa y Rumania, todas ellas posteriores a la caída del Muro

b) Investidura previa al nombramiento

Se trata de un paso más que encontramos en la Ley Fundamental de la República Federal Alemana (7 de octubre de 1949), y en la Constitución portuguesa de 1974. La Constitución sueca de 1974, es un caso especial de trámite de “no censura” previa al nombramiento, en lugar de investidura. Esta investidura individual del Jefe de Gobierno la hallamos también en Bulgaria, Estonia, Hungría y Finlandia, de la última oleada constitucional.

c) Razones y consecuencias de uno y otro sistema

La opción por uno u otro sistema no es una cuestión de azar; depende de la búsqueda de estabilidad gubernamental – que ha conducido al llamado “parlamentarismo racionalizado” – de la legislación electoral y del modelo de partidos. Cuando estos son mayoritariamente dos y una mayoría de

gobierno resulta automáticamente o casi automáticamente del resultado electoral, la confianza parlamentaria puede presumirse sin necesidad de manifestación expresa.

“Cuando el resultado electoral no ofrece una mayoría clara –he podido afirmar hace algunos años³– la ausencia de investidura puede permitir a gobiernos minoritarios designados por el Jefe del Estado, subsistir en ausencia de una mayoría contraria”.

La exigencia de una investidura formal pone límites a las facultades del Jefe del Estado, y da mayor solidez al Gobierno, clarificando sus apoyos parlamentarios. Por otra parte, es evidente que la investidura exclusiva del jefe de gobierno en lugar de la colectiva de este, fortalece al primero y debilita o, mejor dicho suprime, la relación de confianza entre el Parlamento y los ministros, sustituida por la de estos con el jefe del gobierno.

Conviene destacar, con Grewe y Ruiz Fabri:

“Toda la evolución de los sistemas parlamentarios ha consistido... en la afirmación de la autonomía del gobierno frente al Jefe del Estado, evolución que ha desembocado en el hecho de que un miembro del gobierno va a ocupar al principio de hecho en la mayor parte de los países, después en derecho, una situación preeminente. Es la consagración de la función de jefe de gobierno, con frecuencia bastante reciente”⁴

Preeminencia que no ha dejado de despertar recelos y que se traduce en los sistemas de exigencia de confianza expresa a la totalidad del gobierno los días inmediatos a su nombramiento, a que antes me he referido.

Pero aún más claro resulta este factor de recelo y de deseo de un mayor control parlamentario en el procedimiento de investidura de la Comisión Europea, del que voy a tratar a continuación.

³ GIL-ROBLES y GIL-DELGADO J.M.: *La investidura de la Comisión Europea: hacia un gobierno parlamentario de la Unión Europea. Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausana, 2015.*

⁴ *Ibid.*, p. 529.

3) *Los sistemas sucesivos de designación de la Comisión Europea*

No voy a detenerme en identificar el sistema institucional de la Unión Europea. Desde el principio está basado en la doctrina de separación de poderes en su clásica formulación por Montesquieu (“para que nadie pueda abusar del poder, es necesario que por las disposición de las cosas el poder frene el poder”), que es general y comúnmente aceptada en Europa⁵. El reparto de las funciones clásicas de tal modo que varios órganos tengan que concurrir su ejercicio, garantiza ese no abuso en el funcionamiento de la Unión.

En lo que concierne a la Comisión recordaré este texto de Monnet, refiriéndose a los trabajos preparatorios en 1950:

“ya aparecían la idea de un tribunal arbitral y la noción de responsabilidad política del ejecutivo ante una cámara parlamentaria. La moción de censura estaba expresamente prevista”.⁶

Con este planteamiento la Comisión se plantea como el principal ejecutivo europeo. No el único, porque el Consejo Europeo y el Consejo también realizan funciones ejecutivas, como las realizó en su día en Bundsrat del I Reich alemán y las lleva a cabo también el Senado U.S.A. Pero si el principal el que, mutatis mutandis, opera como el gobierno de la Unión.

Edwards y Spencer resumieron las funciones de la Comisión así⁷:

- iniciativa
- gestión del presupuesto
- guardiana de los tratados
- intermediaria entre los estados miembros y entre ésta y las instituciones
- representación de la Unión en el exterior.

y el artículo 17,1 del Tratado de la Unión las enumera en la siguiente forma:

⁵ Recomendando el fino análisis que GREWE y RUIZ FABRI hacen de la doctrina de separación de poderes en el texto antes citado, pp. 359 –364.

⁶ MONNET, J.: *Memoires*. Fayard, París, 1976.

⁷ EDWARDS, G. y SPENCER, D.: *La Comisión Europea*. Conternill Publishing, 2ª edición, Londres, 1997.

“La Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin.

Velará porque se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de estos.

Supervisará la aplicación del derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Ejecutará el presupuesto y gestionará los programas

Ejercerá asimismo funciones de coordinación ejecutiva y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en los Tratados.

Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados, asumirá la representación de la Unión.

Adoptará las iniciativas de programación anual y plan anual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales.”

O sea: las funciones gubernamentales clásicas, que llevan aparejada una responsabilidad política. Esta responsabilidad, en una democracia ha de exigirla un órgano elegido democráticamente, es decir un Parlamento. Por eso, todos los intentos del General de Gaulle y sus sucesores de subordinar la Comisión al Consejo (o más modernamente al Consejo Europeo), han fracasado y están condenados al fracaso; porque estos órganos no están elegidos directamente por los ciudadanos.

La evolución del sistema de designación, de la Comisión en los sucesivos Tratados llama su atención por el paralelismo con la evolución histórica de la investidura del Gobierno en los derechos constitucionales europeos.

A) **Los tratados originales** se inspiran en el sistema de la **confianza presunta o implícita**. Los miembros de la Comisión se nombraban de común acuerdo (por consenso) entre los Estados miembros, y entre ellos elegían al Presidente –un mero primus inter pares– y a los Vicepresidentes (Artículos 11 y 14 del Acta Única). La confianza parlamentaria se daba por supuesta mientras no se aprobase un voto de censura, cuyo elevado quorum (2/3 de la Cámara) ha tenido como resultado que ninguna de los presentados haya sido hasta ahora aprobado.

B) Con el **Tratado de Maastricht** se pasa al sistema de la **confianza explícita**, mediante la investidura. La designación de la Comisión se lleva a cabo en tres fases:

- a) designación del futuro presidente por acuerdo de los Estados miembros, previa consulta al Parlamento Europeo;
- b) designación de los demás futuros comisarios por los Estados miembros en consulta con el presidente preconizado;
- c) sumisión del colegio así formado al voto de confianza del Parlamento Europeo; obtenido éste, los Estados miembros nombran ese colegio como Comisión.

El avance, en términos democráticos, es sustancial. Se pasa de la confianza implícita a la explícita, y además, como trámite previo al nombramiento. Y, tal como ha ocurrido en los Estados nacionales, se destaca la función del Presidente, dándole un papel relevante en la selección de los comisarios y reforzando así el carácter de equipo de la Comisión.

Este avance tuvo aún mayor importancia porque el Parlamento Europeo, de motu proprio y por vía reglamentaria, introdujo una evaluación en comisión parlamentaria de cada uno de los futuros comisarios propuestos, antes de la investidura colectiva de la comisión.

Esta importación audaz de los “hearings” norteamericanos efectuada con mucha prudencia (en la primera evaluación, de la Comisión Santer, todas las opiniones de las comisiones parlamentarias fueron positivas), ha constituido un arma poderosa en manos del Parlamento, pues un parecer negativo sobre el futuro comisario lleva en la práctica al futuro presidente a negociar su sustitución por otro de acuerdo con el Parlamento, para no poner en peligro la investidura.

C) El **tratado de Amsterdam** (2 de octubre de 1997) introduce la **doble investidura**, sustituyendo en la primera fase la consulta del Parlamento sobre el candidato a Presidente de la Comisión por un voto de confianza. De modo que en una primera fase se inviste al Presidente de la Comisión y luego a ésta en su totalidad.

La consecuencia es la devaluación de voto de censura, porque basta que se compruebe por cualquier medio que la Comisión ha perdido la confianza del Parlamento, para que aquella haya de dimitir, como ocurrió con la Comisión Santer. Lo mismo se ha comprobado repetidas veces en Italia y ocurrió en Francia bajo el imperio de la Constitución de 1946.

D) El Tratado de Niza (26 de febrero de 2001) no introduce modificaciones en el sistema de doble confianza, sino que ha sustituido el consenso de los estados miembros por la mayoría cualificada del Consejo.

E) Y **el de Lisboa** (19 de octubre de 2007) ha reemplazado el Consejo por el Consejo Europeo pero introduciendo una frase clave:

“Teniendo en cuenta las elecciones al Parlamento europeo, y tras proceder a las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propone (Art. 17,7 del TUE)”

Este texto inspirado en la Constitución portuguesa⁸, significa que el Consejo Europeo no puede pedir al Parlamento europeo la confianza de un Presidente de la Comisión sin atenerse al voto de los ciudadanos en las elecciones europeas. Es lo que se ha dado en llamar “spitzencandidaten” que no es sino el sistema parlamentario que se ha ido imponiendo en la gran mayoría de las naciones europeas: el jefe del Estado no designa el Jefe del Gobierno según su libre arbitrio, sino que debe tener en cuenta las posibilidades de que aquel tenga mayoría en el Parlamento.

Este sistema es el que se puso en práctica por primera vez en 2014 con la elección de la Comisión Santer y, aunque el Consejo intente esporádicamente mantener una interpretación distinta, el peso del hummus democrático europeo parece demasiado importante para que pueda darse marcha atrás

Por otra parte, el texto deja al Consejo Europeo la más amplia discrecionalidad para proceder a todas las consultas que considere “apropiadas” sin límite alguno. Lógico es que lo haga con el Presidente del Parlamento Europeo, como viene siendo tradicional, y con los presidentes de los grupos parlamentarios pero nada impide a los jefes de estado y de gobierno ampliar el ámbito de sus consultas, que normalmente se efectúan vía Presidente del Consejo Europeo, a quien corresponde (art. 15,6 del Tratado de la Unión Europea) preparar el consenso sobre esa propuesta de Presidente de la Comisión.

⁸ Lo propusimos Iñigo Méndez de Vigo, Elmar Brok y yo mismo al Congreso del Partido Popular Europeo celebrado en Estoril para introducirlo en el texto del proyecto de Constitución Europea y de esta pasó al Tratado de Lisboa.

Propuesta que, evidentemente, resulta tanto más clara cuanto que los grandes partidos europeos hayan designados sus candidatos antes de la elección del Parlamento, de tal forma que el cuerpo electoral pueda marcar sus preferencias.

F) El Reglamento del Parlamento Europeo regula **la primera fase de la investidura** en su **artículo 117**:

“Cuando el Consejo Europeo proponga un candidatos al puesto de Presidente, de la Comisión, el Presidente invitará al candidato a realizar una declaración y a presentar sus orientaciones políticas ante el Parlamento. Esta declaración será seguida de debate. El Consejo Europeo será invitado a participar en el debate.

2.– Según el artículo 17, apartado 7, del Tratado de la unión Europea, el Parlamento elegirá al Presidente de la Comisión por mayoría de los miembros que lo componen. La votación será secreta.

3.– Si el candidato es elegido, el Presidente informara de ello al Consejo, invitando a este último y al Presidente electo de la Comisión, a proponer de común acuerdo los candidatos a los distintos puestos de comisario.

4.– Si el candidato no obtiene la mayoría requerida, el Presidente invitará el Consejo Europeo a proponer, en el plazo de un mes, un nuevo candidato a la elección, que se desarrollará, según el mismo procedimiento.”

De este texto, cabe destacar las siguientes particularidades:

- a) se trata de una investidura (aunque se le llame elección por la razón que más arriba expuse) programática: el candidato es juzgado sobre el programa presentado a la cámara;
- b) la autoridad proponente puede participar en el debate (y, por tanto, reservar para ese momento si lo desea las razones de su propuesta): rasgo único en el derecho constitucional comparado, y, a mi modesto entender, muy poco acertado;
- c) el quorum exigido es siempre la mayoría absoluta de la Cámara; no hay posibilidad de una investidura en segunda vuelta por mayoría reducida; es un quorum establecido en el artículo 17.7 y del Tratado de la Unión;
- d) Como la disolución del Parlamento Europeo no está prevista en los tratados, la Cámara tiene en sus manos bloquear la investidura del

Presidente de la Comisión en tanto el Consejo Europeo no presente un candidato de su agrado; la necesidad de la confianza parlamentaria resulta incuestionable.

G) En cuanto a la **segunda fase de la investidura**, se regula en el **artículo 118** del Reglamento del Parlamento Europeo del siguiente modo:

“1.– El Presidente invitara al Presidente electo de la Comisión a informar al parlamento de la distribución de responsabilidades (carteras) en el seno del colegio de comisarios propuesto según las orientaciones políticas del Presidente electo.

2.– El Presidente, tras consultar al Presidente electo de la Comisión, invitara a los candidatos propuestos por el Presidente electo de la Comisión y por el Consejo a los distintos puesto de comisarios a presentarse ante las comisiones, parlamentarias y órganos apropiados en función de su probable campo de actividad.

3.– Las audiciones son llevadas a cabo por las comisiones. Excepcionalmente puede llevarse a cabo una audición de modo distinto cuando un comisario designado tenga responsabilidades esencialmente transversales, con la condición de que la audición asocie las comisiones competentes. Las audiciones son públicas.

4.– La comisión o comisiones competentes inmutarán al comisario designado a hacer una declaración y a responder a preguntas. Las audiciones se organizarán de modo que permitan a los comisarios designados revelar al Parlamento todas las informaciones necesarias. Las disposiciones necesarias de la organización de estas audiciones se fijaran en un anexo al presente reglamento”

Llama la atención, en este texto, el papel exclusivo que se confiere al Presidente electo de la Comisión en las relaciones con el Parlamento en esta fase. De hecho cuando el resultado de la evaluación de una audición ha sido negativo, supuesto que ya se ha producido dos veces, el Presidente electo de la Comisión es el que, en las dos ocasiones, negoció con el Consejo Europeo –y los Estados miembros proponentes de dichos comisarios– la recomposición de ese proyecto de Comisión antes de presentarle a la segunda fase de la investidura.

H) Esta segunda fase está también contemplada en los siguientes apartados del artículo 118 del Reglamento:

“5. Se invitará al Presidente electo a presentar el colegio de comisarios y su programa en una sesión del Parlamento. El Presidente del Consejo Europeo y el Presidente del Consejo serán invitados a dicha sesión. Esta declaración será seguida de un debate.

6. Para cerrar el debate un grupo político, o un número de diputados que alcance el número mínimo requerido al efecto, pueden presentar una propuesta de resolución. Se aplicará el artículo 123, apartados 3 a 8.

7. Como consecuencia del voto sobre la propuesta de resolución, el Parlamento elegirá o rechazará la Comisión por mayoría de los sufragios emitidos, por votación nominal. El Parlamento puede aplazar el voto a la sesión siguiente.

8. El Presidente informará al Consejo de la Elección o rechazo de la Comisión”

Esta segunda investidura es también programática, pero ya se refiere al programa de la Comisión y no el del Presidente y la mayoría exigida no es la absoluta sino la simple. Parece claro que el texto se dirige a reforzar el papel de los grupos políticos, a lo que sin duda contribuye que la votación sea nominal y no secreta y que se realice mediante la aprobación de una resolución, que apunta a una investidura motivada. Lo cual es lógico teniendo en cuenta que la Comisión viene siendo, desde su origen, un ejecutivo político plural.

I) Por último, el artículo 118 del Reglamento del Parlamento Europeo que vengo comentando saca las consecuencias del sistema de doble investidura en los siguientes apartados:

“8. En caso de una modificación sustancial de una cartera o de una modificación de la composición de la Comisión durante su mandato, los comisarios afectados o cualquier otro comisario designado serán invitados a participar en una audición organizada conforme a los apartados 3 y 4.

9.– En caso de modificación de la cartera de un comisario o de modificación de los intereses financieros de un comisario durante su mandato, la situación se examinará por el Parlamento de acuerdo con el anexo VI.

Si un conflicto de intereses se comprueba durante el mandato de un comisario y el Presidente de la Comisión no de curso a las recomendaciones del Parlamento dirigidas a terminar con ese conflicto, el Parlamento puede pedir al Presidente de la Comisión que retire su confianza a dicho comisario en virtud del apartado 5 del acuerdo marco

entre el Parlamento europeo y la Comisión europea y, en su caso, que tome medidas para privar al comisario en cuestión de su derecho a pensión y otros beneficios sustitutivos segundo al artículo 245.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”

Es decir, estamos ante el intento de establecer, por vía reglamentaria:

- a) la necesidad de mantener la confianza en el colegio de comisarios otorgada en la segunda fase de la investidura; y
- b) la introducción de una censura individual que evite el recurso a una dimisión colectiva, como ocurrió con la Comisión Santer (es lo que se trató de lograr con el acuerdo marco a que se refiere el Reglamento que es un acuerdo interinstitucional entre Parlamento y Comisión)

O sea una vía jurídicamente mucho más débil que la de los Tratados y que es un ejemplo más de cómo los parlamentos han ido ampliando sus poderes en la evolución constitucional como consecuencia de la necesidad de que todos los poderes sean responsables, en democracia, ante el pueblo o sus representantes.

III. LA INVESTIDURA EN EL ARTÍCULO 99 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Para un mejor análisis iré examinando el artículo párrafo a párrafo.

“1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados , y en los demás supuestos constitucionales que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno”.

Destacan, en este primer párrafo, los siguientes aspectos:

- a) El procedimiento ha de aplicarse en todos los casos en que proceda designar un nuevo Presidente del Gobierno, es decir, en los casos de renovación del Congreso, de dimisión o fallecimiento o de pérdida de confianza, excepto cuando ésta se produzca mediante la aprobación de un voto de censura, que ya lleva en si la presentación y aprobación de un nuevo candidato.

b) la propuesta la hace el Rey; en el curso del debate constitucional se descartaron tanto la posibilidad de que fuese el Congreso el que eligiese directamente al candidato (modelo japonés) como la de que el proponente fuese el Presidente del Congreso (modelo sueco). Con buen sentido, este ha quedado como el nexo indispensable entre la Cámara y la Corona, a la que se brinda una ocasión importante de cumplir su misión de arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones (artículo 56.1 CE). La experiencia ha demostrado que tanto D. Juan Carlos I como D. Felipe IV han hecho uso de esa facultad de proponer de forma impecable.

c) La propuesta se hace previa consulta con los representantes de los Grupos políticos con representación parlamentaria, una exigencia totalmente lógica puesto que el Rey ha de proponer un candidato que pueda obtener la confianza de la mayoría de la Cámara. Esta es la fundamental, no la confianza regia que no es un requisito en nuestro sistema de parlamentarismo racionalizado. La exigencia de un mínimo de consultas no impide que el Monarca pueda realizar discretamente otras más pero, utilizada en su recto sentido, ha evitado el espectáculo de inacabables consultas presidenciales utilizado por el Presidente Alcalá Zamora en la II República para tratar de potenciar su papel personal.

d) La práctica ha demostrado también que la propuesta ha de contar con la aceptación del candidato, por razones evidentes, y que la no aceptación de una primera propuesta por el candidato debe llevar al Rey a buscar otra propuesta de posible mayoría. Lo cual no quiere decir que ésta esté asegurada, pues siempre es el Congreso el que ha de pronunciarse. Así resulta de los apartados 2 y 3 del artículo 99 CE que transcribo a continuación:

“2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que presenta forma y solicitará la confianza de la Cámara”

3. Si el Congreso de los Diputados por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgara su confianza a dicho candidato, el Rey lo nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple”

e) Estamos, por tanto, ante una investidura programática. Así lo confirma el artículo 171 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que es a mi juicio ilustrativo por varias razones:

- la propuesta de candidatura a la Presidencia del Gobierno no es un mensaje motivado, sino una simple propuesta que leerá un Secretario;
- el protagonismo del candidato en el debate es total, sin límite de tiempo en cuanto a la exposición de su programa y pudiendo optar por contestar a las demás intervenciones conjunta o separadamente.
- Se prevé la posibilidad de un segundo debate antes de la segunda votación, cuando no se alcance la mayoría absoluta.

f) La confianza se otorga únicamente al Presidente del Gobierno, no al Gobierno en su conjunto pues el artículo 100 de la Constitución Española dispone: *“Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente”*

g) No hay, por tanto, doble investidura y las “mociones de reprobación” que en la práctica se han tramitado numerosas veces durante estos cuarenta años de vigencia constitucional contra unos u otros ministros, han carecido de virtualidad jurídica, porque chocan con el citado artículo 100.

h) El fracaso de la primera investidura no lleva a la disolución de la Cámara, sino a repetir el intento, según el apartado 4 del artículo 99. CE *“4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores”*

j) Ahora bien, esta repetición no es indefinida. El artículo 5 de este artículo 99 CE marca un límite de dos meses a partir de la primera votación de investidura, con disolución imperativa si aquella no se logra en dicho plazo. La práctica ha demostrado que este horizonte de nuevas elecciones a falta de investidura opera como un acicate efectivo, tanto a nivel nacional como autonómico, para formar mayorías de gobierno.

IV ¿CABRÍA INTRODUCIR EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ACTUAL LA PRÁCTICA DE LAS AUDICIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO?

A mi modo de ver la respuesta tiene que ser forzosamente negativa.

En efecto, la Comisión Europea es un ejecutivo pluripartidista, mientras que la práctica de nuestra Constitución de 1978 es de gobiernos de un solo partido, aún en las etapas en que el gobierno es apoyado desde fuera por otros partidos. A diferencia de etapas anteriores, desde 1978 España no ha tenido gobiernos de coalición.

Presidencia del Gobierno y Presidencia del Partido gobernante han estado, por tanto, sistemáticamente unidas (salvo un brevísimo periodo no significativo) dando a su titular una posición de inusual fortaleza, que resultaría decididamente socavada si tuviese que someter la aprobación de sus ministros a la aprobación del Congreso.

Nada tiene que ver su posición con la del Presidente de la Comisión Europea, buena muestra de lo que digo es la firmeza con que todos los Presidentes del Gobierno han interpretado el artículo 100 de la Constitución para dejar sin efecto los intentos del Congreso de inmiscuirse en el movimiento de uno u otro ministro.

Sería, por tanto, necesaria una reforma constitucional para introducir un mecanismo de doble confianza o la exigencia de confianza al Gobierno en pleno. Habida cuenta de los precedentes históricos y de derecho comparado, esa innovación se traduciría probablemente en un estímulo para el fraccionamiento de los partidos y una mayor inestabilidad gubernamental. Que es lo que la Constitución de 1978 no quiso, y que se ha logrado (estabilidad del Gobierno), con el sistema de investidura adoptado.

Sinceramente no creo que sea aconsejable cambiarlo. No me parece que debilitar a los ejecutivos aumente el poder de las asambleas parlamentarias, ni que la inestabilidad equivalga a más libertad o responsabilidad. La exigencia de responsabilidad requiere un tiempo de evolución que permite evaluar trayectorias y descartar vaivenes puntuales de la opinión. Por ello, el voto imperativo ha sido descartado en los sistemas constitucionales modernos.

Es cierto que ningún sistema —ni siquiera el de censura constructiva— puede evitar que un gobierno caiga siempre que quede claro que ha perdido la confianza parlamentaria. Abundan los ejemplos. Pero la cultura política española de estos últimos cuarenta años de penalizar las divisiones en los partidos y primar la estabilidad gubernamental es probablemente fruto de malas experiencias históricas anteriores, y no hay por qué sacrificarla al prurito de “estar a la última” o introducir novedades útiles en otras arquitecturas institucionales distintas y con diferente razón de ser.

Las reformas constitucionales han de abordarse siempre con prudencia, no cambiando por cambiar, sino actualizando lo que haya quedado obsoleto o reformando lo que no haya dado resultado y siempre que pueda lograrse ese gran consenso que es indispensable para que una constitución merezca eses nombre y pueda durar, en España y fuera de ella.

BIBLIOGRAFÍA

- EDWARDS, G. y SPENCER, D.: *La Comisión Europea*. Conternill Publishing, 2ª edición, Londres, 1997.
- GREWE, C. y RUIZ FABRI H.: *Droit Constitutionnel Européen*. París, Presses Universitaires de France, 1ª Ed. 1995.
- GIL-ROBLES y GIL-DELGADO J. M.: *La investidura de la Comisión Europea: hacia un gobierno parlamentario de la Unión Europea*. Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausana, 2015.
- MONNET, J.: *Memoires*. Fayard, París, 1976.
- PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho Político*. Civitas, Madrid, 1976.
- VINTRÓ CASTELLS, J.: *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2006.

LA DISOLUCIÓN DE LAS CÁMARAS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL DE 1978: TEORÍA Y PRÁCTICA EN CUATRO DÉCADAS DEMOCRÁTICAS

Alfonso CUENCA MIRANDA

Letrado de las Cortes Generales

Director de Presupuestos y Contratación del Senado

RESUMEN

La disolución del Parlamento es uno de los elementos claves en la forma de gobierno parlamentaria, habiendo tenido un papel capital en su conformación histórica. En la actualidad, la disolución es contemplada por la mayoría de Constituciones que acogen tal forma de gobierno, actuando como un elemento crucial en el equilibrio entre ejecutivo y legislativo.

El presente estudio analiza tres aspectos principales de dicho instituto. En primer término, la teoría general sobre la disolución y su realidad en el derecho comparado. En segundo lugar, la regulación de la misma por el constituyente español de 1978. Y, finalmente, se realiza un excursus sobre las doce disoluciones habidas en España desde la aprobación de la Constitución.

Palabras clave: Disolución. Forma de gobierno parlamentaria. Equilibrio entre poderes. Convocatoria de elecciones.

ABSTRACT

Dissolution of Parliament is one of the key elements of the parliamentary form of government, having played a capital role in its historical conformation. Nowadays, it is previewed in most part of parliamentary constitutions as a crucial element in the balance between legislative and executive powers.

There are three main subjects in the study. First, the general theory on dissolution and a reference of comparative law. Second, the dissolution as it

is established in the Spanish constitution of 1978. And third, the analysis of the twelve parliament dissolutions that have taken place in Spain since 1978.

Key words: Dissolution. Parliamentary form of government. Balance of powers. Elections.

SUMARIO: I. ANTECEDENTES Y DERECHO COMPARADO. II. LA DISOLUCIÓN EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. III. PRAXIS DE LA DISOLUCIÓN EN LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

Próximos a cumplir cuarenta años de vigencia de nuestro texto constitucional, alcanzada ya su plena madurez, es buena hora para hacer balance del mismo, analizando los indudables aciertos y las inevitables sombras de nuestra Carta Magna (o mejor dicho, de su aplicación). En este sentido, contemplada la disolución de las Cámaras como un momento capital en la vida política de un país, conviene asomarse a la realidad de dicho instituto en el sistema español. Todo análisis de su operatividad práctica debe partir de la adecuada comprensión de la naturaleza y la conformación histórica (y comparada) de la disolución parlamentaria, aspectos que forzosamente han de abrir las presentes líneas.

I. ANTECEDENTES Y DERECHO COMPARADO

La disolución de las Cámaras se define como la extinción anticipada de la vida de las mismas, normalmente por decisión ajena a éstas, adoptada por el ejecutivo. Se distingue así de la finalización de la legislatura por muerte natural, esto es, por agotamiento del plazo máximo del mandato parlamentario fijado por la Constitución. Nos encontramos, por tanto, ante uno de los elementos fundamentales de todo sistema político, allí donde aquélla existe, esto es, en las formas de gobierno parlamentarias o semi-parlamentarias, desconociéndose el instituto en las formas de gobierno presidencialistas y, en general en la forma residual de gobierno de asamblea (en ésta se contempla en cambio la posibilidad de autodisolución, acordada por la propia Cámara).

Una vez aseguradas en la evolución del constitucionalismo histórico la convocatoria regular de los Parlamentos por un monarca inicialmente reticente a ello, así como su continuidad mínima en el tiempo, se mantendría en manos del ejecutivo la facultad de poner anticipadamente fin a la vida de las Cámaras. Disolución y elección aparecen indefectiblemente unidas, de tal manera que el gobierno llama al pueblo para resolver una determinada situación de crisis. No es de extrañar que en cuanto modelo arquetípico de la forma de gobierno parlamentaria fuera precisamente en Gran Bretaña en donde primero se configurara la disolución con los caracteres señalados. Su partida de bautismo se remonta a la destitución de Lord North en 1782 y, en particular, conectada con la anterior, a la disolución “concedida” dos años más tarde por el monarca a petición del premier Pitt el Joven. Con todo, habrá que esperar hasta las disoluciones de las Comunes de 1834 (Peel)

y 1841 (Melbourne) para que pueda considerarse surgida la institución con las notas que bien pueden calificarse como clásicas. Desde las islas la misma se exportará a los países del continente que, en su mayor parte, tienen como referente, en lo que a ingeniería constitucional respecta, al modelo de Westminster. Con todo, en determinados contextos del XIX y comienzos de la pasada centuria, como el español o el italiano, la dinámica oligárquica caciquil del sistema hará que la disolución se transforme en piedra de toque para “lograr conformar” desde el poder una mayoría parlamentaria acorde con el gobierno, en un proceso inverso al sentido original de la institución.

La disolución supondrá en las formas de gobierno parlamentarias uno de los principales elementos en la continua búsqueda del equilibrio entre Parlamento y Gobierno inherente a aquéllas. En este aspecto, frente a la exigencia de responsabilidad política al ejecutivo como principal arma del legislativo, la disolución se configura como el principal elemento en el arsenal de los gabinetes para contrarrestar su posible caída por mor de la acción de la asamblea. Así, siguiendo la ya célebre descripción de Loewenstein (algo ya obsoleta en términos tecnológicos, que no constitucionales), disolución y responsabilidad política se complementan y necesitan como el cilindro y el pistón en una máquina, siendo el “freno y contrapeso” por esencia de la forma de gobierno parlamentaria.

Por su propia caracterización no han faltado lo que podrían denominarse como supuestos patológicos de disolución, en el marco de una situación de agudo conflicto entre poderes. Baste citar tres ejemplos. En primer término, la disolución en 1877 de la Cámara de Diputados francesa por el Presidente Mac-Mahon con el fin de conformar un gobierno al margen de la mayoría de los republicanos en la misma (lo que suscitó sus airadas protestas), con efecto fallido, pues las elecciones consiguientes no hicieron sino incrementar la ventaja de éstos. Con todo, el caso habría de tener profundas consecuencias, entre ellas la atrofia del mecanismo de la disolución durante la III República francesa, lo que coadyuvó a la inestabilidad gubernamental de la década de los 20 y 30 del siglo pasado. Más patológico aún es el caso canadiense de 1926 (conocido como “King-Byng Affair”), en el que, tras la sucesión de escándalos que afectaron al gobierno minoritario liberal de King, y la presentación de varias mociones de destitución, éste propuso al gobernador Byng (representante del Rey como Jefe del Estado) la disolución, denegándola el último (negativa que dio lugar a una disputada

polémica constitucional al respecto), quien además removió de su cargo al primer ministro (con todo, las posteriores elecciones darían la “razón” a los liberales).

El tercer caso atañe a España y se refiere a la conocida interpretación que las Cortes republicanas de 1936 dieron al art. 81 del texto constitucional de 1931, acordando, finalmente, la destitución de Alcalá Zamora. El artículo referido señalaba que en el supuesto de que se produjera una segunda disolución decretada por un mismo Presidente de la República la nueva Cámara examinaría la *necesidad* de la misma y en caso de estimar (por mayoría absoluta) lo contrario ello conllevaría la destitución del Presidente. La controversia suscitada versaba sobre dos extremos: 1) En primer lugar, si en el cómputo de disoluciones decretadas por Alcalá-Zamora había de tenerse en cuenta (junto con la llevada a cabo en enero de 1936) la disolución en octubre 1933 de las Cortes Constituyentes. El Presidente entendió que no había de incluirse (y así lo hizo constar en los dos decretos), mientras que las fuerzas políticas oscilaron en su posición (inicialmente acorde con el Presidente y disconforme en abril de 1936). A nivel doctrinal la polémica se sintetizó en las posiciones de Pérez Serrano y de Bayón, opuestos a considerar como constituyentes las Cortes de 1933 (una vez aprobada la Constitución), en tanto que Posada defendía lo contrario alegando que una serie de leyes complementarias habían de ser aprobadas *ex constitutione* por las mismas, conservando el carácter de constituyentes, como sucediera con las Cortes de Cádiz. 2) Al margen de lo apuntado, el punto más controvertido en la destitución de Alcalá Zamora fue la apreciación sobre la necesidad o no de la disolución de las Cortes, en este caso la efectuada en 1936. Ciertamente, el juicio a realizar por las mismas era político ex artículo 81 CE; pero, como señalara Tomás Villarroya, cambiada la mayoría como resultado de la elección de febrero de 1936, es muy discutible que la disolución no fuera considerada como “necesaria”, pues como resultado de las elecciones se acompasó la composición de la Cámara con el sentir mayoritario del electorado.

Ha de subrayarse que, como es conocido, desde la segunda mitad del siglo XX la disolución ha ido perdiendo buena parte de su relevancia clásica en los sistemas parlamentarios, toda vez que, por mor de la dinámica de los sistemas electorales y partidistas, en la mayoría de supuestos habrá una clara correlación (y sintonía) entre la mayoría de las Cámaras y el gobierno

sustentado por las mismas. A ello habrá de añadirse la creciente rigidez de la disciplina de partido en el contexto de los partidos de masas una vez generalizado el sufragio. Así, pues, en este sentido cabría hablar de una *desuetudo* de la institución, ya que quedará prácticamente inédita en muchos países (al menos en lo que respecta a su significación original), subsistiendo como excepción para supuestos de graves crisis políticas nacionales o de disensiones de importancia en el propio partido mayoritario o en el seno de una coalición de gobierno.

Con todo, incluso en dicho escenario, la importancia de la institución no puede minusvalorarse, pues, más que por su alcance efectivo, su relevancia viene dada por su misma existencia, o mejor dicho, por su misma posibilidad. Así, ante los supuestos de hecho mencionados, el simple amago o rumor (o amenaza, si se prefiere el término) de poner fin a la vida de las Cámaras, llamando al pueblo a resolver la cuestión, es un instrumento más que eficaz para restablecer la unidad interna perdida. En este sentido, el recientemente fallecido maestro Duverger describía la eficacia de la disolución equiparándola con la del arsenal nuclear en el mundo bipolar de la guerra fría: un elemento de disuasión frente a posibles acciones no meditadas por parte del Parlamento. Ante la amenaza de su utilización, un Parlamento “discolo” se lo pensará dos veces antes de bloquear la acción de gobierno, especialmente, si no existe acuerdo en la mayoría parlamentaria para otorgar su confianza a un nuevo gobierno, o si las perspectivas electorales no les son particularmente propicias. No obstante, no cabe desconocer que en ocasiones será la oposición parlamentaria la que pretenda la disolución de la Cámara con el fin de forzar el acoplamiento de la composición de la misma con la que se estima como mayoritaria (y nueva en relación con los anteriores comicios) corriente de opinión en el electorado.

En el Derecho Comparado la disolución aparece en la mayoría de las Constituciones “parlamentarias”. Con todo, no faltan excepciones en las que no se acoge la institución, como es el caso alemán (sin olvidar aquellos sistemas que solo la permiten respecto a la Cámara Baja, como sucede en Reino Unido o en Francia, en cuanto que en los mismos solo dicha Cámara interviene en el otorgamiento y retirada de la confianza al gabinete). En buena parte de ordenamientos la disolución se configura como una facultad del Presidente del Gobierno o, en su caso, del Presidente de la República (prototipo de esto último es la denominada por la doctrina

“disolución soberana” prevista en el art. 12 de la Constitución francesa). De otra parte, se trata, por lo general, de un acto para el que no se exige motivación (excepción señalada del caso de Finlandia), si bien en algunos ordenamientos se requieren previas consultas con determinadas autoridades del Estado (aunque únicamente en el caso de Irlanda el Presidente de la República puede denegar la disolución propuesta por el primer ministro). No obstante, junto con la disolución discrecional (disolución estricto sensu) debe tenerse en cuenta que en algunos países la disolución y convocatoria de elecciones resulta obligada en determinadas coyunturas: falta de mayoría parlamentaria suficiente para investir a un nuevo gobierno (Alemania, Italia, monarquías nórdicas...), muerte del rey (Bélgica), aprobación del principio de reforma constitucional (Holanda, Bélgica), etc... En dichos supuestos se estima que ha de ser un nuevo Parlamento el que ha de solucionar una crisis política o adoptar una decisión trascendental para la vida de la comunidad.

Por lo demás, en la generalidad de las Constituciones que contemplan la disolución parlamentaria se incluyen lo que Loewenstein denominara medidas de seguridad, esto es, limitaciones a su ejercicio en determinados supuestos. Así, en la mayoría de textos (casos, entre otros, de Francia, Portugal, Italia o Grecia) se incluyen prohibiciones de disolución en períodos coincidentes con los últimos o, en sentido contrario, los primeros meses de la legislatura, con el fin de evitar disoluciones más o menos frívolas, con los costes económicos y el “cansancio” electoral que ello comporta. También es frecuente la limitación para los casos en los que se halle en tramitación una moción de censura, en tanto esta no se resuelva en un sentido u otro. Por otra parte, es habitual la prohibición de disolver, e incluso el establecimiento de la obligatoriedad en la continuidad de las Cámaras aun cuando se hubiera agotado su vida natural, ante determinados supuestos de emergencia o excepción, ello con el fin de garantizar la adecuada respuesta a la situación y, por ende, el control de las medidas adoptadas por el Gobierno (Portugal, Francia).

En el marco del Derecho Comparado ha de hacerse mención a una reforma de la disolución (que merecería el calificativo de constitucional) llevada a cabo en 2011 en la cuna de dicha institución, Reino Unido. Así, la *Fix-term Parliaments Act*, aprobada en septiembre de 2011 en respuesta a las exigencias de los socios liberales del entonces gobierno de coalición presidido por el conservador Cameron, bien puede decirse que acaba con la disolución parlamentaria en su esquema clásico de propuesta (facultad)

discrecional del primer ministro a la Reina. De este modo, a partir de dicha Ley es la Cámara de los Comunes la que acuerda su propia disolución por mayoría de 2/3. Junto a esta vía, la Ley de 2011 prevé otra posibilidad de disolución, en este caso semiautomática. Así, si el gobierno pierde una votación de confianza, se producirá la disolución de los Comunes salvo que en el plazo de 14 días los mismos otorguen expresamente su confianza a un gobierno alternativo. Por lo tanto, también en esta segunda opción nos encontramos ante una disolución que sale de la competencia del ejecutivo para anclarse en la autonomía de la voluntad parlamentaria. La nueva regulación de la disolución parlamentaria (que tuvo ya aplicación en la última que ha tenido lugar, aprobada por 2/3 de los Comunes en abril de 2017) hace que desde algunos sectores académicos se haya hablado de deslizamiento hacia el régimen de asamblea por parte de un sistema considerado clásicamente como prototipo de la forma de gobierno parlamentaria, habiéndose producido una auténtica mutación constitucional, cuyas últimas consecuencias aún se está lejos de vislumbrar.

Para finalizar con esta visión general de la institución, solo resta hacer referencia a su realidad práctica, cuyo análisis se corresponde más bien con el ámbito de la Ciencia Política que con el del Derecho Constitucional en sentido estricto. Los ingleses, en cuanto cultivadores iniciales y asiduos de la institución (en particular en la edad de oro del parlamentarismo clásico, el siglo XIX), hicieron de la misma casi una ciencia. En primer término, por lo que respecta a sus causas políticas, se ha señalado que la disolución procedería, resultando casi obligada, en los supuestos en que el gabinete (y la mayoría que le apoya en los Comunes) pretende adoptar una decisión de relevancia sin que ésta estuviera contenida en el programa electoral que le llevara a la victoria (más aun cuando se hubiera producido un giro en la opinión del mismo). En estos casos es el pueblo quien resuelve el conflicto (de ahí que la disolución haya jugado en las islas un papel cuasi-sustitutivo del referéndum en virtud del carácter semiplebiscitario que en un sistema bipartidista tienen los comicios). Con todo, en la realidad práctica hay que tener presente que las elecciones son convocadas (y el Parlamento disuelto) desde el poder ejecutivo, por lo que éste esperará a que se conciten las mejores circunstancias posibles que le aseguren a priori un triunfo electoral: unas elecciones parciales (by-election) que han resultado favorables, luchas internas o vacío de poder en la oposición, éxitos en política interna o internacional (caso de la conocida como elección “caqui” de 1900, tras las

victorias en la segunda fase de la guerra de los Boers, denominada así por el color de los uniformes),... e incluso se llegó a recomendar que nunca se disolviera en invierno (por la menor luminosidad de los días y el gasto en calefacción). En ocasiones las perspectivas iniciales se han truncado, dando lugar a sonoros fracasos, como la disolución en 1997 de la Asamblea Nacional francesa por el Presidente Chirac que dio como resultado el triunfo de la oposición y la obligada (y tensa) cohabitación con Jospin.

II. LA DISOLUCIÓN EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

1.— El constituyente español de 1978 recogió el instrumento clásico de la disolución parlamentaria como libre potestad del ejecutivo en su artículo 115. Junto a ello, reguló dos supuestos adicionales de disolución obligada o automática cuya naturaleza y caracterización es completamente distinta a la primera (podría citarse también la contemplada en la Disposición Transitoria 8ª de la Constitución, que preveía la posible disolución de las Cámaras tras la aprobación de nuestra Carta Magna).

Así, de una parte, la Constitución establece la disolución obligada de las Cámaras en los casos en que ambas hubieran aprobado el principio de reforma total o cualificada de la Constitución, en el marco del procedimiento superagravado de reforma de la Norma Fundamental regulado en el artículo 168 de ésta. El fundamento de esta disolución automática es claro: una vez arrancado el proceso de reforma, ante la trascendencia del mismo, serán unas nuevas Cámaras, de carácter “constituyente derivado”, las que, en su caso, aprueben la versión definitiva de aquélla. De esta manera, es el electorado, el pueblo, quien, ante las propuestas contenidas en los programas de los partidos en relación con la revisión constitucional, establecerá un mandato concreto respecto a su contenido.

El otro supuesto se trata, como es sabido, del establecido en el artículo 99.5 de la Constitución para el caso de que resulte fallida la investidura de un Presidente del Gobierno trascurridos dos meses desde la primera votación. En esta ocasión se advierte un carácter bifronte en la disolución obligatoria. De una parte, la fundamentación de la misma es apelar al pueblo para que en unas nuevas elecciones resuelva el conflicto abierto, poniendo fin al bloqueo existente, y pueda tener la oportunidad (ante las posiciones mantenidas en los meses anteriores por las distintas fuerzas políticas) de

otorgar una mayoría clara en favor de una determinada opción. Por otro lado, no deja de advertirse un matiz evidente de castigo, de penalización hacia una Parlamento que no ha sido capaz, por falta de acuerdo (¿de voluntad política?) sobre un candidato que garantice la gobernabilidad. Conocidas son las incidencias que al respecto se produjeron en la XI Legislatura y la problemática surgida respecto a cuestiones como la posible negativa de un eventual candidato a ser propuesto como tal por el Rey, y, sobre todo, en torno a la admisión de “remedios” frente a la posibilidad de que el plazo de dos meses no se active ante la falta siquiera de candidato. Todos ellos, además de otros que no es posible abordar por obvias razones de limitación editorial, son aspectos que recomiendan una regulación (casi inevitablemente en sede constitucional) que colme las lagunas existentes y resuelva los puntos más controvertidos (en el derecho comparado existen regulaciones más acotadas o precisas, como la alemana o la polaca). En todo caso, no hay que perder de vista que, siendo el español un sistema de parlamentarismo racionalizado, una de cuyas preocupaciones principales es la garantía de la gobernabilidad, la alternativa extrema de favorecer sucesivas elecciones cuasi-concatenadas hasta que se halle la solución no parece preferible a articular mecanismos que fuercen o posibiliten la formación de gobiernos.

2.— Entrando ya en el análisis de la disolución propiamente dicha, la establecida en el art. 115 CE como fin anticipado de la vida de las Cámaras por voluntad del Gobierno, ha de partirse en primer término de su naturaleza o, lo que es igual, de su posición en el sistema de poderes diseñado por la Constitución. La disolución anticipada se configura, como se ha señalado, como la principal arma del ejecutivo frente a la facultad del Parlamento de provocar su caída, retirándole su confianza. Se inscribe, pues, en el contexto del parlamentarismo racionalizado, aquel que en la búsqueda del tan deseado equilibrio establece una serie de garantías de mínima gobernabilidad, evitando sucesiones vertiginosas de gobiernos por acción concertada de mayorías parlamentarias coyunturales puramente destructivas. No obstante, en el caso español tal objetivo viene ya asegurado en buena parte por la configuración de la moción de censura (art. 113 CE) como constructiva, de tal modo que no bastarán mayorías negativas coyunturales, con lo que ello, sumado a la facultad de disolución, refuerza en extremo la posición del gobierno, alterando el equilibrio interórganos en favor de este último (frente a lo que sucede en Alemania, de cuya Ley Fundamental de Bonn se

importó la moción de censura constructiva, y que, sin embargo, no prevé la facultad de disolución del Bundestag por el gobierno).

3.— Por lo que respecta la titularidad de la potestad de disolución, ésta, como es sabido, se atribuye por la Constitución al Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, siendo este último el titular material de la facultad (en cuanto el Jefe del Estado no puede denegarla). Ello subraya la importancia del instituto en cuestión, al igual que sucede en el caso de la convocatoria (o solicitud de autorización al Congreso para la misma) de referéndum del art. 92 CE. Cabe detectar en ello cierto matiz presidencialista o cancellerial (recordando en parte a la disolución soberana francesa), dado que en ambos supuestos nos encontramos con una verdadera *apellatio ad populo*. El Presidente del Gobierno, ante una situación de conflicto con la Cámara o Cámaras, residencia la solución del mismo en el supremo árbitro, el titular de la soberanía, y es él y sólo él (no el ejecutivo como órgano colegiado o la propia institución parlamentaria) quien puede hacer ese llamamiento. En todo caso, a diferencia de lo que ocurre con la convocatoria de referéndum, el art. 115 CE exige con carácter previo a la decisión del Presidente la deliberación del Consejo de Ministros (quizás por reminiscencia de una vieja polémica que se produjo en la Inglaterra de Gladstone), con el fin de garantizar un mayor y cualificado número de elementos de juicio para el primero, si bien enfatiza el elemento presidencial comentado anteriormente al señalar que la decisión de disolver se adoptará “bajo su exclusiva responsabilidad”.

Una cuestión de interés es la relativa a si podría plantearse por las propias Cámaras su disolución. Ésta, por mor de lo establecido en la Constitución y de la consagración de nuestra forma de gobierno como parlamentaria, ha de descartarse de plano, tanto en la fórmula de autodisolución por acuerdo de la Cámara respectiva, como mediante la aprobación, por ejemplo, de una ley que pretendiera obligar al gobierno a disolver en una fecha determinada. Menos reparos cabría oponer, en principio, a la tramitación y eventual aprobación de una proposición no de ley (o moción) por la que una Cámara instara al Presidente del Gobierno a disolver la misma, dada la ausencia de vinculatoriedad jurídica de tales iniciativas parlamentarias.

4.— En lo concerniente al sujeto pasivo (el término objeto no parece del todo apropiado) de la disolución éste puede ser una u otra Cámara o

ambas simultáneamente. A este respecto no hace falta insistir en lo “inadecuada” que resulta la previsión de disolución del Senado en términos jurídico-constitucionales, por cuanto que dicha Cámara no participa en el otorgamiento o retirada de la confianza al ejecutivo (no habría, pues, nada que contrapesar respecto a la misma con su disolución). En todo caso, la crítica es especialmente intensa en relación con la posibilidad de que la única Cámara que pudiera disolverse fuera la Alta, atenuándose cuando (como ha ocurrido invariablemente desde 1978) son Congreso y Senado los que se disuelven simultáneamente, dado que razones de oportunidad y economía electoral aconsejarían la celebración de elecciones en una misma fecha para ambas Cámaras. No obstante, no han de descartarse las bondades de una posible no coincidencia en las citas electorales de ambas Cámaras, como sucede por ejemplo en sistemas como el estadounidense, en cuanto elemento de equilibrio y fiel reflejo de la opinión del cuerpo electoral en cada momento.

5.— Aspecto consustancial a la disolución es la convocatoria de elecciones, pudiéndose hablar con algún autor (Lopez Garrido) de la existencia de un auténtico sinalagma entre los mismos, tal es su carácter inescindible (con algún matiz, como se verá con posterioridad). Ambos se necesitan existencialmente y su simbiosis es esencial para garantizar la continuidad del sistema democrático (frente a lo que ocurriera en épocas pasadas). “El Parlamento ha muerto, larga vida al (nuevo) Parlamento”, para cuya integración o selección se llama al electorado. La continuidad queda además asegurada con doble candado en cuanto que los diferentes decretos de disolución, junto a la fecha de celebración de las elecciones (art. 115.1 CE), han establecido la fecha de constitución de las nuevas Cámaras (dentro del plazo de los 25 días siguientes a la elección, marcado para el Congreso por el art. 68.6 CE).

Convocatoria de elecciones y disolución anticipada son, por tanto, elementos simultáneos. No puede haber decreto de disolución sin convocatoria de elecciones y, a la inversa, no puede haber convocatoria de elecciones sin disolución anticipada (sinalagma ausente, como se analizará, en el supuesto en que se llegue a la muerte natural de la Cámara por agotamiento del mandato). El “desarrollo” de lo establecido por el artículo 115 CE en este aspecto se realiza por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en su artículo 42. El apartado primero del artículo mencionado señala que en los supuestos en que el Presidente del Gobierno haga uso de su facultad

de disolución anticipada expresamente prevista en el ordenamiento jurídico lo decretos de convocatoria (o lo que es igual, el decreto de disolución de las Cámaras) se publican al día siguiente de su expedición en el Boletín Oficial del Estado, entrando en vigor el mismo día de su publicación. Así, pues, se contemplan dos momentos: el primero, el día de la expedición del decreto, es decir, en el que se aprueba por el Presidente del Gobierno (no coincidente necesariamente con el de la previa y obligada reunión deliberatoria del Consejo de Ministros); y, en segundo lugar, al día siguiente el decreto se publica en el BOE, comenzando su vigencia. Al respecto cabe comentar que habiendo sido consustancial a la disolución el efecto sorpresa, la expedición del decreto por el Presidente no ha de ser necesariamente pública. En relación con ello, la excepción a la regla general de que las nomas entran en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE que supone que el decreto de disolución entre en vigor el mismo día de su publicación, encuentra en ello también su explicación, además de en el dato, no baladí, de que de seguirse la regla general podría presentarse una moción de censura con los problemas interpretativos y prácticos a que ello daría lugar (no desconocidos en la experiencia comparada, siendo la crisis australiana de 1975 uno de los supuestos más ilustrativos). En cualquier caso, para evitar supuestos patológicos parecería en principio como opción más idónea que el día de la expedición del decreto, el de publicación y el de su entrada en vigor fueran coincidentes (así ha sucedido, por ejemplo, con los decretos por los que se declara el estado de alarma).

Por otra parte, la LOREG señala que el decreto de convocatoria fijará la fecha de las elecciones, que habrán de celebrarse el quincuagésimo cuarto día posterior a la convocatoria. El plazo establecido contrasta con los significativamente más breves que, como regla general, se contemplan al respecto en el derecho comparado (así, en Reino Unido es de 25 días laborables). Posiblemente el plazo de 54 días se corresponde con los distintos trámites o fases del proceso electoral establecidos en la propia LOREG (se ha señalado que se trata de un procedimiento muy garantista, lo que explicaría, por otra parte, el número relativamente bajo de conflictos producidos en nuestros procesos electorales hasta la fecha). Con todo, una menor duración quizás hubiera sido oportuna, dados los inconvenientes derivados de la prolongación de una situación en la que las Cámaras no desempeñan plenamente sus funciones (unido, como se verá con posterioridad, a la configuración jurídica del estatus del Gobierno en dicho lapso).

Existiría margen temporal para la reducción del plazo (por ejemplo, en el período que media hasta la presentación de las candidaturas) sin merma de las debidas garantías, como por otra parte, evidenciarían las realidades de otros ordenamientos con plazos más cortos.

6.— El artículo 115 de la Constitución establece, como sucede en otros países, dos límites a la facultad de disolución. Así, por un lado, el apartado 2 señala que no podrá procederse a la disolución cuando esté en trámite una moción de censura. La prohibición, tal y como se ha apuntado con anterioridad, encuentra su fundamento en la relación dialéctica entre responsabilidad política y disolución, por lo que el constituyente da prioridad “a quien ha disparado primero” (en este caso el Parlamento). Por su parte, el apartado 3 del art. 115 CE señala que no procederá nueva disolución antes de que transcurra un año de la anterior, salvo en el caso de los dispuesto en el art. 99.5 CE. La limitación temporal señalada (computada de disolución a disolución, no de elección a disolución como es lo habitual en el derecho comparado) tiene por finalidad el evitar disoluciones “frívolas”, esto es, no meditadas o excesivamente partidistas, con los costes económicos y riesgos de abstencionismo que pudieran provocarse. De otro lado, la excepción prevista en el caso de disolución del art. 99.5 CE también aparecería en principio justificada, toda vez que en esta última no interviene voluntad alguna, al configurarse como automática. Con todo, siendo general la opinión doctrinal de que el límite temporal no jugaría en ningún caso en los supuestos de disolución automática del 99.5 CE, cabría la duda de si la excepción tiene como premisa el que la segunda disolución fuera la automática, caso indiscutido pues la disolución aquí es obligada, o si también jugaría en los casos en que la automática fuera la primera. Siendo el principal objetivo de la limitación el favorecer una mínima continuidad de la institución parlamentaria existen argumentos más contundentes para defender la primera opción (entre otros motivos, por cuanto que la limitación no se centra en impedir a un mismo ejecutivo disolver dos veces en breve lapso, pues nada obsta para que el ejecutivo en uno u otro caso, por vicisitudes de la vida parlamentaria y política, sean de signo diferente u opuesto, aplicándose igualmente la referida prohibición).

A los límites establecidos en el art. 115 CE ha de sumarse el derivado del artículo 116 de la Constitución, cuyo apartado 5 dispone que no podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos

de los estados comprendidos en dicho artículo (alarma, excepción y sitio). La limitación encuentra justificación en el hecho de que en una situación excepcional es conveniente que las Cámaras continúen funcionando, con el fin de hacer frente a la situación referida y, en particular, de controlar al ejecutivo en el ejercicio de los poderes extraordinarios de los que dispone. En este sentido, otro más que razonable fundamento, como sería el de impedir la celebración de un proceso electoral que, celebrado en circunstancias excepcionales, pudiera ver mermadas sus garantías ordinarias (con particular riesgo de posición claramente dominante del Gobierno), no parece estar detrás de la disposición constitucional comentada, toda vez que el mismo art. 116.5 CE permite (en cuanto no lo prohíbe) la celebración de elecciones si el estado excepcional se produce una vez disuelto el Congreso, interpretación respaldada por otra parte por el silencio de la propia LOREG. A pesar de la permisividad constitucional, parecería más que conveniente el diferir la celebración de elecciones al momento en que se hubiera superado la situación excepcional (incluso dejando un período de enfriamiento desde el mismo), solución que, por el contrario y de forma acertada, ha adoptado el legislador al regular las distintas modalidades de referéndum (art. 4.1 LO 2/1980, de 18 de enero), no alcanzándose a comprender la distinta regulación al respecto entre referéndum y elección. Por otra parte, la referencia de la prohibición en exclusiva al Congreso no deja de ser cuestionable, pues, a pesar de que ciertamente el Senado no interviene en las diferentes situaciones excepcionales del art. 116 CE, resultaría llamativo que se disolviera solo la Cámara que no ha otorgado o denegado su confianza al gobierno. Finalmente, hay que señalar que la mención a continuación del artículo de que los demás poderes del Estado no podrán interrumpir su funcionamiento durante la vigencia de los estados referidos parecería impedir también el fin del mandato por agotamiento del mismo, produciéndose una suerte de prorrogatio en tal sentido.

Un límite adicional, en este caso siquiera indirecto y derivado de la legislación ordinaria (no establecido expresamente en sede constitucional), es aquel que impide al denominado Gobierno en funciones disolver las Cámaras. Así lo establece el artículo 21.4.a) de la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre) al señalar que el gobierno en funciones no podrá proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras o de las Cortes Generales. Hay que recordar que, de acuerdo con lo establecido por la ley referida, el gobierno en funciones es la situación jurídica de un gobierno

cesante por distintas causas, entre ellas “tras la celebración de elecciones generales” (art. 21.1) hasta la toma de posesión del nuevo gobierno (art. 21.2). De acuerdo con el apartado 3 del art. 21 el gobierno en funciones se limitará al despacho ordinario de los asuntos salvo que por urgencia acreditada o interés general deba adoptar otro tipo de medidas, excluyéndose en todo caso la disolución de las Cámaras (como también, entre otras, el planteamiento de la cuestión de confianza, la convocatoria de referéndum, presentación de proyectos de ley...). Así, pues, la prohibición de disolución contenida en el artículo mencionado se refiere propiamente a la prohibición de disolver las Cámaras desde su constitución hasta la investidura de un nuevo gobierno (la disolución de una Cámara aún no constituida se excluiría en todo caso por carente de sentido o de objeto). La prohibición del art. 21 de la Ley del Gobierno (si bien, aun cuando no quedara establecida por ley, habría de inferirse necesariamente de la estructura de poderes diseñada por la Constitución) encuentra plena justificación, toda vez que la relación de confianza entre Parlamento y Gobierno aún no se ha perfeccionado en el período comentado, relación que es la que daría pie a que con posterioridad pudiera acudir a la moción de censura y a la disolución, como términos dialécticos y patológicos de la misma.

7.— Un aspecto de particular interés es el relativo al control y/o fiscalización del decreto de disolución-convocatoria de elecciones. Por lo que respecta a la admisión o no de un posible control llevado a cabo por la propia Cámara disuelta que pudiera conducir eventualmente a la negativa de la misma a asumir la disolución, continuando su funcionamiento regular, ha de rechazarse, pues se trata de una atribución reservada en exclusiva al Presidente del Gobierno, sin participación parlamentaria alguna. Podría plantearse alguna duda en determinados supuestos en los que la disolución se hiciera en clara violación de los límites establecidos constitucionalmente (por ejemplo, por estar en tramitación una moción de censura). En estos casos nos encontraríamos ante un supuesto de grave patología constitucional que habría de resolverse por un órgano ajeno a las partes en conflicto.

Lo acabado de exponer enlaza con la admisión de la fiscalización jurisdiccional o constitucional de los decretos de disolución y sobre el órgano competente para ello. Cabe recordar que durante mucho tiempo ha venido rigiendo al respecto la doctrina (admitida jurisprudencialmente) del acto político, en función de la cual, la disolución de las Cámaras sería

un acto del gobierno no sometido a control jurisdiccional, por hallarse en el ámbito de sus competencias de dirección política constitucionalmente conferidas (así, por ejemplo, determinados actos “de relación” con otros órganos constitucionales, señaladamente el Parlamento, o de dirección de la política internacional). Como es conocido, tal doctrina ha venido experimentando un claro retroceso en el derecho continental (no así, en Estados Unidos en donde tiene amplia difusión su homóloga de la *political question*, formulada por la propia Corte Suprema), hasta el punto de que hoy en día se admite la plena justiciabilidad de los elementos reglados de los actos del Gobierno cualquiera que sea su naturaleza (como también en los casos en que pudieran vulnerar derechos fundamentales). Así lo establece en nuestro ordenamiento la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (art. 2), frente a lo que sucediera con anterioridad en el mismo (precisamente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 1998 negó el control judicial de un decreto de convocatoria de elecciones aprobado por un Presidente autonómico, mientras que la Sentencia del mismo órgano de 14 de diciembre de 2000 lo admite en un supuesto similar en cuanto a los elementos reglados). En el caso de los decretos de convocatoria, entre los elementos reglados, sometidos, por tanto, a control judicial, figurarían la competencia, la publicación, los límites establecidos por la Constitución (supuestos en los que se prohíbe), y su contenido necesario (convocatoria de elecciones, fijación de la fecha de las mismas...).

En todo caso, el hecho de que la competencia de control se residencie en la jurisdicción ordinaria no deja de ser hasta cierto punto llamativa, pues pudiera parecer más apropiado, y conforme con la naturaleza de su función en nuestro sistema constitucional, que en los supuestos de conflicto entre poderes sea el Tribunal Constitucional el que conozca por vía directa y resuelva el mismo. Por ello, cabría también reconducir el control de los decretos de disolución al cauce de los denominados conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales, al entender en dichos casos invadidas ilegítimamente las funciones de las Cámaras por no producirse la disolución en los supuestos habilitados por la Constitución (o más propiamente, al producirse en los supuestos prohibidos por la Norma Fundamental). Se plantearía también la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pudiera conocer del asunto como respuesta ante un acto de aplicación del decreto de disolución por la vía del recurso de amparo, en este caso por vulneración del art. 23 CE, dado que se habría puesto fin de manera cuestionable al

mandato parlamentario (además, cabría la vía más indirecta de recurso de amparo contra la decisión del Tribunal Supremo que validara el decreto de convocatoria, ex art. 44 LOTC). En cualquier caso, dada la gravedad y trascendencia de la cuestión, sería conveniente articular procedimientos más céleres para la resolución por el Tribunal de los conflictos aludidos, con especial atención a las medidas provisionales o provisionalísimas.

8.— El efecto principal de la disolución es la finalización anticipada de la vida de las Cámaras y del mandato de los parlamentarios, perdiendo vigencia sus derechos y privilegios (inmunidad, inviolabilidad). Por lo que respecta a lo primero, cabría indicar que con la disolución finaliza el funcionamiento “ordinario” de la asamblea, pues, como es sabido, en el derecho español (también en otros como el portugués) se prevén las denominadas comisiones de continuidad, es decir, las diputaciones permanentes (cuyos integrantes ven así “prolongado” el mandato con respecto al resto), las cuales tienen como misión velar por los poderes de las Cámaras (art. 78 CE). Conocidos son los debates doctrinales habidos en relación con la interpretación de dicha competencia general, pues al margen de las atribuciones reconocidas expresamente por el constituyente (intervención en los estados excepcionales del art. 116 CE y convalidación-tramitación posterior como ley de los decretos leyes) se plantea qué otras competencias o funciones pudieran desempeñar en contextos de urgencia grave. En situaciones de normalidad (en la disolución) las Diputaciones Permanentes se limitan a lo que bien pudiera calificarse de despacho ordinario de los asuntos.

Teniendo en cuenta lo acabado de señalar, ha de subrayarse que en nuestro ordenamiento no existe, por tanto, una correspondencia o equilibrio entre Parlamento disuelto y Gobierno en el período que media entre la disolución y la celebración de las elecciones. Y ello por cuanto que durante dicho lapso el ejecutivo conserva con plenitud todas sus competencias frente a un Parlamento que ha dejado de existir y en el que en cualquier caso su instrumento de continuidad posee atribuciones muy reducidas. Al respecto ha de recordarse que ello es así dado que la Ley del Gobierno (a la que bien puede calificarse como ley interpretativa de la Constitución a los efectos indicados) circunscribe el estatus jurídico de gobierno en funciones, con las limitaciones que respecto a sus competencias ya se han referido, al período que media entre la celebración de las elecciones y la formación del nuevo gobierno. La situación descrita contrasta con lo que

sucede por ejemplo en el caso británico, en el que en este último período (entre disolución y elección) el gobierno tienen limitados radicalmente sus poderes, ciñéndose al despacho ordinario de los asuntos (no existe una denominación jurídica estricta a dicho estatus del gabinete, conociéndose popularmente como gobierno *Purdah*, término de origen hindú). En otros países, para salvaguardar el equilibrio entre poderes se ha optado por la prorrogatio de la legislatura, terminando ésta el día de la elección de las nuevas Cámaras (caso de Italia). Ambas soluciones (británica e italiana, por ejemplificar las mismas) parecen en principio más adecuadas que la seguida en nuestro país, en donde el desequilibrio entre poderes entraña indudables riesgos, máxime en un período, esencialmente “delicado” como el referido, coincidente con una campaña electoral.

III. PRAXIS DE LA DISOLUCIÓN EN LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

Desde la aprobación de la Constitución de 1978 se han producido en España 12 disoluciones de las Cámaras: 11 calificadas como anticipadas en virtud del art. 115 CE y 1 automática por aplicación de lo establecido en el art. 99.5 CE. En todos los casos se han disuelto el Congreso de los Diputados y el Senado simultáneamente.

A continuación, se realizará un excursus en relación con cada una de las disoluciones, señalando su contexto o causas así como otros aspectos de interés.

1) Real Decreto 3073/1978

Mediante la aprobación del Decreto 3073/1978, de 29 de diciembre, el Presidente Suárez disolvió las Cámaras, haciendo uso de la posibilidad establecida en la Disposición Transitoria 8ª de la Constitución. En concreto, el apartado 2º de la misma establecía que una vez aprobada la Norma Fundamental en el plazo de 30 días el Gobierno podría optar por cesar dimitiendo o por disolver las Cámaras y convocar elecciones de acuerdo con el art. 115 CE, siendo ésta la opción seguida finalmente. La disolución estableció como fecha de la elección el 1 de marzo. Se trató de un período muy amplio, pues, entre disolución y comicios, de más de tres meses, ya que no era aplicable aún el plazo de 54 días que posteriormente impondría la LOREG, rigiendo entonces lo previsto en el Decreto-ley de Normas Electorales de 4 de

marzo de 1977 que contemplaba un plazo mínimo de 55 días (art. 28.2). La amplitud del plazo se debió a la voluntad de establecer un tiempo suficiente para la conformación de las distintas opciones político-partidistas ante las que iban a ser las primeras elecciones constitucionales democráticas. El día fijado para la elección fue un jueves (lo que volvería a ocurrir en 1982), excepción a lo que después ha sido habitual en nuestra praxis, esto es, la celebración en domingo. Con respecto a ello, existen argumentos a favor y en contra respecto a la opción por días laborables o festivos, existiendo ejemplos en el derecho y la práctica comparada en ambos sentidos. Así, en Reino Unido el día tradicional de elección es el jueves (alejado del sermón del domingo), en Estados Unidos el martes, mientras que en Francia suele escogerse el domingo, al igual que en España.

2) Real Decreto 2057/1982

Por el Real Decreto 2057/1982, de 27 de agosto, se disolvieron las Cámaras, convocándose elecciones para el jueves 28 de octubre. En aplicación del art. 115 de la Constitución, el Presidente Calvo-Sotelo puso fin anticipado a la legislatura acortando ésta, por tanto, en aproximadamente seis meses (las elecciones habían de ser en principio el 30 de abril de 1983). Este significativo acortamiento se produjo, como factor explicativo de la disolución, en un contexto de aguda crisis interna en el partido que sustentaba al gobierno (la entonces UCD) y de importantes retos para el país, destacando entre ellos la superación del golpe militar de febrero de 1981 y la generalización del Estado autonómico. En esta ocasión entre disolución y elección mediaron 60 días (en aplicación del RD Ley de 4 de marzo de 1977, ya mencionado).

3) Real Decreto 794/1986

El Real Decreto 794/1986, de 22 de abril, disolvió las Cámaras, poniendo fin a la legislatura con más de cinco meses de antelación (las elecciones se hubieran celebrado en principio el 27 de noviembre). Detrás de la disolución subyacía el propósito del gobierno de aprovechar un momento claramente favorable, tras la victoria en el conocido como referéndum de la OTAN de marzo de dicho año de las tesis sostenidas por el mismo (el principal partido de la oposición había propugnado la abstención). El resultado de las elecciones confirmó parcialmente los pronósticos del partido

gobernante pues éste, si bien no revalidó los dígitos de 1982, obtuvo una mayoría absoluta suficientemente holgada (184 escaños). El decreto de disolución fijó la elección para el domingo 22 de junio de ese año, haciendo uso del plazo máximo establecido por la reciente Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 19 de junio 1985, cuyo artículo 42 en su redacción de entonces señalaba que en los casos de disolución la elección se celebraría entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo cuarto día posterior a la publicación del decreto correspondiente.

4) Real Decreto 1047/1989

El 1 de septiembre de 1989 se aprobó el correspondiente decreto que ponía fin anticipado a la vida de las Cortes. Se acortaba significativamente la legislatura en más de nueve meses (que hubiera podido extenderse hasta el 29 de mayo de 1990). Entre las circunstancias explicativas del adelanto cabe señalar el pulso mantenido entre el gobierno y las principales organizaciones sindicales, que había tenido como cénit la huelga general de diciembre de 1988, y el vacío de poder en el principal partido de la oposición. La elección fue fijada para el domingo 29 de octubre (58 días después de la publicación).

5) Real Decreto 534/1993

El Real Decreto 534/1993, de 12 abril, disolvió las Cortes con casi seis meses de anticipación respecto al término de su vida natural. Las causas o motivos del adelanto electoral no aparecen tan claras como en otros comicios. En la primavera de 1993 todo hacía vaticinar unos resultados muy reñidos (después no lo serían tanto). Quizás influyera la necesidad de cohesionar al partido en el gobierno tras alguna crisis interna o celebrar elecciones antes de que el principal partido de la oposición, en claro ascenso, cobrara mayor fuerza. Se fijó la elección para el domingo 6 de junio (segunda de las tres elecciones que han tenido lugar en dicho mes).

6) Real Decreto 1/1996

El 8 de enero de 1996 se aprobó el decreto de disolución de las Cámaras, poniendo fin a la V Legislatura con un adelanto de más de un año y cuatro meses, en lo que ha sido la disolución “más anticipada” de cuantas ha habido en nuestra historia democrática (no se incluye en el cómputo la

automática con la que concluyó la XI Legislatura). La anticipación encuentra su explicación en la imposibilidad del ejecutivo de encontrar apoyos parlamentarios de otros partidos que permitieran aprobar los presupuestos (así, se prorrogaron los de 1995), todo ello en un contexto de desgaste del gobierno socialista tras más de catorce años en el poder, en un momento de crisis económica y en el que eran noticia diversos escándalos por corrupción. Las elecciones se fijaron para el domingo 3 de marzo, siendo la vez primera que rigiera el plazo actual de 54 días desde la publicación del decreto de disolución-convocatoria (la modificación del art. 42 de la LOREG operada por la LO 13/1994, de 30 de marzo así lo dejó establecido).

7) Real Decreto 64/2000

El 17 de enero de 2000 se expidió el decreto de disolución de las Cámaras que convocaba elecciones para el domingo 12 de marzo, anticipándose el fin del mandato en tres semanas (la elección, de haberse agotado la legislatura, hubiera sido el 2 de abril). El carácter anticipado de la disolución no fue, por tanto, significativo, no debiéndose a factores políticos propiamente dichos, pues lo que subyació fue el propósito de evitar que la campaña electoral coincidiera con la Semana Santa.

8) Real Decreto 100/2004

La disolución de las Cámaras que puso fin a la VII Legislatura (Decreto 100/2004, de 19 de enero) tuvo una anticipación de cuatro semanas (la elección en caso de agotamiento de aquélla hubiera sido el 11 de abril), siendo coincidente la motivación de la misma con la de la realizada cuatro años antes. Los comicios fueron fijados para el día 14 de marzo.

9) Real Decreto 33/2008

El Real Decreto 33/2008, de 14 de enero disolvió anticipadamente las Cámaras, con un adelanto de unas cinco semanas con respecto a su término natural. No se trató, pues, de un adelanto relevante, encontrando explicación como en los dos casos anteriores en evitar que la campaña llegara a la Semana Santa, cabiendo hablar por tanto de adelanto por razones técnicas. La elección se fijó para el domingo 9 de marzo.

10) Real Decreto 1329/2011

El real decreto 1329/2011, de 26 de septiembre disolvió anticipadamente las Cámaras, adelantándose en casi cinco meses el fin de la legislatura. De haberse agotado la misma las elecciones hubieran tenido lugar el 2 de abril de 2012, fijándose por el contrario el domingo 20 de noviembre de 2011 como día de los comicios. Entre las causas influyentes en la disolución anticipada cabe recordar que España se encontraba por esas fechas sumida en una grave crisis económica (el Decreto-ley de 20 de mayo de 2010 había supuesto un importante desgaste para el ejecutivo), considerándose que solo un gobierno renovado en su confianza por las urnas (el Sr. Rodríguez Zapatero había anunciado meses antes que no se presentaría a la reelección) podía hacer frente a las medidas expeditivas que habrían de adoptarse.

Ha de subrayarse que la décimo primera disolución desde 1979 tuvo como característica más relevante, que la diferenciaba de las anteriores, el hecho de que hubiera sido anunciada con un mes de antelación a su articulación jurídica. Así, el Presidente Rodríguez Zapatero anunció la misma el 28 de julio (con indicación precisa de que las elecciones se celebrarían el 20 de noviembre), con más de un mes de antelación respecto a la fecha en que había de concretarse la disolución-convocatoria de elecciones. Desde el punto de vista jurídico-constitucional (otra cuestión es el político) debe destacarse que tal anuncio de un acto futuro del ejecutivo no implicaba en modo alguno una obligación jurídica de que llegado el día fijado (el 29 de septiembre) hubiera de procederse necesariamente la disolución de las Cámaras, como tampoco era vinculante respecto al concreto día anunciado para la elección. Ese anuncio anticipado de la disolución anticipada no dejó de ser ciertamente inusual, no sólo en nuestra praxis constitucional, sino también desde una perspectiva comparada.

11) Decreto 977/2015

El Decreto 977/2015, de 26 de octubre disolvió el Congreso y el Senado convocando elecciones para el domingo 20 de diciembre. Se trató de la legislatura más larga de la democracia (de 20 de noviembre de 2011 a 27 de octubre de 2015), ya que como manifestó el gobierno se trataba de apurar hasta el máximo la legislatura (bajo la premisa, además, de que las elecciones fueran en domingo). Sin embargo, llegados a este punto y en

relación con el aspecto referido ha de ponerse de manifiesto que el decreto comentado presenta serias dudas en cuanto a su corrección desde el punto de vista jurídico-constitucional (con todo, en su día no su suscitó controversia alguna, al menos públicamente conocida).

Formalmente el Real Decreto 977/2015 procedía a la disolución anticipada de las Cámaras en aplicación de lo establecido en el artículo 115 de la Constitución y del apartado 1º del artículo 42 de la LOREG. Sin embargo, cabría cuestionarse en grado sumo si el día en que se produjo la disolución anticipada esta cabía de acuerdo con nuestro ordenamiento. Así, ha de tenerse muy presente lo establecido en el apartado 2º del art. 42 de la LOREG, que señala que en los supuestos en los que el Presidente del Gobierno no haga uso de la facultad de disolución anticipada expresamente prevista en el ordenamiento jurídico, los decretos de convocatoria se expiden el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato de las respectivas Cámaras, añadiéndose que las elecciones se celebrarán el quincuagésimo cuarto día posterior a la publicación del decreto de convocatoria de las mismas. Ha de recordarse que el mandato de las Cámaras entonces disueltas finalizaba el 20 de noviembre de 2015 (cuatro años desde la elección anterior, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 68.4 de la Constitución). Teniendo en cuenta lo señalado, resulta que el vigésimo quinto día anterior a la finalización del mandato, fecha obligada de expedición de los decretos de convocatoria de elecciones cuando no se hace uso de la facultad de disolución (agotándose la legislatura), en el caso concreto de la X Legislatura era el 26 de octubre de 2015. En ese día (26 de octubre), como se ha indicado, se produjo en cambio la expedición del decreto de disolución “anticipada” de las Cámaras. Así, pues, ese día, 26 de octubre, era el día reservado legalmente para la expedición del decreto de convocatoria de elecciones en el supuesto en el que se agota el mandato, y no cabía ya en esa fecha la disolución de las Cámaras (y no puede admitirse, por falta evidente de sentido, que un mismo día, el 26 de octubre “sirviera” tanto para la convocatoria por agotamiento como para la disolución). Dicho de otro modo: disolución anticipada y elección el domingo 20 de diciembre no eran compatibles.

La cuestión dista de situarse en un mero tema de oportunidad de fechas, dado que tiene efectos jurídicos muy relevantes. En los casos del art. 42.2 LOREG, cuando no hay disolución anticipada, no hay disolución de las Cámaras, y el decreto al que se refiere dicho artículo únicamente

contendrá la convocatoria de elecciones (pero no la disolución). En tal caso las Cámaras continuarán funcionando con plenitud de poderes hasta el día en que vence el mandato, a los cuatro años de las anteriores elecciones ex art. 68.4 CE (en el caso de la X Legislatura el 20 de noviembre de 2015), mientras que en los supuestos de disolución anticipada el mandato de los parlamentarios vence antes de su término natural y las Cámaras “dejan de existir”, no ejerciendo sus poderes más que de forma muy atenuada a través de la Diputación Permanente (así, por ejemplo, en ésta no se han venido admitiendo las comparecencias de miembros del gobierno y está excluida el ejercicio por la misma de la potestad legislativa).

12) Real Decreto 184/2016

No siendo un supuesto de disolución anticipada del art. 115 de la Constitución ha de hacerse referencia, no obstante, a la disolución automática de las Cámaras por aplicación de lo dispuesto en el apartado 5 del art. 99 de la Norma Fundamental que puso fin a la XI Legislatura, la más breve (por razones obvias) de nuestra historia constitucional. El Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo acordaba la disolución de las Cámaras y convocaba elecciones para el domingo 26 de junio. De acuerdo con lo señalado en el mencionado precepto constitucional, el Real Decreto fue refrendado por el Presidente del Congreso de los Diputados. De otra parte, y como aspecto de relativo interés, ha de ponerse de manifiesto que la LOREG en su artículo 42 no regula expresamente la convocatoria de elecciones en el supuesto de disolución automática del art. 99.5 CE. En el caso referido de la última disolución habida hasta el momento la laguna se colmó de manera acertada aplicando analógicamente el plazo general establecido en los tres apartados del art. 42 LOREG, esto es, fijando como fecha de la elección el quincuagésimo cuarto día posterior a la convocatoria (esta en principio parece mejor opción que la alternativa de dejar su fijación al criterio de la autoridad refrendante, el Presidente del Congreso).

Siendo hora ya de cerrar estas líneas, no queda sino señalar que, si bien el instituto o instrumento de la disolución ha quedado atenuado en su importancia constitucional de antaño desde la segunda mitad del siglo XX, no ha dejado de permanecer en estado de latencia, esperando el momento de volver a recobrar vigor y relieve. Como han puesto de manifiesto las dos últimos casos habidos en España (pudiendo citarse también al respecto la

última en Reino Unido), el cambio en las circunstancias de las últimas décadas ha “despertado” a esta pieza fundamental del gobierno parlamentario y, con toda probabilidad, pasará mucho tiempo hasta que vuelva a entrar en hibernación.

BIBLIOGRAFÍA

- BAR CENDÓN, A. *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*. Congreso de los Diputados, 1989.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. “Comentario al art. 115 CE”. En: *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Cortes Generales-Edharsa, 1998.
- LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Ariel, 1986.
- LÓPEZ GARRIDO, D. “La naturaleza dialéctica de la disolución del Parlamento”. En: APARICIO M. A. [Coord.]: *Parlamento y sociedad civil*, 1980, pp. 147-151.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. “Comentario al art. 115 CE”. En GARRIDO FALLA, F. [Dir.]: *Comentarios a la Constitución*, 2001.

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,²estaríamos 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: RIPOLLES 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 tratará 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 nº 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 “grupal” 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 adorno, 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, más 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, mas 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 comparecencias 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 Estadov (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 recalcar, 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 claroscuros 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.

LA CONSTITUCIÓN DESDE LAS CORTES. SENDE- ROS Y RECOVECOS EN CINCUENTA AÑOS DE LAS CORTES*

Manuel FRAILE CLIVILLÉS

Letrado de las Cortes Generales (jubilado)
Profesor titular de Derecho Constitucional

RESUMEN

El artículo recoge diversas reflexiones del autor, quien ha estado en servicio activo como Letrado de las Cortes durante casi cincuenta años y viviendo los dos regímenes políticos opuestos que se han tenido lugar en España: el régimen franquista y su posterior transición hacia la democracia. El artículo plantea una interesante comparativa sobre cómo funcionaban las Cortes Españolas del tardofranquismo, cómo se planteó la Transición Española hacia la actual democracia, con la estructuración de las nuevas Cámaras y elaboración de la Constitución de 1978 bajo un Reglamento Parlamentario “provisional”, así como la evolución, ya con el Reglamento definitivo de 1982, de los debates y el procedimiento legislativo y de los procedimientos de control y la configuración de la forma de Gobierno.

Palabras clave: Cortes franquistas, Transición, Ley para la Reforma Política, Reglamento, Constitución, Ponencia, Procedimiento legislativo, Grupos Parlamentarios.

ABSTRACT

The article contains different reflections of the author, who has been in active service as Legal Advisor of the Cortes during almost fifty years and living under two opposite political regimes which have been in place in Spain: the Franco Régime and its subsequently transition towards Democracy.

* Este trabajo coincide en gran medida con el publicado en la *Revista de las Cortes Generales* nº 90 con el título “Recuerdos y memorias de 50 años en las Cortes”.

The article offers an interesting comparative study on the functioning of the Spanish Cortes in the late phase of the Franco Régime and how the Spanish Transition towards the actual Democracy was undertaken, with the structuring of the new Chambers and the drafting of the 1978 Constitution under a “provisional” Parliamentary Standing Orders. It equally explains the evolution, already with the definitive Standing Orders in 1982, of the debates and the legislative procedure, as well as of the control procedures and the configuration of the form of Government.

Keywords: The Cortes under Franco Regime, Transition, Political Reform Act, Standing Orders, Constitution, Reporting Subcommittees, legislative procedure, Parliamentary Groups.

SUMARIO I. PLANTEAMIENTO DE ESTE TRABAJO. II. LA SEGUNDA RUEDA DE LOS PARLAMENTOS. III. MI INCORPRACIÓN AL CUERPO DE LETRADOS. IV. LAS CORTES DEL FRANQUISMO. V. LAS CORTES FRANQUISTAS COMO INSTITUCIÓN BÁSICAMENTE LEGISLATIVA. VI. LAS COMISIONES Y LA COMISIÓN PERMANENTE DE LAS CORTES FRANQUISTAS. VII. EL INFORME DE LA PONENCIA Y EL DICTAMEN DE LA COMISIÓN. VIII. EL PLENO DE LAS CORTES. IX. LA TRANSICION EN LAS CORTES. X. LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA. XI. LA NORMATIVA ELECTORAL. XII. LA ESTRUCTURA POLÍTICA DERIVADA DEL SISTEMA ELECTORAL. XIII. LA PREPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LAS NUEVAS CÁMARAS. XIV. LA CONFIGURACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. XV. EL REGLAMENTO PROVISIONAL Y LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. XVI. LA NECESIDAD DE AMPLIAR EL CUERPO: LAS ESCUELAS DE PREPARACIÓN DE LETRADOS. XVII. LOS REGLAMENTOS DE 1982. XVIII. LOS DEBATES Y EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL REGLAMENTO DE 1982. XIX. LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL Y LA CONFIGURACIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO. XX. LA REPERCUSIÓN DEL CAMBIO DE ESQUEMA DE GRUPOS. XXI. A MODO DE DESPEDIDA

I. PLANTEAMIENTO DE ESTE TRABAJO

El 29 de abril de 2015 pasé a la situación de jubilación forzosa como Letrado de las Cortes por haber cumplido los 72 años. Había ingresado en el cuerpo el 1 de junio de 1967 tras haber ganado la oposición que empezó cuando yo cumplía 24 años. Desde entonces he estado en servicio activo, sin más interrupción que unos meses que estuve en excedencia especial en el año 1977, lo que quiere decir que he servido a la institución parlamentaria más de 48 años. Esto significa que no ha habido ningún otro Letrado con tanto tiempo de servicio activo como yo hasta el momento y que, salvo que cambien las normas del Estatuto de Personal de las Cortes Generales estableciendo la posibilidad de jubilarse más tarde, ningún otro de los compañeros que están ahora en el Cuerpo, aun los recién entrados, llegará a cumplir tantos años de servicio como los que yo he cumplido.

En ese tiempo he vivido dos regímenes políticos: las postrimerías del franquismo y la actual democracia, más la especial y gloriosa nebulosa que se ha dado en llamar la Transición en la que participé desde puestos políticos aunque no parlamentarios. En vista de eso algunos buenos amigos universitarios me han pedido que antes de que pase la memoria escriba unas pocas páginas para recordar con unos trazos centrados en el funcionamiento de las Cortes y en especial en el trabajo de los Letrados, alguna de las características de ambos regímenes y compararlos.

El paso de uno a otros contextos no ha tenido en realidad rupturas sino que ha ido siguiendo como unos senderos evolutivos que, eso sí, han ido generando unos recovecos o meandros como los de esos ríos con poco desnivel en el cauce y que para poder avanzar tienen que retorcer su camino.

El núcleo inicial de este trabajo se publicó en el número 32 de la revista *Asamblea* editada por la Asamblea de Madrid con el título “Recovecos y memoria de cincuenta años de Cortes” por cuya solicitud comencé a escribir estas páginas. Quiero hacerlo constar al comienzo de este trabajo que es en realidad, como se decía antiguamente en obras mucho más largas y valiosas que este pequeño retrato impresionista, como una Segunda edición “corregida y aumentada” de esos recovecos. Y ahora una salvedad: en estos últimos tres años se han producido muchos cambios en la organización de las Cortes y de nuestro sistema político, al repasar y actualizar este trabajo

puede ser que se me haya escapado alguna concordancia de tiempo. En su caso, si la hubiera, pido excusas por ello

II. LA SEGUNDA RUEDA DE LOS PARLAMENTOS

Los viejos manuales que describen el derecho parlamentario inglés dicen que el Parlamento es como uno de aquellos carros de guerra o triunfo de la antigüedad que para marchar necesitaban dos ruedas y así el Parlamento también necesita dos ruedas, la primera está integrada por los parlamentarios y la segunda por los funcionarios, de modo que si no existe la segunda rueda ninguna institución parlamentaria puede llegar a funcionar; en España los Oficiales Letrados de las Cortes han sido desde los orígenes de las Cortes liberales los radios de la segunda rueda que permitía andar a las nuevas Cortes.

Los Oficiales letrados de las Cortes constituyen un Cuerpo de funcionarios creado en 1811 para apoyar el funcionamiento de las Cortes de Cádiz. Inicialmente son muy pocos, cinco, seleccionados mediante un concurso de méritos valorados por una comisión de tres Diputados y designados luego por mayoría absoluta de la Cámara en votación secreta. El primer elegido fue Juan Martínez de Novales, Secretario y Contador de la Diputación General del Reino, como Oficial Mayor, y tras él como Oficiales segundo, tercero, cuarto y quinto, oficiales procedentes de la Contaduría general de Indias, del Ministerio de Marina, de la Contaduría General de Propios del Reino, y del Departamento de Fomento General del Reino y de la Balanza de Comercio. Inicialmente no formaron un cuerpo sino que se encontraban en situación de Comisión de Servicios para causar el menor gravamen al erario público, ya que estando en situación de guerra seguían percibiendo sus sueldos en sus administraciones de origen. Sin embargo un mes después, el 17 de diciembre de 1811, se crea la Secretaría de las Cortes concediendo las plazas en propiedad a quienes las ocupaban en aquel momento y equiparándolos a los oficiales de la Secretaría de Gracia y Justicia. En 1814, Fernando VII disuelve las Cortes y con ellas la Secretaría, pero cuando en 1820 jura la Constitución y convoca las Cortes, se restablece la Secretaría de Cortes, manteniendo a los mismos oficiales que tenía cuando cesó en mayo de 1814. Muy poco después se nombra una Comisión de Gobierno Interior, compuesta por el Presidente y los dos secretarios más antiguos, que prepararían el Reglamento de Gobierno

Interior de la Secretaría, que se aprueba finalmente el 7 de febrero de 1823. A su vez estos dos Secretarios serían quienes dirigirían la Secretaría, situación que se mantendría hasta el propio siglo XX.

En realidad los datos que acabo de transcribir son ahora bastante conocidos por estar referidos en varios de los trabajos publicados en la obra conmemorativa del bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes (1811-2011); sin embargo yo quisiera hacer hincapié en que esos primeros momentos son las guías sobre las que se construyen las características de la gran rueda de la administración parlamentaria.

En efecto, en primer lugar el origen de los Oficiales: inicialmente proceden de otras dependencias de la Administración porque con ello en momentos de turbulencia se garantizaba que eran personas de servicios acreditados en conocimientos diversos. De esta manera el apoyo que podían prestar a la cámara era más amplio. Esta diversidad de conocimientos posibles siempre se ha seguido considerando como básica. Cuando ya se formaliza que los funcionarios de las Cortes se integren en Cuerpos, estos Cuerpos estaban separados de los de la Administración para poder ir adaptando a las necesidades de la Cámara los ritmos y requisitos de su reclutamiento, y así cuando su nombramiento ya era el resultado de unas oposiciones, su planteamiento era más abierto que en la Administración ya que si bien había que poseer una licenciatura universitaria como mínimo, inicialmente no era sólo en Derecho, sino también en otros conocimientos económicos, históricos o políticos, además del conocimiento de idiomas, dos como mínimo, que no era normal en la mayoría de las oposiciones a los Cuerpos de la Administración, porque se pretendía que los Letrados pudieran traducir documentos que se solicitasen en lenguas extranjeras para ilustrar los trabajos de la Cámara.

Esta búsqueda de la diversidad se tradujo en otro rasgo: la compatibilidad. En el mundo de los opositores la oposición al cuerpo de Letrados era normal que se pudiera considerar como una oposición de ascenso y traslado. Durante muchos años ha sido una oposición en la que muchos de los opositores pertenecían ya a otros cuerpos de la Administración, concurrencia que si se tiene en cuenta que el temario era enorme y con un contenido muy especializado en materias de Teoría política, Teoría general del Derecho, Historia universal y de España, un temario de Derecho consti-

tucional, electoral y parlamentario más amplio que el necesario para ostentar una cátedra en estas materias, y luego temas referidos a todas las ramas del Derecho, necesita una explicación, aunque sea intuitiva e incompleta. La razón de que se presentaran personas muy valiosas que ya tenían otra plaza en la Administración no era sólo el prestigio de las Cortes, que lo tenían, sino que, además, podían seguir en sus puestos en sus cuerpos de origen en la medida en que su actividad fuera compatible y para facilitarlos recibían el traslado de su destino a Madrid. El requisito básico para esta compatibilidad era y sigue siendo respetar que las Cortes están por encima de cualquier otra ocupación compatible. Luego, además, estaba otro factor, que es que en el trabajo de los Letrados además de los conocimientos ya adquiridos para preparar la oposición, se siguen adquiriendo conocimientos permanentemente, yo diría que por ósmosis. Cuando se estudia un Proyecto de ley para redactar el Informe de la Ponencia hay que considerar todos los puntos de vista que se expresan en las enmiendas, que a su vez están reflejando no criterios teóricos sino los intereses de muchos individuos, grupos e instituciones, y aunque el Letrado tiene que reflejar en el informe el parecer mayoritario de la Ponencia, siempre se adquiere el conocimiento de aspectos que el Letrado quizás no incorporaría personalmente y que sin embargo incorpora al informe de la mejor manera posible. El resultado de esta diversidad es que han sido Letrados personalidades tan distintas en actividades no estrictamente jurídicas como Julio Casares, el filólogo, o Francisco Ayala, escritor y sociólogo o Vicente Santamaría, conde de Santamaría de Paredes, Carlos González Posada o Nicolás Pérez Serrano auténticos padres de nuestro Derecho constitucional.

Otro de los rasgos que vienen desde el origen es que, como consecuencia de su neutralidad en el asesoramiento profesional, la permanencia de los Letrados está por encima de los cambios de Gobierno y hasta de Régimen. Pensemos que Fernando VII cuando restaura las Cortes en 1820 lo hace reintegrando también a sus puestos a los Oficiales de la primera Secretaría, la de las Cortes de Cádiz, y luego cuando a su muerte, la reina regente otorga el Estatuto Real, son otra vez los mismos Oficiales los que integran el núcleo de la Secretaría de las nuevas Cámaras. Esto ocurrirá también cuando la primera Restauración y más importante aún, cuando tras la Guerra civil se constituyen las Cortes orgánicas del franquismo, se respetan los cargos de aquellos que no habían intervenido militarmente en el bando republicano durante la guerra civil. Recordemos por ejemplo el caso

de Gaspar Bayón cuya obra, sobre el derecho de Disolución del Parlamento dio pie al acuerdo de las Cortes de la República destituyendo al Presidente Alcalá Zamora, y que sin embargo no supuso que se le suspendiera de su empleo al constituirse las Cortes franquistas. Y así la disposición adicional segunda del primer Reglamento de las Cortes franquistas, de cinco de Enero de 1943, Disponía que “El personal de las Cortes será el que integraba las plantillas de los extinguidos cuerpos colegisladores”.

III. MI INCORPRACIÓN AL CUERPO DE LETRADOS

En 1965 terminé mis estudios en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, por entonces la única existente en Madrid. En mi familia no había antecedentes jurídicos ni políticos; mi padre, empleado en una empresa de transportes, ni quería hablar ni dejaba que en casa se hablara de política, y en realidad yo no sentía ninguna atracción por la política pero sí me atraía el Derecho público. Por eso desde tercer año de carrera empecé a participar en el seminario que una vez a la semana celebraba Luis Sánchez Agesta, recién llegado a Madrid desde Granada, en el que participaban algunos miembros que ya tenían posiciones de ayudante o incluso de adjunto, como Francisco Murillo Ferrol, Juan Ferrando o Jorge Esteban, por citar sólo algunos que llegarían a la cátedra muy pronto, junto con otros que procedían de la Cátedra de Pérez Serrano, jubilado el año anterior, y otros que estábamos empezando. A partir de cuarto año empecé a participar también en el de Derecho Administrativo organizado por Eduardo García de Enterría, igualmente llegado a Madrid desde Valladolid, donde participaban entre otros Alejandro Nieto, Lorenzo Martín Retortillo y Ramón Martín Mateo, además de unos pocos todavía alumnos de Licenciatura, entre los que estábamos Ignacio Bayón y yo, compañeros y amigos desde el colegio.

A la altura de quinto año empezamos a plantearnos qué oposición preparar, y de entre las que tenían más clara la impronta de asesoramiento al máximo nivel estaban las de Letrados del Consejo de Estado y Letrados de las Cortes, y como estaban a punto de convocarse las de Letrados del Consejo de Estado nos pusimos a prepararla, teniendo en cuenta que la preparación de esas oposiciones se hacía individualmente, sin ningún tipo de academia o preparador. Cuando éstas se celebraron, en el año 1966, nos presentamos los dos e Ignacio las sacó y yo no, pero para mí quedaba un saldo positivo, tenía preparado el temario, que en cambio no había podido

repasar al celebrarse la oposición; ese mismo año convocaron la oposición de Letrados de las Cortes que iba a tener lugar en el mes de abril de 1967, y nos presentamos otra vez los dos y la sacamos; Yo cumplí los 24 años mientras realizábamos el primer ejercicio. Tampoco había preparadores para esta oposición, que se convocaba sin ninguna regularidad, hacía siete años desde la última convocatoria, pero yo tenía la ventaja de que tenía ya hechos mis temas de casi todas las materias pues eran similares a los del Consejo de Estado y podía dedicar la mayor parte del tiempo de estudio a la parte más dura y más específica de la oposición, el bloque de teoría política, derecho constitucional y parlamentario. Cuando sacamos la oposición, con 24 años, después pasaron ocho años y dos oposiciones más hasta que ingresara alguien más joven que yo. En todo caso hay que decir que desde los ya lejanos tiempos en que yo ingresé, estuve siete años como Secretario General Adjunto, en las circunstancias que más adelante indicaré, y además fui Letrado de la Comisión de Reglamento en la Reforma de 1971, norma que después comenté en la única obra existente sobre aquel Reglamento. Al mismo tiempo impartí clases de Derecho Constitucional en la Universidad, primero como ayudante de Sánchez Agesta, luego como encargado de la Cátedra de Fernández Miranda y luego como Profesor Titular del Departamento, siempre con programa propio.

Después de 1974 en las Cortes pasé a Comisiones destino que implicaba menor dedicación porque intervine en política durante la Transición. Había conocido a Pio Cabanillas en la ponencia de la reforma del reglamento de 1971, y cuando en diciembre de 1973 le nombraron Ministro de Información y Turismo me ofreció ocupar la Dirección General de Teatro y Espectáculos, nombramiento que me pareció pintoresco dada mi especialización en derecho público, pero él me dijo que para tener un nivel mínimo de interlocución en política necesitaba tener el rango de Director General, que la Dirección que me ofrecía era pequeña, de hecho se creó en ese momento desgajándola de la existente de Cinematografía y Teatro, y que lo que esperaba era que, además de resolver los problemas del teatro, me pusiera a trabajar con otros altos cargos de otros Ministerios en la preparación de una regulación de los partidos políticos. El tiempo fue corto para las reuniones sobre los partidos pues en ese verano comenzaron ya los estertores del cambio de Régimen. A Pio le cesaron en octubre y yo dimití tras el cese de Cabanillas, fui uno de los veinte altos cargos que dimitieron con motivo de su cese. Lo que dejé hecho fue la práctica supresión de la

censura en teatro graduada para que no hubiera marcha atrás, o bloqueo posterior después de mi relevo.

En los meses posteriores, intervine como miembro del equipo de Pio en las interminables reuniones que tuvieron lugar con los Tácitos y otros grupos para crear el primer Partido Popular, que formalmente constituimos Juan Antonio Ortega Díaz Ambrona, José Pedro Perez LLorca, Oscar Alzaga y yo. Este Partido Popular que sería el núcleo en torno al cual se construiría Centro Democrático y después Unión de Centro Democrático. Después, al constituirse la UCD, formé parte como Secretario de Estudios y Programas del Secretariado Provisional de UCD, y luego fui nombrado para ocupar la Secretaría de Estado para la Administración Pública con Adolfo Suárez con el encargo de preparar un proyecto de Ley para la Reforma de la Administración Pública, en cuyo periodo pasé a la situación de excedencia especial. Con mi equipo preparamos un anteproyecto que no llegó a seguir adelante porque al aprobarse la Constitución se iban a disolver las Cortes y se estimó que no era el momento adecuado para lanzar un proyecto de esa envergadura, con lo cual lo único que hice fue publicar un folleto con el anteproyecto, conocido en algunos medios de la Administración como el Butanito por el color de su cubierta.

Después de las elecciones, al cesar en el cargo me retiré de la política activa y volví a destinos del Cuerpo; tras unos años con diversos destinos en Comisiones, estuve otra vez de Secretario General Adjunto durante cuatro años, esta vez con Gregorio Peces Barba como Presidente, y después volví nuevamente a destinos de Comisiones donde he ocupado puestos en las Comisiones de Defensa, Justicia, Interior, Cambio Climático y Constitucional, en esta última por más de veinte años hasta mi reciente jubilación.

IV. LAS CORTES DEL FRANQUISMO

El régimen articulado en torno al general Franco en realidad nunca tuvo intención de crear un auténtico Parlamento, y al principio ni siquiera una Asamblea: el régimen se bastaba con los órganos dependientes del Gobierno que a su vez dependía exclusivamente del Jefe del Estado, pero en 1942 la Guerra mundial comienza a dar un giro por el cual ya no está clara la victoria de los regímenes fascistas de Alemania e Italia, con los que el régimen de Franco tenía muchas similitudes, con lo que Franco buscando crear instrumentos

para una legitimación ante las potencias democráticas crea una asamblea a la que denomina Cortes Españolas. En realidad, esta asamblea se inspiraba en la institución del mismo nombre de la Dictadura de Primo de Rivera que tenía carácter corporativo. En estas Cortes no se buscaba una representación del pueblo español en cuanto tal sino de las instituciones llamadas orgánicas, en las que se podía encuadrar la vida de los ciudadanos. Estas instituciones eran la familia, el municipio y el sindicato y también el órgano de representación del Partido, el denominado Movimiento Nacional, que era el Consejo Nacional, cuyos miembros se integraban en las nuevas Cortes.

Las Cortes estaban concebidas como un órgano consultivo del Jefe del Estado, respecto al que sus textos no eran sino dictámenes, es decir opiniones que podrían no ser seguidas por el Jefe del Estado. Sin embargo esto nunca sucedió, Franco siempre aceptó y sancionó los textos aprobados por las Cortes, con independencia de que siguiera conservando una potestad legislativa que en realidad ejerció muy raras veces y siempre para normas de carácter “constitucional”. El número de miembros de las Cortes, los denominados “Procuradores” utilizando una terminología arcaica que intentaba alejarse de las denominaciones de los parlamentarios occidentales, fue aumentando con el paso del tiempo, desde los 424 iniciales hasta los más de 600 de los últimos tiempos, y todos eran nombrados por algún procedimiento que los hacía depender de algún sector del Gobierno. Resulta impresionante y significativo el artículo 1º del Reglamento de 5 de enero de 1943: “Dentro del plazo de 15 días, a partir de la publicación del presente Reglamento provisional, la Presidencia del Gobierno, la Secretaría General del Movimiento y los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia, Ejército, Gobernación, Educación Nacional y el Instituto de Ingenieros Civiles remitirán a la Presidencia de las Cortes los nombres de los titulares de los siguientes cargos de su respectiva dependencia...”. Esta dependencia seguirá estando presente en todos los Procuradores hasta que en 1967 se incorpore un nuevo grupo, el de los Procuradores familiares, cuyos nombres resulten de procedimientos electivos.

Hay que tener en cuenta que, incluso en la terminología oficial, los procuradores se dividían en designados por el jefe del Estado, 40, electivos que hasta 1967 eran menos de 40, y natos que, de hecho eran todos los demás, en torno a 450 según el momento que consideremos. La denominación de natos se refería a que estos procuradores lo eran porque ocupaban otro cargo que era su condición de elegibilidad de manera que cuando lo perdían,

cesaban automáticamente en su condición de procuradores, y así por ejemplo un alcalde o representante de los ayuntamientos de una provincia cualquiera, lo era mientras siguiera siendo alcalde, pero cesaba como procurador al perder esa condición. Esto suponía la dependencia permanente en términos políticos del procurador en cuestión a lo largo de todo su mandato, pues quien lo había nombrado podía cesarlo igualmente, pero además esta dependencia, se veía reforzada porque como procurador cobraba muy poco y la mayor parte de su retribución procedía del cargo que le hacía elegible, por eso desde mediados de los sesenta una de las batallas más importantes entre inmovilistas y reformadores se presentaba como la polémica de las incompatibilidades, porque cuanto más incompatibles fueran menos iban a depender del Gobierno o alguna de sus ramas. Esta dependencia tan mayoritaria hacía que las intervenciones en el Pleno tuvieran en general un tono de solemnidad que transmitían al pueblo una impresión de sosiego que hacía que, aunque las Cortes no fueran una institución realmente muy importante, al menos lo parecieran, con lo que para el sector de la población que no fuera directamente hostil al Régimen en su conjunto, las Cortes tenían una buena imagen.

V. LAS CORTES FRANQUISTAS COMO INSTITUCIÓN BÁSICAMENTE LEGISLATIVA

Tradicionalmente se dividen las competencias y consecuentemente los procedimientos parlamentarios en legislativos y de control. Las Cortes franquistas no funcionaban más que en procedimientos legislativos. Desde sus comienzos las Cortes franquistas se rigieron por un Reglamento provisional, el de 1943, y tres posteriores, los de 1957, 1967 y 1971, que prácticamente eran reformas del Reglamento primitivo de 1943.

En éste toda su regulación se refiere a la organización de la Cámara para hacer frente a la materia legislativa y hay un solo precepto, en el artículo 6, que establece la facultad de los Procuradores de dirigir “ruegos y preguntas” por escrito a los Ministros sobre las materias de su respectiva competencia. Estas se tramitarían por el Presidente de las Cortes que las dirigiría al Ministro correspondiente “el cual podrá contestarlas por oficio dirigido a la misma Presidencia, bien oralmente, por sí o por delegado suyo, en la Comisión respectiva, o cuando el asunto lo requiera, en el Pleno. También podrá el Gobierno excusar la respuesta, así como reservar su publicación, cuando así lo exija el interés nacional. Igualmente podrá tomarse un plazo

prudencial para la contestación, si se tratare de materia que requiera consulta de antecedentes”. En el Reglamento de 1957, además de recoger lo que ya califica de “Derecho de los Procuradores” a formular ruegos y preguntas, añade las interpelaciones en un título, el X, que regula el procedimiento para formular unas y otras, que en las preguntas es prácticamente igual al de 1943. La interpelación se configura como una pregunta grande, de interés nacional, que se puede tramitar ante el Pleno o las Comisiones, y no admite más intervenciones que la del interpelante y la del Ministro que responde, pero sin que quepa la posibilidad de otras intervenciones, ni de ningún procedimiento de votación ulterior. En el de 1967, la regulación de ambas figuras es la misma, aunque menciona el derecho a interpelar por escrito, que no tuvo ningún recorrido y recoge expresamente la figura de la solicitud de información que era como una pregunta privada, sin publicación. En el de 1971 aparece la figura de las “Sesiones informativas de las Comisiones” mediante las que los Ministros informarían regularmente ante su Comisión de las materias de su Departamento. Estas son como un tiempo de preguntas de un máximo de tres horas en las que se iban formulando oralmente una serie de preguntas con la contestación subsiguiente del ministro.

Hasta aquí los procedimientos de información, es decir las interpelaciones y preguntas, no daban lugar a ningún debate, pero en la reforma de 1971 aparecen ya figuras que incorporan un debate y al final del mismo un acuerdo; son las mociones y aunque directamente pueda parecer lo contrario, las comisiones especiales, en cuyos debates comienzan a exteriorizarse unas posiciones de los procuradores más diversas de lo que inicialmente se planteaba.

En todo caso los procedimientos de información requerían unos actos de calificación por parte del Presidente a quien correspondía la calificación de los escritos como de interpelación o pregunta y la decisión de si se tramitarían ante el Pleno o en una Comisión.

Cuando mi promoción ingresó en el Cuerpo de Letrados, en ese momento no había más que 22 Letrados en activo y prácticamente todos estaban destinados en Comisiones con lo que lo normal es que acudieran únicamente cuando tenían algún proyecto que tramitar en sus Comisiones. La dirección y coordinación de los servicios y el asesoramiento directo del Presidente, en las materias no legislativas, correspondía al único Letrado con presencia permanente que era el Oficial Mayor, Felipe de la Rica,

aunque había una especie de sanedrín variable en su composición pero del que formaban parte habitualmente Gaspar Bayón, el interventor, y Antonio Bouthelier responsable de Estudios y de las adquisiciones para la biblioteca. Entre ellos y algún otro de los más antiguos e importantes en el funcionamiento de la casa, como Fernando Sainz de Bujanda que llevaba las Comisiones de Hacienda y Presupuestos, se fraguaban algunas de las decisiones más importantes para la política del Cuerpo, que se acordaban después con el Secretario Primero, el Procurador Tomás Romojaro, que era quien venía asumiendo el control de la Secretaría, en la línea que se había fijado desde las Cortes de Cádiz. Entre esas decisiones estuvo nada más entrar nosotros la de nombrar a uno de los recién entrados como adjunto al Oficial Mayor, y me lo propusieron a mí, que inmediatamente acepté.

Mi función como adjunto del Mayor era estar informado de los asuntos ordinarios de la Cámara para poderle sustituir en caso de necesidad, y después preparar con el Oficial Mayor la calificación de las solicitudes de interpelaciones y ruegos y preguntas para el despacho con el Presidente. Como ya he dicho anteriormente, hasta el Reglamento de 1957 no había sido posible formular interpelaciones ni casi preguntas, pero desde la entrada en vigor de éste, la solicitud de interpelación o pregunta era posible siempre que respetara los límites que imponía el Reglamento, sustancialmente que versara sobre materias de interés nacional y que se solicitara diez días antes al de la convocatoria, y entonces empezaron a solicitarse algunas. El Presidente tenía que calificar las solicitudes, que despachaba con el Oficial Mayor y si consideraba que no tenían ese interés nacional, se calificaban como preguntas que se remitían a la Presidencia del Gobierno que, a su vez las trasladaba a los Ministros correspondientes que deberían contestarlas por escrito, publicándose pregunta y respuesta en el Boletín Oficial de las Cortes.

En torno a las fechas en que nosotros tomábamos posesión, se tramitaba una reforma del Reglamento, que se aprobó el 22 de julio de 1967. Hay que tener en cuenta que en enero de ese año se había promulgado la Ley Orgánica del Estado que establecía la presencia de 100 Procuradores elegidos por los cabezas de familia, a razón de dos por provincia. Aunque esas elecciones estaban en buena parte controladas por el Gobierno, sin embargo dentro de éste se había abierto la fisura entre los aperturistas y los continuistas que hacía presumir que las actividades de control iban a empezar a desarrollarse, tanto más cuanto que la presencia de los procuradores

familiares creaba por primera vez un grupo importante de procuradores que no podían ser destituidos. Con el trascurso de las Legislaturas el número de preguntas se incrementó enormemente y empezó a considerarse que algunas de ellas que solicitaban fundamentalmente datos estadísticos o documentos referidos al cumplimiento de los planes del Gobierno no tenían suficiente interés como para publicarlas en el Boletín y comenzaron a tramitarse como solicitudes de información que no eran objeto de dicha publicación. Ante este crecimiento de las preguntas y como consecuencia de alguna enfermedad del Oficial Mayor empecé a despachar yo con el Presidente, entonces Antonio Iturmendi, la calificación de dichas preguntas y después de que el Mayor se repusiera, seguí haciéndolo.

En esa Legislatura, la novena, se planteó nuevamente la reforma del Reglamento, que finalmente sería el de 1971. Comenzó con una Comisión de Estudio que preparó un texto que pretendía aumentar el nivel de independencia de la Cámara respecto al Gobierno, fundamentalmente creando un sistema de incompatibilidades, para que los Procuradores no estuvieran dependiendo de ocupar cargos dependientes del Gobierno, pero esto no fue aceptado y el Reglamento siguió sin ningún cambio políticamente sustancial aunque sí con muchas modificaciones que iban anticipando el paso a otra organización de la Cámara.

Hemos dicho que las Cortes incorporaban una representación fundamentalmente corporativa que en la terminología de las Leyes Fundamentales se conocía como “orgánica”. El artículo 2 de la Ley de Cortes establecía que las Cortes se componían de Procuradores comprendidos en diez apartados, con un número en cada uno que fue variando en distintas ocasiones aunque las modificaciones fundamentales se produjeron en 1967 con la aprobación de la Ley Orgánica del Estado, que introdujo en un apartado nuevo que habría 100 representantes de las familias elegidos a razón de dos por cada provincia por los “Cabezas de familia y las mujeres casadas”, lo que suponía un porcentaje de casi un 18 por ciento de los miembros de la Cámara, pero que además y la comprensión de esto es muy importante, eran elegidos directamente y por un periodo de mandato fijo de cuatro años. El resto de los grupos grandes eran: los Consejeros Nacionales del Movimiento en un grupo de aproximadamente cien, los representantes de la Administración local, es decir los Alcaldes de las capitales de provincia y de los Ayuntamientos de las ciudades de más de 300.000 habitantes, y los

Presidentes de las Diputaciones provinciales, en un número total de unos 120, y los representantes de la organización Sindical que tras una oscilación de número terminaron fijándose en 150. Luego estaban los grupos pequeños que integraban a representantes de altos organismos o de los colegios profesionales que integraban del orden de entre cinco y treinta procuradores cada uno, y finalmente los 40 que designaba directamente el Jefe del Estado. Con esta composición, las Cortes se organizaban como si los componentes de cada grupo fueran casi como un partido político, de modo que en los distintos procesos electorales internos, o en los criterios de composición de los órganos colegiados se buscaba una representación de los distintos grupos en función de su tamaño. Curiosamente en muchas ocasiones se producían roces entre los miembros de un grupo y otro, casi como si fueran partidos pero sin disciplina de grupo, roces que en realidad traducían los que existían en el Gobierno, y que ante la opinión informada, que era muy pequeña, se proyectaban como enfrentamientos en el Gobierno.

El Presidente de las Cortes era designado por el Jefe del Estado, e igualmente los Vicepresidentes y Secretarios. Desde el Reglamento de 1967 se introduce la norma de que los Vicepresidentes y Secretarios eran elegidos por los miembros de la Cámara.

VI. LAS COMISIONES Y LA COMISIÓN PERMANENTE DE LAS CORTES FRANQUISTAS

Las Comisiones eran de varios tipos, la más importante era sin duda la denominada Comisión Permanente, que era el auténtico órgano de gobierno de la Cámara, equivalente en cierto modo a la actual Junta de Portavoces, pues estaba compuesta por el Presidente de las Cortes, dos miembros del Gobierno, y representantes de los distintos grupos de acceso a razón de dos por cada uno de los grupos grandes y uno por cada uno de los pequeños, elegidos por los componentes de los grupos respectivos. Sus competencias fueron creciendo con cada uno de los Reglamentos hasta asumir funciones que casi equivaldrían en los términos actuales a la Mesa y la Junta de Portavoces juntos.

El segundo tipo de comisiones eran las legislativas. Los Presidentes de las Comisiones y sus miembros, eran designados por el de las Cortes, pero a propuesta de la Comisión Permanente y de acuerdo con el Gobierno.

Integradas por un número de entre cuarenta y sesenta Procuradores cada una; en cada Comisión estarían “equilibradamente representados” los diversos grupos que integraban la Cámara. Si tenemos en cuenta la necesidad de esta concurrencia de voluntades para asignar a un procurador a una Comisión, se puede prever que las Comisiones eran rígidas no sólo en cuanto a su existencia sino en cuanto a su composición y no existía la posibilidad de que cambiaran los miembros de la misma en cualquier momento como ocurre en la actualidad. Sin embargo cuando algún Procurador tenía interés en participar en una Comisión de la que no formaba parte, en realidad bastaba con que presentase alguna enmienda a un proyecto que se fuera a tramitar en esa Comisión para que se le citase a las reuniones de la misma y en ella se le llamaría para la defensa de cada una de sus enmiendas.

A su vez, las Comisiones nombraban unas Ponencias que también eran plurales en cuanto a su composición, integradas por un número de miembros entre tres y siete, en representación de los Grupos de acceso. Dado este paralelismo con la Propia Comisión que los nombraba, podrían haberse evitado esos dos órganos que eran redundantes y haberse nombrado, como era usual en otros ordenamientos y en nuestro propio derecho histórico, simplemente un Ponente ya fuera para todos los Proyectos de la Comisión o uno distinto para cada proyecto, pero había un factor que mantuvo esta estructura de ponencia plural y era que las sesiones de Comisión eran públicas, no porque hubiera público en general asistiendo a los debates sino porque la prensa podía asistir a sus deliberaciones, y en cambio las Ponencias se reunían a puerta cerrada, con lo que la auténtica negociación entre los grupos donde tenía lugar era en las Ponencias; por eso formar parte de una Ponencia traducía una posición de cierta importancia dentro del grupo del que el Procurador formaba parte. De hecho Franco decía que los Procuradores eran el vivero del que saldrían los altos cargos del futuro.

En cuanto a los procedimientos legislativos la posición de los Procuradores podía ser más importante que la de los actuales Diputados. Cada Procurador podía redactar las enmiendas que considerara convenientes cuya presentación no tenía que ser autorizada por nadie. En realidad esto fue el fruto de una evolución, ya que inicialmente, en el Reglamento de 1943, se exigían veinticinco firmas para las enmiendas a la totalidad es decir las que se oponían a la oportunidad, la conveniencia o las líneas generales del proyecto, y diez para las enmiendas al articulado que pretendían modificar

algún aspecto del articulado, pero a partir del Reglamento de 1957, las enmiendas a la totalidad sólo tenían que ir firmadas por diez Procuradores y las del articulado sólo por cinco y desde 1971 bastaba con la firma de su autor. Respecto a las de totalidad en realidad el requisito de las firmas era sólo de presentación, y se consideraba al primer firmante como dueño de la enmienda, de modo que, aunque más tarde se retiraran algunas firmas, la enmienda se mantenía viva mientras lo quisiera el primer firmante. En cuanto a las enmiendas al articulado hay que tener en cuenta que se presentaban en ocasiones muchas iguales, especialmente entre los procuradores representantes de la Administración local y entre los Sindicales donde ya era una cláusula de estilo recibir muchas enmiendas cuyo único contenido era añadir en un determinado artículo “oída la organización sindical”, hasta que, ya en 1973, la Presidencia de la Cámara, tuvo que dictar una norma disponiendo que “las enmiendas que sean reproducción de otras se consideren adhesiones a la que primero hubiera tenido entrada en las Cortes y no enmiendas con sustantividad propia”.

VI. EL INFORME DE LA PONENCIA Y EL DICTAMEN DE LA COMISIÓN

Quizás en estos trámites es donde las Cortes del Franquismo mostraron una mayor personalidad y diferencia en términos reales de la práctica actual. La Ponencia, integrada como hemos visto por un número impar de miembros representantes de los distintos grupos de acceso a las Cortes, se reunía normalmente durante varios días para analizar cada una de las enmiendas, teniendo en cuenta que en el informe tenía que contestar a cada una de las presentadas, razonando los motivos de su rechazo o aceptación. Esto suponía dos cosas. En primer lugar que los ponentes tenían que conocer el proyecto para analizar el sentido de cada enmienda y justificar su propuesta, con lo que los informes de las Ponencias podían llegar a ser auténticos tratados sobre la materia de la Ley. Por otra parte entre los Ponentes había diferencias de peso político y de capacidad importantes y entre los Letrados era una necesidad funcional averiguar cuál era la relación de fuerzas y equilibrios dentro de la Ponencia, lo que a veces se expresaba diciendo que había que hallar quien era “el Ponente de la Ponencia”, porque de hecho había normalmente uno, aunque a veces hubiera más de uno, que tenía el contacto con el Ministerio, en este caso, en ocasiones tenían lugar auténticos enfrentamientos entre los miembros de la Ponencia cuando los intereses de los sectores representados o incluso de los Ministerios no eran confluyentes.

La redacción de los informes se efectuaba por los Letrados que muy frecuentemente tenían que desarrollar una argumentación donde la mayoría de la Ponencia no tenía más que una posición, pero no una razón. Esta necesidad de argumentar hacía que la relación de trabajo entre el Letrado de la Comisión que tramitaba un proyecto y los ponentes fuera bastante intensa y en ocasiones se rectificara el criterio primitivo de la Ponencia, ante todo si se tiene en cuenta que las posibilidades acerca de cómo aceptar o rechazar una enmienda eran muy numerosas: aceptarla de plano, aceptarla pero con modificaciones, aceptarla en espíritu pero con una redacción diferente, aceptarla refundiendo su propuesta con la de otras enmiendas, etc. El informe tenía que relatar el contenido de todas y cada una de las enmiendas presentadas, y su propuesta y los matices de la misma, porque después, cuando la posición expresada por la Ponencia era de no admitir enteramente la enmienda presentada, a juicio del propio enmendante, éste tenía derecho a intervenir en la Comisión para mantener el contenido de su enmienda.

El debate en la Comisión tenía también una característica: se debatían todas las enmiendas, empezando por las de totalidad que aunque no eran objeto de un trámite separado, sí se acumulaban al principio del debate y se votaban antes de seguir con las del articulado. La defensa de las enmiendas al articulado sí que sufrió una evolución fundamental. El reglamento de 1943 establecía que cada Procurador enmendante disponía de un tiempo de treinta minutos para defender conjuntamente todas sus enmiendas, pero el requisito y la práctica de que cada Procurador tenía derecho a que la Ponencia se refiriera específicamente a su enmienda para que, a continuación, él pudiera rebatir sus argumentos, llevaron a fragmentar las intervenciones de modo que, a partir de 1957, esto se hizo indispensable. Además, dado que al término de la defensa de las enmiendas se abría el debate entre los miembros de la Comisión, los propios Ponentes solicitaron de las Presidencias que se debatiera artículo por artículo para que las argumentaciones pudieran ser comprensibles. Al término de las votaciones los autores de las enmiendas rechazadas o no aceptadas plenamente a juicio de los mismos, podían anunciar que las mantenían para su defensa ante el Pleno, lo que era posible si obtenían a esos efectos el apoyo de diez miembros de la Comisión.

Estas características del debate explican que un proyecto de longitud media larga, de unos cien artículos pudiera durar fácilmente tres o cuatro

meses, y justifica la afirmación de que la posición de los Procuradores era en cierto modo superior a la de nuestros actuales Diputados.

VII. EL PLENO DE LAS CORTES

El Pleno de las Cortes era también completamente diferente del actual. No era un órgano de debate, sino un órgano solemne donde se cumplía el ritual de que las Cortes aprobaran los proyectos de ley proclamando ante el país esa aprobación. Como no había debates, se tramitaban un proyecto tras otro con unos itinerarios que consistían en la defensa de sus enmiendas por parte de aquellos que hubieran reservado su defensa ante el Pleno y obtenido los votos necesarios para ello, y después la intervención de un representante de la Comisión, que primero era su Presidente y después pasó a ser un miembro de la misma designado por el Presidente, es decir, generalmente el Ponente más importante exponiendo las características que había tenido el debate y las modificaciones más importantes que se habían producido durante el mismo. Después se producían las votaciones.

De esta manera se podían aprobar varios proyectos en una sola jornada, y si a esto se le añade que una serie de proyectos de Ley eran de competencia exclusiva de las Comisiones, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Cortes, no había ocasión para mucho más. El Reglamento establecía que el Pleno se reuniría al menos dos veces en el primer semestre del año y una vez en el segundo, y eso explica que las leyes de esos años tenían frecuentemente las mismas fechas o al menos muy similares, y así se podrían recordar cantidad de leyes aprobadas en torno a un 18 de julio, o a un 26 de Diciembre.

VIII. LA TRANSICION EN LAS CORTES

Si tomamos en cuenta la estructura organizativa de las Cortes franquistas que hemos considerado anteriormente, hay que plantear cómo fue posible el cambio de aquellas Cortes a las actuales. Y es que aunque sea uno de los procesos menos conocidos del cambio de Régimen, hay también una Transición en las Cortes, en realidad dirigida por el mismo conductor de la Transición como cambio de Régimen: Torcuato Fernández Miranda.

En efecto, con la coronación del Rey Juan Carlos I, a la muerte de Franco se producen algunos cambios en los responsables de las instituciones:

termina el mandato del falangista Rodríguez de Valcárcel en las Cortes y es designado como nuevo Presidente de las mismas Torcuato Fernández Miranda. El Rey había mantenido en el Gobierno a Arias Navarro, completamente vinculado con el franquismo, aunque en el Gobierno ya no se diera la misma cohesión con la permanencia del Régimen que había caracterizado a las Cortes de años anteriores, ya que empiezan a producirse intervenciones en público solicitando en ocasiones un cambio a un sistema democrático, aunque las de otros piden una continuidad o como mucho cambios casi únicamente cosméticos. El sector continuista se siente mayoritario en las Cortes y Fernández Miranda, antiguo preceptor del Rey, que se siente completamente implicado en una transformación que vaya “de la Ley a la Ley”, se plantea hacer unos cambios en la organización de las Cortes, utilizando el instrumento de las disposiciones interpretativas y supletorias del Reglamento que tenía atribuidas el Presidente desde el Reglamento de 1943. Hasta entonces los distintos Presidentes habían dictado algunas, más bien con la intención de salir del paso de un problema concreto, pero Fernández Miranda las va a usar como instrumentos que le permitan controlar políticamente la Cámara en los enfrentamientos que puedan surgir entre ésta y el Gobierno.

La primera de estas disposiciones fue la de 2 de octubre de 1974. En ella se establecía la posibilidad de constituir Grupos parlamentarios en las Cortes en función de tendencias o criterios políticos, porque “el cumplimiento de las funciones encomendadas a las Cortes por las Leyes Fundamentales se verá sin duda potenciado si las opiniones de los señores Procuradores se manifiestan con carácter colectivo y no meramente individual” El sentido de la disposición no podía ser más claro: reconocer y regular el derecho a la formación de grupos entre los Procuradores en razón de sus criterios políticos. Es cierto que en buena parte por los requisitos que ponía, un número mínimo de 25 procuradores y actuando siempre bajo la autoridad de la Presidencia de las Cortes, y por la tormenta política planteada en el Ejecutivo con el cese de Pio Cabanillas y las veinte dimisiones de altos cargos que se produjeron a continuación, la norma no tuvo un gran éxito, pero sí un significado, mostrar que se podían crear Grupos parlamentarios en la Cámara siguiendo los criterios de las democracias occidentales y de nuestra tradición histórica.

El Gobierno Arias presentó unos proyectos de Ley que iban en el sentido de reconocer aquellos de los derechos fundamentales que tenían una proyección política y que pese a estar reconocidos hasta en el Fuero de los Españoles seguían estando “suspendidos” desde la guerra civil, que eran los derechos de reunión y manifestación, y el de asociación política. Se presentaron dos proyectos de ley que pusieron de manifiesto que el procedimiento legislativo existente podía ser demasiado lento para la voluntad de inmediato reconocimiento de tales derechos, básicos para movilizar a los ciudadanos, y entonces Fernández Miranda aprobó una nueva Disposición interpretativa el 21 de abril de 1976 en la que se establecía el llamado “Procedimiento de urgencia para la tramitación de los proyectos de ley”. En realidad el procedimiento iba mucho más allá de lo que su título parecía prometer; en efecto, no sólo establecía plazos máximos para la tramitación de aquellos proyectos que hubieran sido calificados como de urgente tramitación, sino que, además, establecía que en este tipo de proyectos, tendría lugar un trámite de debate ante el Pleno de las enmiendas a la totalidad presentadas, antes de enviar el proyecto a debate en la Comisión, que al recibirlo ya no podría cambiar las líneas generales de los proyectos aprobadas por el Pleno. El procedimiento podría aplicarse a los proyectos que en ese momento se encontraran en tramitación. Efectivamente las dos leyes se aprobaron el 29 de mayo de 1976, la de reunión, y el 14 de junio, la de asociación, cuyo proyecto en nombre de la Ponencia fue defendido ante el Pleno por el Ministro Secretario General del Movimiento Adolfo Suárez. Diez días después, el 24 de Junio, el Rey pidió la dimisión a Arias Navarro y a continuación nombró Presidente del Gobierno a Adolfo Suárez.

Con Suárez todo el proceso de cambio de Régimen se acelera; formó un nuevo Gobierno y muy rápidamente, el 30 de Julio, se aprueba un Decreto-ley, el 10/1976, de amnistía. Casi inmediatamente el 23 de agosto, recibió de forma reservada un anteproyecto de ley preparado por Fernández Miranda, que presentó al Gobierno y después a los altos mandos de las Fuerzas Armadas, y el 10 de septiembre se aprobó el Proyecto de Ley que se denominó “Ley para la Reforma Política”.

IX. LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA

El proyecto de Ley para la Reforma Política, era un texto muy breve que recuerda a otro proyecto histórico que además cumplió la misma función

que pretendía éste. Fue el Estatuto Real de 1834, también una disposición corta que se presentó por el Gobierno de la Reina Regente como una Constitución en sí misma pese a que en realidad era la convocatoria de unas Cortes diferentes. Su finalidad era restablecer un régimen liberal después del antiguo Régimen de Fernando VII, pero sin restablecer la Constitución de Cádiz de 1812 pues todavía había un peso importante de las fuerzas proabsolutistas. Para eso configuró unas Cortes distintas de las de Cádiz, y bicamerales por primera vez en nuestra historia constitucional, pero que sirvieron de base para implantar los usos de un Gobierno parlamentario que tres años después, ya en otra Constitución, se consolidó.

El Proyecto de Ley para la Reforma Política era también un texto breve, cinco artículos, tres disposiciones transitorias y una final que la atribuía carácter de Ley Fundamental, para que tuvieran valor jurídico las reformas que contenía, y que restablecía un régimen democrático. Establecía unas Cortes Bicamerales compuestas por el Congreso de Diputados y el Senado, en el que los Diputados serían elegidos por sufragio universal directo y secreto de los españoles mayores de edad, y los Senadores serían elegidos en representación de las Entidades territoriales. Delegaba en el Gobierno la regulación de las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de trescientos cincuenta Diputados y un Senado para el que elegir doscientos siete Senadores, a razón de cuatro por provincia, elegidos también por sufragio universal directo y secreto de los españoles que residan en el respectivo territorio. Además el Rey podría designar para cada Legislatura Senadores en número no superior a la quinta parte de los elegidos. La relación entre las dos cámaras daba un ligero predominio al Congreso como correspondería en lógica democrática a que el Congreso era enteramente electivo mientras que en el Senado una parte, aunque fuera pequeña, los 41 designados por el Rey, no lo era. No se trata aquí de transcribir los detalles de aquella norma sino de llamar la atención sobre que el carácter “orgánico” de las Cortes que era su estructura básica, desaparecía. En una situación en la que hemos visto que los Procuradores podían oponer todo tipo de resistencias a los proyectos que presentaba el Gobierno, la opinión pública tenía el temor de que el proyecto se fuera a rechazar. Sin embargo el proyecto se tramitó en dos meses, después de una nueva Disposición interpretativa del Reglamento modificando el Procedimiento de urgencia el 21 de Octubre de 1976 y, gracias a ello, sometido a votación el 18 de noviembre, fue aprobado por 425 síes, frente a 59 noes y 13 abstenciones. Los medios empezaron a

hablar del “Harakiri de las Cortes franquistas” sin profundizar en la razón de tales resultados. La realidad es que si recordamos que la mayor parte de los Procuradores dependían del Gobierno de un modo u otro, Suárez fue llamándoles uno por uno para pedirles que votaran a favor del proyecto, que abriría paso a una nueva situación, sugiriéndoles que si ayudaban al cambio se podría contar con ellos en las nuevas Cortes o en algún otro puesto y que, si no lo hacían, aunque la ley no fuera aprobada, lo normal es que no hubiera lugar para ellos en la nueva Legislatura, porque el Gobierno no los nombraría. Es decir que, contra lo que se decía, los que estarían haciendo su “harakiri” político serían los que votaran no y no los que votaran a favor de la reforma y eso explica, o al menos contribuye a explicar, el resultado de las votaciones. Como es sabido, la propia Ley disponía que después de aprobada por la Cámara tenía que someterse a referéndum de la nación, el cual tuvo lugar el 15 de Diciembre, siendo aprobada por un 94,17 por ciento de los votantes, sobre una participación del 77 por ciento. La aprobación de la Ley fue sancionada el 4 de enero de 1977.

X. LA NORMATIVA ELECTORAL

En la calle había una sensación de nerviosismo, todo el mundo se apuntaba a los nuevos partidos políticos que se estaban constituyendo, y el Gobierno aceleró la redacción de una normativa reguladora de las elecciones. Esta se aprobó mediante un Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, dos meses y medio después de aprobarse la Ley para la Reforma Política, lo que implica un periodo de tiempo muy corto para preparar una norma de tanta trascendencia, porque su aceptación pacífica por parte de los partidos era esencial para que la transición tuviera éxito. La normativa tenía dos finalidades declaradas en la propia Ley para la Reforma Política: reducir el número de partidos que obtuvieran representación a los que tuvieran una importancia significativa, y segundo, a través de la propia ley electoral fortalecer la estructura central de los partidos. Lo primero se consiguió mediante la aplicación de una de las decisiones más importantes de la Ley para la Reforma Política que era la fijación de la provincia como circunscripción electoral. Esta era una buena decisión para garantizar que no se pretendía hacer trampas en la demarcación de los distritos electorales ya que las provincias en sus límites actuales estaban delimitadas desde mediados del siglo XIX, pero sobre esta demarcación provincial se superpone el muy pequeño tamaño de la Cámara, 350 Diputados, y la exigencia de que

cada provincia tuviera un mínimo inicial de representantes para cada una de ellas, es decir unos cien, y que los restantes, menos de 250 se repartieran proporcionalmente a la población de cada provincia, lo que daría lugar a un abanico de representantes provinciales que oscilaría entre 3 y 33 con lo que el índice de representación de electores por diputado variaba mucho de una provincia a otra, aproximadamente de 1 a 6.

Una diferencia en el índice de representación tan enorme hubiera resultado inadmisibles o al menos altamente discutida en otro país, pero no aquí., donde primó ante todo la necesidad de una certeza en la no manipulación de los límites de las circunscripciones. A esta diferencia se le añadió después que la atribución de escaños a las listas electorales se hiciera proporcionalmente a la media más alta de los votos obtenidos aplicando la regla D'Hondt que podía producir una distorsión en la adjudicación del último escaño a la lista más votada en lugar de a una de las más pequeñas, con lo que las diferencias entre los porcentajes de votos necesarios para obtener un escaño se hicieron todavía mayores entre las provincias grandes y las pequeñas. Sin embargo, no se produjeron quejas importantes y cuando más adelante, en elecciones posteriores, se vio que había una distorsión importante en los índices de representación, la mayor parte de la opinión incluida la de los partidos, lo atribuyó a la regla D'Hondt y no a los verdaderos causantes que eran el tamaño de la Cámara y el de las circunscripciones electorales. El efecto que se pretendía conseguir, "evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara" se logró y de las 4537 candidaturas que concurrieron a las elecciones al Congreso sólo siete obtuvieron representación.

El segundo objetivo era fortalecer el aparato organizativo de los partidos y para ello se estableció que las listas de candidaturas fueran cerradas y bloqueadas, es decir había que votar a una lista entera, y el orden de atribución de los escaños a cada lista dependía del orden en que había situado a los candidatos el representante de la candidatura que era alguien designado por la cabeza del partido, y los electores no podían intervenir para alterarlo. El resultado de esta configuración es que para ser elegido hay que preocuparse de obtener el apoyo de los órganos dirigentes del partido mucho más que de los electores.

En cuanto al Senado la Ley para la Reforma política establecía que cada provincia elegiría cuatro senadores inspirándose en criterios de

escrutinio mayoritario Este escrutinio se articulaba mediante la presentación de candidaturas individuales y un sistema de sufragio restringido a tres votos para evitar el copo de los escaños por la fuerza que resultara mayoritaria, pero, además, aquí sí que las candidaturas eran abiertas y el elector podía hacer su propia selección de candidatos de todas las listas presentadas aunque fueran de distintos partidos. El resultado previsible según la teoría era que los dos partidos mayores se llevaran la mayor parte de los escaños, aunque pudiera haber alguno que se atribuyera a algún candidato presentado por un partido pequeño, o incluso individualmente.

XI. LA ESTRUCTURA POLÍTICA DERIVADA DEL SISTEMA ELECTORAL

Cuando se celebraron las elecciones el resultado fue no sólo que los partidos con representación en el Congreso habían quedado reducidos a siete, sino que la distribución de escaños entre esos siete era muy desigual, había dos partidos representativos del voto mayoritario en el centroderecha, en ese momento la UCD, y del centro izquierda, en ese momento el PSOE, que obtuvieron más de cien escaños cada uno, y después el resto, fueran de derecha o de izquierda, de ámbito nacional o regional no pasaban de 23 escaños el que más, habiendo una serie de ellos que se situaban en torno a los cinco escaños e incluso menos. Desde esas primeras elecciones se han celebrado diez más, en las cuales unas veces ha habido un partido con mayoría absoluta y otras no, unas veces el mayoritario ha sido de centro derecha y otras de centro izquierda, pero el esquema casi bipartidista no se ha modificado nunca, y es que es muy difícil de modificar porque el tamaño de las circunscripciones, donde casi la mitad tiene menos de siete escaños y prácticamente no caben más que dos partidos, da lugar a esta distribución asimétrica.

Importa señalar también que el sistema electoral del Senado que repercute menos directamente la fuerza recíproca de los partidos, ha determinado una desvalorización del mismo como Cámara, de modo que ya en la redacción de la Constitución se fue acentuando el predominio del Congreso hasta situarlo en una institución ambigua, con un alcance poco mayor que el de un organismo consultivo. Quizás esta pérdida de interés en la opinión pública explica por qué la mayor parte de la población, e incluso de las fuerzas políticas, consideran que un impulso importante para la renovación de la vida parlamentaria sería abrir las listas, sin tener en cuenta o saber que

listas abiertas es lo que hay en el sistema del Senado desde sus orígenes, sin que nunca hayan producido ningún cambio importante en los resultados.

XII. LA PREPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LAS NUEVAS CÁMARAS

Había entonces que preparar las nuevas Cámaras surgidas de las elecciones, y el Gobierno tenía que aprobar el Decreto-ley estableciendo el procedimiento electoral para cada una de las Cámaras, y, disueltas las Cortes, se nombra Presidente de las mismas a Antonio Hernández Gil.

En realidad el primer problema que se le planteaba era el de qué ámbito tendría su Presidencia, si abarcaría ambas Cámaras o se quedaría reducido al Congreso. Hay que tener en cuenta que las Cortes franquistas eran unicamerales y que las nuevas eran bicamerales, con lo que había que acondicionar el paso de una a otras. La solución venía impuesta por la Ley para la Reforma Política que hablaba de Presidente de las Cortes, del Congreso y del Senado, con lo que lo que había que hacer era determinar las competencias de uno y otros, y Hernández Gil puso en práctica una primera delimitación en la primera Disposición interpretativa del Reglamento de su Presidencia, donde ya se prefigura que cada Cámara iba a tener sus propios órganos de dirección y que el presidente de las Cortes sería un órgano de coordinación, de funciones limitadas. Esto supondría también la necesidad de adaptar la organización del Cuerpo de Letrados de las Cortes de modo que seguiría existiendo un Letrado Mayor, pero después, en cada Cámara habría, cumpliendo las funciones que había desempeñado el Letrado Mayor un Letrado con la denominación para su puesto de Secretario General en el caso del Congreso y de Letrado Mayor en el del Senado. A su vez se preparó el Cuerpo para asistir a las dos cámaras aunque eso necesitara una ampliación del número de sus miembros.

En todo caso la Primera Disposición complementaria elaborada por Hernández Gil, fue aprobada el 30 de junio de 1977, “Sobre las Juntas preparatorias y la Constitución Interina de las Cámaras”. En esta disposición que es la norma en que aparecen citados más veces los Letrados de las Cortes, se establece la constitución de dos Juntas Preparatorias, una para cada Cámara, que tendrían lugar simultáneamente y por separado y que estarían presididas en cada Cámara por el Diputado o Senador que hubiera efectuado antes su presentación en la Secretaría General de las Cortes. Este

Presidente provisional de cada Cámara, estaría asistido por sendos Letrados de las Cortes que irían llamando a los Diputados o Senadores por el orden de su presentación, y a continuación el Presidente provisional llamaría a los dos parlamentarios de más edad y a los dos más jóvenes a integrar las Mesas de edad que actuarían hasta la elección de las respectivas Mesas interinas en la primera sesión de cada Cámara que se celebraría simultáneamente en el día y hora señalados por el Presidente de las Cortes.

Las Mesas interinas son aquellas que se eligen por el periodo en el que todavía no están determinados los miembros definitivos de una Cámara porque ha habido impugnación en la proclamación de algunos de ellos, y dirigen la actuación de las Cámaras hasta que se resuelven los recursos presentados. Sus miembros serían un Presidente, elegido por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, aunque fuera en segunda vuelta, y dos vicepresidentes y cuatro secretarios, elegidos por un procedimiento de voto limitado en cada categoría, es decir cada Diputado votaba por un vicepresidente, resultando proclamados los dos que hubieran obtenido más votos y respecto a los Secretarios votaban por dos, resultando elegidos los cuatro que hubieran obtenido más votos. El procedimiento estaba inspirado en nuestro derecho parlamentario histórico y suponía que en unas Cámaras en las que hubiera varios partidos ninguno, aunque fuera mayoritario podría controlar la composición total de la Mesa. Efectivamente las elecciones ya se habían celebrado y habían resultado elegidos Diputados y Senadores de varios partidos.

XIII. LA CONFIGURACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Ahora era necesario traducir esa presencia de los distintos partidos en Grupos parlamentarios y a ello se refirió la segunda Disposición de la Presidencia de Hernández Gil. En ella, y hasta que se aprobaran los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, tras la constitución interina de las Cámaras se procedería en cada una de ellas a la determinación del número mínimo de Diputados o Senadores que se tendrían que reunir para formar un Grupo parlamentario. Cuando éste se estableciera, los Diputados y Senadores que resolvieran constituirlos entregarían a la Presidencia de la Cámara correspondiente la relación nominal de quienes habrían de constituirlos, la denominación del Grupo y el nombre del Diputado o Senador que fuera a actuar como Presidente o Portavoz del mismo y los de quienes,

eventualmente, hubieran de sustituirle. En el plazo de cinco días hábiles, los Diputados y Senadores se podrían incorporar en la condición de miembros o adheridos a alguno de los Grupos creados, mediante escrito dirigido al Presidente de la respectiva Cámara, que debería llevar la autorización del Presidente o portavoz del grupo en cuestión. Transcurridos los cinco días, los Diputados o Senadores que no se hubieran incorporado a un grupo parlamentario de Denominación específica pasarían a integrar el grupo mixto cuya participación en las actividades de la Cámara sería idéntica a la de los restantes. El Grupo mixto, daría a conocer igualmente los nombres de quienes habrían de desempeñar las funciones de Presidente o portavoz.

Con esta organización se transformaba la Cámara de un Parlamento de individuos en uno de grupos, ahora la cuestión sería la de ver cuántos derechos conservaría cada parlamentario y cuántos pasarían a ser absorbidos por el grupo, pero eso ya se determinaría en el Reglamento posterior. De todas maneras hay que recordar que la estructura de reconocer Grupos de cada partido integrados por un número mínimo de miembros y un grupo mixto de cierre del sistema, ha permanecido inalterada desde entonces. Igualmente la posibilidad que también se estableció en la norma, de que los Presidentes de cada Cámara pudieran reunir a los Portavoces de los Grupos para junto con un representante del Gobierno deliberar sobre el orden del día de la cámara y en general sobre la ordenación de los debates, es decir ya se prefiguraba la Junta de Portavoces posterior. Igualmente los Presidentes de cada Cámara reunirían a los portavoces para deliberar sobre el lugar que cada grupo habría de ocupar en el salón de sesiones.

A continuación venían dos disposiciones sobre el nombramiento de dos Comisiones, la de Incompatibilidades, y la de Reglamento, de las que lo más importante es que ya, cada una de ellas estaría compuesta por un número de parlamentarios de los distintos Grupos en proporción si fuera posible a su importancia numérica. En la de Reglamento, además, se establecía un procedimiento de preparación del Reglamento que ya prefigura el que se utilizará después para la elaboración de la propia Constitución: en primer lugar, nombramiento de una Ponencia que redactaría un Informe con el texto completo de las normas cuyo establecimiento se proponía. Este informe se publicaría y se abriría un plazo no mayor de quince días durante el que podrían presentar sus enmiendas los grupos parlamentarios, concluido el cual comenzaría el debate en la Comisión y una vez elaborado el Dictamen

de ésta, se elevaría al Pleno en el que sería defendido por los Diputados o Senadores que la Comisión designare.

XIV. EL REGLAMENTO PROVISIONAL Y LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

Celebradas las elecciones empezó la constitución de las Cámaras con arreglo a lo dispuesto en las Disposiciones complementarias de Hernández Gil, el 13 de julio de 1977. Tras ello se constituyeron los Grupos parlamentarios que fueron 9, de muy distinto tamaño, porque fueron desde 168 del grupo de UCD hasta los 5 del Grupo mixto. A continuación se empezaron a nombrar las Comisiones y entre ellas y con carácter de Comisión no Permanente la de Reglamento. Integrada por 36 Diputados, con ese carácter de no Permanente, se constituyó el 4 de agosto y preparó el Reglamento llamado Provisional, que se aprobó el 17 de Octubre. Curiosamente, con anterioridad a la elaboración del Reglamento se había constituido la Comisión Constitucional que había dado sus primeros pasos para la elaboración de la Constitución, es decir la designación de una Ponencia, con lo que el Reglamento Provisional tuvo que recoger en su primera Disposición Transitoria que la Comisión Constitucional continuaría con su actual composición y seguiría desarrollando las labores emprendidas, y que la Ponencia nombrada continuaría igualmente sus funciones. Hay que decir que como todavía la Ponencia Constitucional sólo estaba elaborando el anteproyecto, y el trabajo de las Ponencias no es público, la tramitación real de la Constitución se desarrolló enteramente bajo la vigencia de este Reglamento.

En realidad la primera caracterización del Reglamento llamado “Provisional” es que supuso en muchos aspectos una configuración intermedia entre el procedimiento legislativo que resultaba de la normativa final de las Cortes franquistas y las normas complementarias y rectificativas aprobadas por los Presidentes Fernández Miranda y Hernández Gil, y el Reglamento posterior, de 1982. Quizás el rasgo que muestra mejor el carácter intermedio de esta regulación estriba en que el Reglamento Provisional se basa en los Grupos, sí, pero mantiene todavía la posibilidad de que una serie de iniciativas o de trámites se emprendan o realicen por Diputados agrupados bajo una lógica distinta, suprapartidaria, y así es frecuente que se establezca que para algún trámite sea precisa la intervención de dos grupos parlamentarios o cincuenta Diputados, es decir al margen de la integración

en partidos. Este tipo de dualidad desaparecerá totalmente en el Reglamento posterior que ya se basa exclusivamente en los grupos.

Este cambio de óptica tiene muchas manifestaciones, por ejemplo los Diputados ya pueden ser cambiados de los puestos que ocupen en las Comisiones con mucha más facilidad, ya que lo importante es tener cubierto el número de miembros asignado a cada Grupo en la Comisión y para ello los Grupos pueden sustituir a uno o varios de sus miembros adscritos a una Comisión por otro u otros del mismo Grupo, previa comunicación al Presidente de la Comisión.

El sistema de intervenciones en los debates va a recoger en primer lugar el principio tradicional de turnos a favor y en contra, y después y, además, los de los representantes de los grupos; las primeras intervenciones, las de los turnos a favor y en contra también desaparecerán en el siguiente reglamento; pero el gran cambio que se consagra ya en este Reglamento es la resurrección del Pleno. En efecto frente a ese Pleno de las Cortes franquistas que se reunía dos o tres veces al año, el nuevo pasará a reunirse en principio todas las semanas de martes a viernes durante los periodos de sesiones. Esta reunión tan continua implicaba además que el trabajo de las Cortes pasaba a pivotar sobre los procedimientos políticos y no sobre la materia legislativa, que pasaría a ocupar como mucho el cuarenta por ciento del tiempo de las Cámaras. Igualmente las Comisiones pasan a tener un cometido propio también de control en lugar de ser simples órganos preparatorios del trabajo legislativo del Pleno.

XV. LA NECESIDAD DE AMPLIAR EL CUERPO: LAS ESCUELAS DE PREPARACIÓN DE LETRADOS

Naturalmente todo este cambio implicaba la necesidad de un aparato técnico y administrativo mucho más voluminoso, ya que había que prestar servicio en ambas cámaras y en la Junta Electoral Central y así entre los años 1975 y 1980 se celebraron cinco oposiciones en las que ingresaron dieciséis nuevos Letrados y todavía entre los años 1981 y 1983 se celebraron otras dos oposiciones en las que ingresaron otros dieciséis Letrados. Por cierto que en la oposición de 1981 ingresaron por primera vez dos mujeres en el Cuerpo, Piedad García Escudero y Rosa Ripollés, y en 1983, otra más, Mercedes Senén. Y en las siguientes oposiciones ha sido normal que

aprobaran mujeres sin necesidad de establecer ningún tipo de cuota que estaría reñida con el sistema mismo de las oposiciones.

En realidad a partir de 1980 comienza a producirse un cambio en el sistema de preparación. Hasta esa fecha la preparación era individual, cada opositor construía sus propios temas y los memorizaba consultando las dudas con algún amigo ya ingresado. Esta parecía una buena fórmula porque facilitaba lo que decíamos entre nosotros, que cada Letrado “fuera hijo de su padre y su madre”. Sin embargo por esas fechas dos de los Letrados ingresados en 1977, Abogados del Estado ambos, plantearon la conveniencia de crear una escuela de preparación, tal como existía en su otro Cuerpo, para facilitar los temas a los opositores y reducir su esfuerzo al ya enorme de aprender el temario. No se podía impedir tal tipo de actividad aunque tampoco se podía exigir que para poder aprobar la oposición hubiera que haber sido preparado por la escuela. De hecho surgieron otras escuelas posteriormente, e incluso algunos de los opositores más brillantes no habían sido preparados en ninguna escuela, pero lo que sí que quedó consolidado fue que habría una o varias escuelas y preparadores que podrían encauzar a los opositores en sus trabajos de preparación.

Casi al mismo tiempo cambia también la estructura organizativa de la Secretaría General. Hasta ese momento en cada cámara había un Secretario General, denominado Letrado Mayor en el Senado, con un Secretario General Adjunto, seis Direcciones de área, además del Interventor y los Letrados de cada una de las Comisiones, en principio uno por Comisión destinados por el Secretario General respectivo. Al aumentar el número de letrados con las nuevas oposiciones se producen algunos cambios: pasa a haber dos Secretarios Generales Adjuntos en cada Cámara, uno para Asuntos parlamentarios y otro para Asuntos Administrativos, de hecho yo fui el último Secretario General Adjunto único del Congreso, y cesé, a petición propia, en 1988. También se establecen varios Departamentos en las Direcciones y se formaliza que pueda haber más de un Letrado en las Comisiones.

XVI. LOS REGLAMENTOS DE 1982

Desde que empezaron a funcionar las nuevas Cortes con sus Reglamentos Provisionales, los Partidos pensaron que la transformación que habían hecho de la normativa de las Cortes era insuficiente y a lo largo de la

Primera Legislatura, entre 1979 y 1982 se nombró una nueva Comisión de Reglamento que partiendo del texto del Reglamento Provisional corrigiera algunas de sus características, y así el 24 de febrero de 1982 se aprobó el nuevo texto.

En el mismo, en primer lugar, se transformaron definitivamente las Cámaras en un Parlamento de Grupos y no de Diputados individuales. De hecho puede decirse que un Diputado contra la voluntad o simplemente al margen de los órganos directivos de su Grupo, no puede hacer nada en las Cortes, ni siquiera pedir informaciones a las Administraciones Públicas. Las intervenciones en cualquier Comisión o en el Pleno se reducen a un único turno por orden de menor a mayor, salvo en los grandes debates políticos como los de Investidura o sobre el Estado de la Nación en que se interviene de mayor a menor, pero, en todo caso, son los órganos directivos del Grupo los que deciden quién interviene. Este sistema de una intervención por grupo cualquiera que sea su tamaño produce de una manera inevitable una diferencia entre los Diputados de los Grupos grandes y los de los pequeños.

En los Grupos pequeños como se reúnen normalmente varias Comisiones a la vez, cada Diputado tiene que hacer como de hombre orquesta, porque forma parte de varias Comisiones y, además de intervenir, tiene que negociar con los Presidentes de las mismas sus turnos de intervención en función del trabajo que tienen que desempeñar en unas y otras, siendo muy frecuente solicitar intervenir fuera de turno porque tiene que asistir a otra Comisión, donde puede ser el portavoz de su Grupo, o donde tiene que votar. De hecho no se reúnen más de cinco comisiones simultáneamente porque siendo cinco el número mínimo de miembros necesario para formar un Grupo parlamentario, así se puede garantizar que en los casos de grupos con cinco miembros el Grupo puede asistir a todas las Comisiones convocadas. En cambio en los Grupos grandes, que tienen suficientes Diputados para intervenir en más de cinco órganos simultáneamente, el problema es el inverso, muchos Diputados no pueden llegar a intervenir casi en ninguna ocasión porque los órganos de dirección de su grupo prefieren que intervenga otro. Por eso resulta curioso que en ocasiones los medios de comunicación digan para menospreciar a un parlamentario que no ha intervenido nunca en el Pleno, cuando a lo mejor es que no le han dejado hacerlo.

La regulación de los Grupos Parlamentarios tiene por lo tanto una enorme importancia política y no sólo técnica. Cuando el Reglamento provisional estableció entre los requisitos mínimos para constituir un Grupo parlamentario, que deberían constar de al menos quince Diputados, era una decisión que prácticamente reducía los grupos posibles a dos, o tres en algunas ocasiones, pero eso habría hecho poco operativo el sistema de Grupos. Entonces se añadió que también podrían “formar Grupo parlamentario los Diputados miembros de aquellas formaciones políticas que hubieran concurrido como tales formaciones políticas a las elecciones y obtenido, al menos, un 20 por ciento de los escaños en el conjunto de las circunscripciones en que hubiesen presentado candidaturas” Esto significaba que la mayor parte de los partidos nacionalistas o regionalistas podrían formar grupo parlamentario con todas sus consecuencias, es decir, poder intervenir en todos los debates y formar parte de todas las Comisiones, lo que suponía que en la mayor parte de los debates tenía tantas intervenciones y tanto tiempo de palabra un Grupo de cinco Diputados como uno de ciento cincuenta. En esa primera Legislatura esto perjudicaba fundamentalmente a la UCD, el partido que formaba el Gobierno, y en menor medida al PSOE, pero éste en realidad constituyó con sus diputados Vascos y Catalanes grupos independientes con lo que el número de sus voces se multiplicaba.

Al aprobarse el Reglamento definitivo, de 1982, se mantuvo el requisito de los quince Diputados, pero se matizó el supuesto siguiente; “También podrán constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho número hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el 15 por cien de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el 5 por ciento de los emitidos en el conjunto de la Nación”. Como se puede ver ha disminuido del 20 al 15 por ciento el porcentaje de votos necesario para que partidos de presencia regional puedan formar grupo, pero mucho más importante fue la inclusión de un segundo párrafo que contenía dos limitaciones, la primera que “en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido” lo que implicaba que el PSOE no podría con sus Diputados vascos o catalanes formar grupos aparte del principal con cuya técnica, anteriormente habían aumentado las voces y los tiempos de intervención del mismo partido.

La segunda limitación parecía poco importante, pero sin embargo tuvo importancia en la III Legislatura. En efecto el Reglamento dice así: “Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado” El primer resultado de aplicar este precepto fue que, al margen de la estructura interna que pudiera haberse dado el Partido Socialista, reconociendo en aras de una ideología federal, la existencia de un Partido Socialista de Cataluña, o la de un Partido Socialista vasco, en las Cortes no podía haber más que un único Grupo Socialista porque los tres no se habían enfrentado ante el electorado. Este resultado convenía a los dos grandes Partidos: a la UCD, y muy pronto a AP que le sustituyó, porque se evitaba oír la posición socialista varias veces, pero al Grupo Socialista también porque lo que quería era precisamente hablar con una sola voz. Por eso cuando se examinan los resultados electorales que proclama la Junta Electoral, aparecen separados los escaños obtenidos por el Partido Socialista y por el Partido Socialista de Cataluña, pero en cambio no hay sino un solo Grupo Socialista integrado por los Diputados Socialistas de ambos Partidos.

La segunda ocasión en que hubo que aplicar este precepto fue cuando en 1986 y como consecuencia de la crisis de Alianza Popular, sus 21 Diputados pertenecientes a la tendencia Demócrata Cristiana y sus 7 del Partido Liberal, deciden abandonar el Grupo Popular y en consecuencia pasar al Grupo mixto. Esto creaba un problema porque los grupos, incluido el mixto eligen por votación sus órganos de dirección y habida cuenta de que los componentes del Grupo mixto genuino eran sólo 6, la incorporación de los democristianos y de los liberales que sumaba 28 haría que la voz del grupo mixto fuera siempre la de un miembro de estas formaciones, con lo que la razón de ser del grupo Mixto, que es la de facilitar una voz para los partidos más pequeños, se veía frustrada. En vista de ello en vez de modificar el Reglamento se optó por una disposición de la Presidencia complementaria de las normas del Reglamento, mediante la que se creaban las llamadas “Agrupaciones dentro del Grupo Mixto” que eran una especie de subgrupos dentro del Grupo Mixto en la que se establecían reglas para distribuir el tiempo de que disponían las agrupaciones para sus intervenciones en los debates y se facilitaba que pudiera intervenir un miembro por agrupación además del representante del Grupo propiamente dicho. Al término de la Legislatura al producirse la “refundación del Partido Popular” desapareció

la anomalía y no sólo no hubo Agrupaciones en la cuarta Legislatura, sino que su normativa se consideró una anomalía que no valía la pena recordar, hasta el punto que en la edición de la Constitución y del Reglamento del Congreso que edita la Cámara como vademécum para los Diputados y los servicios de la Cámara, no aparece esa disposición.

XVII. LOS DEBATES Y EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL REGLAMENTO DE 1982

En el Reglamento de 1982 aparecen muchas otras pequeñas novedades respecto al anterior, pero lo más importante es lo que ya hemos subrayado respecto a enmiendas e intervenciones. Durante la tramitación de la Constitución y luego en los debates legislativos de la I Legislatura existen enmiendas presentadas por Diputados individuales, al margen de las presentadas por los grupos y en consecuencia hay debates donde hay varias intervenciones de los diputados de un mismo Grupo. Los informes de las Ponencias recogen los argumentos por los que se rechazan unas enmiendas o se admiten otras aunque sea de un modo parcial. Todo eso ha desaparecido en la aplicación del Reglamento de 1982 y a estas alturas la práctica de la aplicación del Reglamento es probablemente insatisfactoria para el país, pero también para los Diputados, especialmente los de los partidos grandes. Lo normal es que las enmiendas se preparen por los equipos de apoyo de los Grupos y, de hecho, muchas veces los Diputados no conocen a fondo sus propias enmiendas, por eso las reuniones de las Ponencias son muy breves, ya que los Ponentes de la Mayoría simplemente dicen que no aceptan las enmiendas presentadas por los Grupos que no sean el o los de la mayoría y sin más argumentación. Por eso es normal que haya Ponencias que se resuelven en una mañana y sin que haya más acuerdo en el Informe que el anteriormente dicho de aceptar las enmiendas de la mayoría y rechazar todas las demás pero sin ninguna argumentación en ningún caso.

Las sesiones de Comisión se resuelven con una intervención por Grupo en la que el que la hace tiene que defender conjuntamente todas sus enmiendas no aceptadas en el informe de la Ponencia. Con este esquema el desequilibrio de las intervenciones es total, aparentemente la mayoría de los Diputados están en contra de un proyecto, porque la mayoría de los Grupos lo está, aunque en ocasiones esa mayoría represente únicamente una fracción bastante pequeña de la Cámara y los motivos de sus oposiciones

sean contradictorios entre sí. En cambio la posición de la mayoría se expresa en una única intervención realizada por el Grupo mayoritario de la misma duración que la de cada uno de los otros y en la que realiza la defensa del proyecto contra unos y otros; en otros ordenamientos, se intercalarían turnos a favor y en contra con lo que intervendrían varios Diputados del mismo Grupo. Con el sistema actual el debate es breve, eso sí, y son muchos los proyectos que se dictaminan en una mañana, pero la mayoría de las veces los detalles del proyecto no se exponen ni a favor ni en contra en el debate, y el núcleo de la discusión se ventila en las intervenciones unilaterales de los Diputados con los medios en los pasillos de la Cámara. Pero hay que decir que mientras los Diputados no interioricen el proyecto y las razones por las que se defiendan y acepten o no unas u otras enmiendas, casi es preferible que el debate sea como es. Lo que resulta irónico es que luego se oye decir que los debates técnicos deben tener lugar en las Comisiones y que al Pleno sólo deben ir las decisiones políticas. En realidad los detalles técnicos en muchas ocasiones no se debaten ni en el Pleno ni en las Comisiones.

El Pleno se reúne tres semanas al mes, y dentro de cada semana hay una distribución de asuntos que es siempre la misma en cada legislatura, los martes por la tarde debate sobre las iniciativas de los Grupos, los miércoles por la mañana preguntas e interpelaciones y los jueves por la mañana y si es preciso por la tarde, debates sobre materia legislativa. El resultado es que los debates legislativos tienen cada vez un menor interés porque las intervenciones de los Grupos están reducidas a una en cada materia o proyecto repitiendo los argumentos ya expresados en la Comisión, teniendo que refundir como hemos visto todas las enmiendas o posiciones que mantienen en una sola intervención. Resulta curioso, pero paradójicamente se ha llegado a unas reglas similares ¡¡¡ a las del Reglamento de 1943!!!! La reforma política del Reglamento, en la medida en que es una decisión consensuada, no llega nunca, aunque aparentemente haya habido hasta nueve reformas, pero en realidad se reducen a pequeños retoques o a modificar la relación de Comisiones existentes para adecuarlas a la organización ministerial, pero de las reformas importantes a veces una nueva Legislatura arranca preparando una reforma importante que luego nunca llega a término, quizás alguna vez se apruebe alguna.

XVIII. LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL Y LA CONFIGURACIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO

Si hay una diferencia sustancial importante entre las Cortes franquistas y las constitucionales está en los llamados procedimientos de control. Estos son aquellos en los que se actúa sobre el Gobierno en materias que no son los proyectos legislativos. Los más importantes son los que se refieren a la formación o el cese del Gobierno.

El esquema es en realidad muy sencillo: Para alcanzar el Gobierno hace falta obtener la confianza expresa del Congreso, mediante el procedimiento de la llamada votación de investidura, y durante la duración de la Legislatura, en la práctica no puede ser derribado por procedimientos parlamentarios, de manera que los esfuerzos de la Oposición tienen que centrarse únicamente en erosionar al Gobierno para vencerle en la siguiente confrontación electoral.

El procedimiento de investidura, está regulado fundamentalmente en la Constitución aunque el Reglamento lo complete. Al comienzo de la Legislatura, el Rey llama a consultas sucesivamente y de menor a mayor, a los portavoces de las fuerzas políticas que han obtenido representación en el Congreso, al margen de que por el número de parlamentarios a los que representan, hayan podido o no formar grupo parlamentario. La finalidad de la consulta es que puedan exponer al Rey su punto de vista sobre quién puede obtener los votos parlamentarios suficientes para ser investido como Presidente y después formar Gobierno. Al término de las consultas, el Rey comunica al Presidente del Congreso el nombre de quien puede ser propuesto como candidato. Con este nombre el Presidente del Congreso convoca a la Cámara y comienza un debate en el que el candidato propuesto expone las líneas del Gobierno que pretende formar, y a continuación se abre debate en el que intervienen todos los representantes de los partidos de mayor a menor, salvo el del grupo al que pertenece el candidato que interviene en último lugar. Aunque la Constitución no lo exige, ni lo regula, el Reglamento da la opción al candidato de contestar en conjunto a todos los intervinientes, o a cada uno, o a varios conjuntamente. En todo caso el debate da lugar a contestación y las correspondientes réplica y dúplica del candidato y su interlocutor, con lo que en realidad el de investidura es el debate parlamentario más auténtico que tiene lugar en la Cámara, y finalmente se procede a

la votación que tiene lugar a la hora que fije el Presidente de la Cámara. Es sobradamente conocido que la investidura se produce en primera votación si el Candidato obtiene la mayoría absoluta de los votos a su favor, y que, en el caso contrario, en las cuarenta y ocho horas siguientes se procede a una segunda votación sobre el mismo candidato, donde para ser investido basta con obtener mayoría relativa. De las doce investiduras que han tenido lugar hasta el momento, la investidura se produjo en primera votación en nueve de ellas y sólo en tres, las correspondientes a Calvo Sotelo en 1981, Rodríguez Zapatero en 2008, y Rajoy, tuvo lugar en la segunda.

La investidura de un Presidente es el acto parlamentario más importante de una legislatura, porque en la práctica no se le podrá cesar nunca, porque el procedimiento para cesarle sólo puede ser mediante la aprobación de una moción de censura que está regulada mediante la fórmula de la “moción de censura constructiva”. Esta supone que la iniciativa de la censura, tiene que incorporar el nombre del candidato para sustituir al actual presidente en el caso de que la moción prospere, lo cual nos lleva a que sólo el partido mayoritario de la oposición pueda llegar a proponer un candidato pues es muy difícil formar una coalición para la censura, si además hay que ponerse de acuerdo previamente sobre el candidato propuesto. Si a esto se le añade que hacen falta las firmas de la décima parte de los diputados para presentar la solicitud, es decir 35 diputados como mínimo, ningún grupo fuera del mayoritario de la oposición alcanza esa cifra. Finalmente el Reglamento regula el debate como una moción de investidura alternativa, con la intervención de todos los grupos, además del Presidente y de todos los miembros del Gobierno que lo soliciten, con lo que el debate se puede transformar en una cacería sobre los defectos del programa del candidato propuesto, y finalmente la moción tendría que aprobarse por mayoría absoluta “enfriada”, es decir que sólo puede realizarse cinco días después de presentada la moción. Las dificultades son realmente tan grandes que sólo se había utilizado dos veces, la primera en mayo de 1980, presentada por los grupos socialistas del Congreso contra Adolfo Suárez, y la segunda en marzo de 1987 presentada por el grupo popular contra Felipe González, siendo ambas rechazadas. Los partidos tenían previsto el resultado, pero el objetivo que pretendían no era ganar que sabían que era imposible, sino dar a conocer hasta qué punto el partido que presentaba la censura tenía un candidato preparado para las siguientes elecciones. Sin embargo, en esta legislatura actual sí que ha habido una tercera moción de Censura contra

el presidente Rajoy del Partido Popular, que ha triunfado, porque estando en esta legislatura fragmentada la Cámara en varios grupos que hacían imposible que el Gobierno tuviera una mayoría real en la Cámara, pudieron votar juntos los representantes de todos los otros partidos y censurar al presidente del Gobierno

En realidad los datos importantes para analizar la cuestión del control del Congreso sobre el Gobierno están expuestos, los grupos están muy rígidamente disciplinados, y los múltiples procedimientos menores: preguntas, interpelaciones, mociones, comparecencias y hasta los debates sobre el estado de la Nación que tienen lugar anualmente, no son sino procedimientos dirigidos a la opinión pública para intentar cambiar el Gobierno en la siguiente convocatoria electoral.

XIX. LA REPERCUSIÓN DEL CAMBIO DE ESQUEMA DE GRUPOS

Los Reglamento de 1982 se han mantenido prácticamente iguales, con ligeros retoques desde un esquema de partidos-grupos que era también sustancialmente el mismo, dos partidos grandes que asumían el apoyo al Gobierno el uno y el liderazgo de la oposición el otro, y en realidad todo el sistema de organización y funcionamiento respondía al esquema de mayoría del partido del gobierno en todos los órganos de la Cámara: Mesa, Junta de Portavoces, Comisiones, Ponencias, y turnos de intervención y tiempo de las mismas, Preguntas orales en el Pleno, etc.. Sin embargo desde las elecciones de 2015 el sistema comienza a descomponerse; no hay un partido que sea mayoritario y todo tiene que organizarse sobre coaliciones de hecho. Yo no tengo duda de que el Reglamento hay que adaptarlo a la nueva situación, pero los partidos grandes en realidad retrasan esta adaptación y los pequeños aprovechan una situación que trastoca todo el sistema de funcionamiento anterior. Unos y otros parecen esperar a que el sistema parezca haberse estabilizado y entonces se verá.

XX. A MODO DE DESPEDIDA

Sí, yo he hecho buenos amigos entre mis compañeros y entre los Diputados de los distintos partidos en parte entre los presidentes y miembros de las comisiones Constitucional y de Cambio Climático, he impulsado y respaldado el Desarrollo de la Secretaría General y he vivido

el mantenimiento y hasta el aumento del prestigio del Cuerpo de Letrados sin que haya habido quejas respecto a su capacidad y neutralidad. Y a modo de despedida, no puedo dejar de transcribir una anécdota bastante reciente sucedida tras el debate en la Ponencia de la Ley de Financiación de los Partidos Políticos, debate que por cierto duró cinco días, al contrario de lo habitual que hemos descrito Y es que al final, cuando los Ponentes contemplaban el resultado de los recortes que habían acordado a los conceptos de financiación pública, y se lamentaban de que se habían quedado quizás demasiado justos de recursos, comentando con añoranza qué les gustaría ampliar, el representante de uno de los grupos pequeños, de izquierda por más señas, dijo “yo lo que querría es que nos financiaran tener Letrados como los de las Cortes”.

SOBRE LA CULTURA CONSTITUCIONAL Y PARLAMENTARIA EN ESPAÑA Y EN ALEMANIA: NOTAS AL HILO DE UN LIBRO RECIENTE

Antonio JIMÉNEZ-BLANCO
Letrado de las Cortes Generales
Catedrático de Derecho Administrativo

RESUMEN

Es un hecho notorio (y feliz) que el texto de la Constitución Española de 1978 estuvo muy influido por el de la Ley Fundamental de 1949. En materia de parlamentarismo y en otras muchas.

Hoy, casi setenta años después de 1949 y cuarenta tras 1978, es el momento de ver si la convergencia ha continuado o si por el contrario los ordenamientos (y las culturas jurídicas) se han ido alejando. Como es natural, hay factores que permiten apoyar la primera tesis –sobre todo, en el seno de la integración europea– pero también otros muchos que abogan por lo segundo.

El reciente libro de Antonio López Pina, “La inteligencia excéntrica”, que recoge las biografías intelectuales de 25 intelectuales, casi todos juristas (15 españoles y 10 alemanes), contiene muchísimos datos de interés para ese debate y constituye el hilo conductor de este trabajo, que termina poniendo de relieve lo diferente de las soluciones que los dos sistemas políticos han ofrecido, a partir de 2016 en España y 2017 en Alemania, al hecho de que la cada vez mayor pluralización de la sociedad tiene como consecuencia una representación parlamentaria más fragmentada y sin mayorías homogéneas: gobierno minoritario en un caso y de Gran Coalición en el otro.

Palabras clave: Constitucionalismo, Parlamentarismo, cultura jurídica, Alemania, España, Europa, Ley Fundamental de Bonn de 1949, pluralización de la sociedad, representación.

ABSTRACT

It is a notorious (and happy) fact that the text of the Spanish Constitution of 1978 was heavily influenced by that of the Fundamental Law of 1949. In terms of parliamentarism and in many others.

Today, almost seventy years after 1949 and forty after 1978, it is time to see if convergence has continued or, on the contrary, legal systems (and legal cultures) have been moving away. As is natural, there are factors that support the first thesis –especially in the heart of European integration– but also many others that advocate the latter.

The recent book by Antonio López Pina, “The eccentric intelligence”, which includes the intellectual biographies of 25 intellectuals, almost all jurists (15 Spaniards and 10 Germans), contains many interesting data for this debate and constitutes the main thread of this work, which ends by highlighting how different the solutions that the two political systems have offered, from 2016 in Spain and 2017 in Germany, to the fact that the increasing pluralization of society results in a more fragmented parliamentary representation and without homogeneous majorities: minority government in one case and Grand Coalition in the other.

Keywords: Constitutionalism, Parliamentarism, legal culture, Germany, Spain, Europe, Fundamental Law of Bonn of 1949, pluralization of society, representation.

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO: DE 1978 A 2018. II. REFERENCIA AL ART. 38 DE LA LEY FUNDAMENTAL DE BONN Y EL LIBRO DE LÓPEZ PINA. III. LA CULTURA CONSTITUCIONAL Y PARLAMENTARIA EN ALEMANIA. IV. ÍDEM. EN ESPAÑA. V. A MODO DE RECAPITULACIÓN. VI. REFLEXIONES FINALES

I. PLANTEAMIENTO: DE 1978 A 2018

Es un hecho que, cuando en diciembre de 1978 España aprobó la Constitución, fue muy subrayada la influencia que sobre el texto había ejercido la Ley Fundamental de Bonn de 1949, que a la sazón tenía sólo, por tanto, muy pocos años: ni tan siquiera habría cumplido los treinta. Influencia subrayada y (por la inmensa mayoría) también saludada, porque en aquel entonces el prestigio alemán estaba en su cima. En lo económico, desde luego, porque el *milagro* de los años cincuenta y sesenta había sido espectacular. Pero no sólo ni principalmente en lo económico: si hay una muestra de que un país puede darle la vuelta a una *marca* que estaba por los suelos, tal fue ese. De las ruinas de 1945 (y de lo que en 1945 se había descubierto acerca de la infamia de la sociedad alemana desde 1933 y aun antes: un patito feísimo, por emplear una expresión amable) se había pasado, en apenas tres décadas, a un hermoso cisne: un régimen parlamentario sólido a base de una alternancia partidista sin estridencias, un sistema de derechos fundamentales envidiable y un federalismo modélico y fundado en la homogeneidad de los poderosos *Länder* y su unidad lingüística, para decirlo con palabras sintéticas. Más aún: un país que, a comienzos de los años cincuenta (es decir, cuando las llamas de la guerra estaban apenas extinguiéndose) supo estar entre los fundadores de una integración europea que los ojos celtibéricos contemplaban con el arrobo que se dispensa a las frutas prohibidas.

Entre 1978 y mayo de 2018, cuando estas líneas se escriben, han pasado muchas cosas en el mundo y, por supuesto, en Alemania. La reunificación de 1990 fue muy celebrada, pero lo cierto es que, vistas las cosas con la perspectiva que da el tiempo, no todas las consecuencias fueron precisamente positivas desde el punto de vista de la cohesión social, ideológica y sobre todo territorial. Y la avalancha migratoria siria de 2015 supuso una segunda y seria sacudida en lo más profundo: la sociedad se fragmentó muchísimo y la prueba de ello es que en el *Bundestag* resultante de las elecciones de septiembre de 2017 los dos partidos tradicionales se hundieron y se planteó la necesidad de elegir entre dos males (o Gobierno en una minoría inestable o una Gran Coalición que seguiría desgastando a ambos) o incluso tres (la repetición de las elecciones). Finalmente, la existencia de un sensacional superávit presupuestario en los últimos años ha hecho posible un acuerdo entre CDU/CSU y SPD, pero está por ver

cómo van a evolucionar las mentalidades colectivas –no se olvide que el periódico más leído es el *Bild*: un panfleto que no tiene nada que envidiar a los mismísimos tabloides de Londres– en los próximos años. Hay motivos para pensar que estamos ante un fin de época y que los síntomas nada buenos de las sociedades anglosajonas (el Brexit y Trump, para decirlo con dos palabras) van a terminar contagiando a los germanos.

Ni que decir tiene que, siendo tectónicas las placas que se están moviendo, el continente (hoy, con la forma institucional de la llamada Unión Europea) no ha podido quedar a salvo. La crisis desatada en 2007 ha puesto de relieve con crudeza que Cervantes tenía razón cuando puso en boca de Sancho (o, más precisamente, de su abuela) aquello que dos linajes sólo hay en el mundo (y también dentro de la zona euro) que son el tener y el no tener. Dicho con los conceptos del mundo financiero en el que vivimos, los del norte en el primer grupo –los prestamistas– y los sureños, ay, en el segundo. Las hormigas y las cigarras, para explicarlo con el símil zoológico que resulta tan socorrido, o protestantes y católicos. Son, sí, meros clichés, pero bien se sabe que las ficciones son tan poderosas que acaban conformando la realidad. El mundo existe como lo vemos y precisamente porque lo vemos. La única historia real es la historia de las mentalidades.

España también ha cambiado mucho, por supuesto, desde 1978. Somos formalmente europeos desde 1986 y desde luego nuestro ordenamiento jurídico, antes tan *castizo*, hoy está impregnado en muchos de sus ámbitos de europeidad, lo que en buena medida equivale a decir germanismo. Pero eso no significa que la vida constitucional haya seguido avanzando en la línea de la convergencia hacia la matriz alemana. En muchos respectos lo que ha sucedido es justo lo contrario. Cataluña no ha dejado de poner sobre la mesa que se siente no sólo distinta del resto (y distinta quiere decir *mejor*), sino también heterogénea con respecto a *Madrid* (noción geográfica que, al modo del Aleph de Borges, lo comprende todo, incluyendo, por ejemplo, a Andalucía y Asturias), en singular porque tiene una lengua que es suya, lo cual echa sobre nuestro diseño institucional una carga que allí, por mucha historia que se nos recuerde de Baviera y de Prusia (y de la guerra de los ducados de 1864, hasta entonces daneses), resulta del todo ajena y para la cual no pueden buscarse soluciones en el federalismo alemán de 1949. Y, en cuanto al régimen parlamentario, sucede que también entre nosotros la sociedad se ha pluralizado, con la consecuencia de que desde diciembre de

2015 ningún partido, ni aun con la ayuda de una legislación electoral tan generosa para con el más sufragado, tiene en el Congreso de los Diputados los votos suficientes para algo tan natural como aprobar normas por mayoría. Pero una vez más el remedio ha sido distinto al de Alemania: primero la repetición de las elecciones en junio de 2016 y luego (hasta fines de mayo de 2018, cuando este trabajo se cierra) un Gobierno meramente aparental, en cuanto su dominio es tan precario que sobrevivir se ha convertido en el objetivo mayor y casi único. Tampoco ahí, en suma, están arrimándose las vidas constitucionales. Más bien diríase a la inversa.

Y luego está, sobre todo, y mal que nos pese, el asunto de *er mardito parné*, para explicarlo con términos coloquiales. Es verdad que los españoles somos deudores: llevamos mucho tiempo viviendo por encima de nuestras posibilidades y necesitamos que nos presten dinero, el cual, para más inri, tiene que venir de fuera. Los partidos, cuando se presentan a las elecciones, prometen el oro y el moro, pero luego, una vez en los cargos, no tienen más remedio que rendirse a la evidencia y recortar por todas partes: lo que la sociología alemana llama el *Wirklichkeitsprinzip*, es decir, el principio de realidad. Pero todo se hace a destiempo y de manera insuficiente (y sin hablar claro), con lo que los tópicos del carácter incumplidor en los españoles –la leyenda más negra de todas– no sólo no se van de las mentes de nuestros acreedores sino que se enriquecen con nuevos motivos de retroalimentación. La gente luego vuelve a votar a los mismos (o a otros que hacen lo mismo), pero eso, lejos de resolver el drama, lo agrava, porque la pérdida de credibilidad de la clase política –gente que ha hecho del *disimulo* su forma de vivir y de hablar– tiene como consecuencia inexorable que todo se bloquee y no estemos en condiciones institucionales de adaptarnos a unos cambios mundiales que nos sobrepasan.

En los cuarenta años transcurridos desde 1978 han pasado, en suma, muchas cosas. En parte, por supuesto, nos hemos ido arrimando a Alemania, aunque sólo sea porque la globalización tiene implacable una dinámica igualadora y la integración europea más aún. Pero el cuadro resulta mucho más complejo porque, se insiste, hay corrientes (a veces, subterráneas, pero por su misma profundidad muy poderosas) que van en sentido contrario: el desencuentro. Con su correlato: el desengaño, que es, con la de *disimulo*, la gran palabra de la literatura de nuestro Siglo de Oro.

El *Beschluss* (Auto, para entendernos) de 5 de abril de 2018 del Tribunal de Schleswig-Holstein (el territorio de los antiguos ducados daneses, por cierto), y luego el de 22 de mayo, haciendo de hecho imposible, al menos por ahora, que Puigdemont sea juzgado en España por el delito de rebelión (una medida tal vez no definitiva, porque el Art. 2, apartado 4, la Decisión marco sobre la Orden de detención europea de 2002 tiene un texto lo suficientemente abierto como para permitir esa decisión y la contraria), ha dado lugar en la piel de toro a reacciones muy sonadas, siempre o casi siempre muy negativas, sobre todo por lo que a ello subyace de desconfianza hacia nosotros y nuestro Estado de Derecho: el amarillento país franquista (cuando no algo peor: exótico y casi oriental) en el que, a despecho de la represión policial, sobresale una Cataluña muy *cool* y sin embargo oprimida. Que España sea visitada por más de 80 millones de personas al año no ha sido suficiente para mejorar los clichés: las siniestras imágenes de Don Carlos de Schiller sobreviven a lo mucho bueno que los turistas ven con sus propios ojos.

Soy de los que pienso que lo resuelto por los Magistrados de Kiel (formalmente, no un error judicial, porque ya digo que no está en contradicción con la letra de la norma europea) no constituye un hecho aislado ni sorprendente. Lejos de ello, está en la línea de la divergencia de ambas culturas jurídicas (y ambas mentalidades: reitero que ser deudor o acreedor parece marcar a fuego a la gente) que, aunque no se haya querido reconocer, resulta apreciable a la legua.

Como suele suceder en esos casos, las reacciones de indignación, por justificadas que estén, caen en el pecado de omitir toda autocritica. Y es que, queramos o no, sucede todo lo siguiente:

a) El delito de rebelión, tipificado en el Art. 472 de nuestro Código Penal con la violencia como requisito, está pensando en los golpes de Estado tradicionales, con un *espadón* entrando en el Parlamento *manu militari*. Eso ya no sucede ni en las Repúblicas bananeras y el legislador, tan activo a la hora de reformar la norma con las excusas más peregrinas, habría debido tomar nota.

b) Según todo parece indicar, la intervención por el Estado de las cuentas de la Generalidad (desde mucho antes del referéndum de 1 de octubre de 2017) se hizo con los modos chapuceros que caracterizan el manejo del dinero público desde la época de la monarquía de los Austrias,

como poco: burocracia extrema –con la obvia consecuencia de la morosidad en los pagos– y carencia de control real.

c) El sistema de designación de Jueces del Tribunal Supremo desde 1985 es sencillamente indefendible y el Tribunal Constitucional se equivocó al mirar para otro lado y no llevárselo por delante. Seguramente, estamos (también en lo referido a la composición del propio Tribunal Constitucional) ante la peor herencia del duopolio partidocrático (un verdadero cártel, en el sentido más descarnado de la expresión). Se suele decir, no sin razón, que PP y PSOE han sido (y, si por ellos fuere, seguirían siendo) agencias de colocación. Creo que se puede explicar con más precisión: agencias de colocación de jueces, muy en particular en los ámbitos más sensibles, como es, aparte de lo penal, lo contencioso-administrativo. Y ello aunque luego, una vez nombradas, las personas (al igual que sucede en otros países, porque, por supuesto, el mal no es privativo nuestro) por así decir se emancipen del pesado lastre que supone la manera de ser designado.

d) Nuestros dirigentes políticos, presos de su mala conciencia, porque no ignoran su pérdida de credibilidad, han hecho dejación a la hora de *vender* las bondades del sistema constitucional. Así ha empezado sucediendo en el interior, con las consecuencias que hoy conocemos y lamentamos. Pero así ha ocurrido también fuera y ahora lo estamos viendo también. Los jueces, no sólo los de Schleswig-Holstein, suelen ser ávidos lectores de periódicos y en Alemania los hay de muy distintos tipos y calidades (el supremacista y xenófobo *Bild*, ya mencionado, no es el único), pero lo cierto es que nadie se ha encargado de divulgar otro tipo de informaciones. Con la consecuencia de que el mensaje que llega desde Cataluña (que también es supremacista y xenófobo) se encuentra en su ecosistema, por así decir.

La crítica propia podría seguir, pero no resulta necesario, porque no hace falta para lo que se buscaba: poner de relieve que *lo de Kiel* obedece a un clima y, hablando desde la cómoda posición de los profetas *ex post*, se veía venir. De la relación entre las culturas jurídicas, la alemana y la española, a partir de 1978, se ha venido dando una imagen idílica, casi almibarada (bien que no simétrica ni recíproca: ellos arriba en la tarima del profesor y nosotros abajo como alumnos). Ejemplo por todos puede ser el párrafo inicial de la Presentación de 2001 de la traducción española del “Manual de Derecho Constitucional” de Benda y otros, en su segunda

edición: de las “tareas comunes” se declara por un autor alemán que han “conducido a considerables coincidencias en las constituciones española y alemana” y “sobre tal base (...) (ha) tenido lugar una fructífera colaboración entre expertos españoles y alemanes, que va mucho más allá de la necesidad del recurso a la comparación a la hora de interpretar la propia Constitución”. Leídas esas frases en mayo de 2018, a uno le suenan, en el mejor de los casos, a algo muy desactualizado y rancio. Y es que desde hace muchos años la realidad venía enviando señales de sentido contrario. Ahora se nos han abierto los ojos a todos.

Una vez superado la fase del idilio y después de haber descubierto que ha estallado el desencuentro que hace tiempo se venía gestando, es la hora de recuperar las visiones más equilibradas. En esa línea va este trabajo.

II. REFERENCIA AL ART. 38 DE LA LEY FUNDAMENTAL DE BONN Y EL LIBRO DE LÓPEZ PINA

Dentro de los preceptos de la Ley Fundamental de Bonn relativos a la forma parlamentaria de Gobierno se encuentran pocos de contenido por así decir tan previsible como el que, dentro del Art. 38 (el que encabeza la Sección dedicada al *Bundestag*), se contiene en el apartado 1, cuando proclama que sus miembros, los Diputados, representan a todo el pueblo alemán. No hace falta pensar mucho para saber lo que eso quiere decir: cada uno de ellos no lo hace (sólo) a los electores de su circunscripción ni, menos aún, a aquellos que han sido sus votantes.

Pese a lo anodina que pudiera antojarse una norma con ese contenido, ahí se ha emboscado el punto de arranque de una jurisprudencia constitucional muy vigorosa y que ha terminado ocupando en el pensamiento jurídico no ya alemán, sino europeo, un papel de primer orden. Junto, por supuesto, con el que en la Ley Fundamental –al cabo, una reacción contra el nazismo: sin esa tragedia, ninguna de esas exquisiteces habría sido necesaria– es el Art. 19, apartado 2, que de una parte se muestra protector del Parlamento (no otra función tiene la reserva a la ley de las decisiones más relevantes) pero de otro lado, al establecer que los derechos constitucionales tienen un contenido esencial que el *Bundestag* no puede perjudicar, deja ver sus reticencias hacia el propio legislador, así de pulcramente democrático que fuera a ser su origen.

Y, estando como estamos en un mundo de fronteras porosas (en lo económico y no sólo en lo económico), no podían faltar en el texto de 1949, tantas veces remozado, las menciones a lo internacional y específicamente a lo continental, con un contenido además que consiste en saludar ambas perspectivas: la primera de ellas en el Art. 24 y la segunda en el 23, que, en su redacción actual, menciona a la Unión Europea por su nombre y apellidos pero subordina el proceso de integración a que se trate de una entidad que responda a las características estructurales que ya tiene la propia Alemania: no todo vale. Dieter Grimm, a quien iremos más abajo, ha publicado en 2016 un libro cuyo título no puede ser en ese contexto más expresivo: “Europa ¿ja, aber welches?”, es decir, *Europa sí, ¿pero cuál?* Al fondo de esa cautela está, por supuesto, el inveterado prejuicio antimediterráneo del que se ha hablado en el punto anterior.

Todo eso –en resumidas cuentas, la cultura constitucional y parlamentaria de la Alemania de los últimos setenta años, es decir, antes y después de la reunificación de 1990– resulta muy conocido por los juristas mínimamente versados, que los hay en todas partes y también en España. Pero ello no significa que sobren en la lengua de Cervantes, sobre todo en los años más recientes, trabajos que recopilen la información relevante y la ofrezcan de manera sistematizada. Tal es el caso del libro de Antonio López Pina, “La inteligencia excéntrica”, de 2017. Obra ciertamente curiosa (en el mejor sentido de la palabra) y desde luego interesante. Y oportuna, porque en el 40 aniversario de nuestra propia Constitución, jaqueada la pobre desde Cataluña –tierra naturalmente insatisfecha y arisca, aunque se presente con unos lacitos amarillos que aparentan representar un son de paz–, no ha de sobrar que se refresquen conceptos elementales sobre lo que es la democracia y el parlamentarismo. Este trabajo no constituye una recensión de ese libro en el sentido convencional del término, pero sí emplea su contenido como hilo conductor de las presentes reflexiones.

El título –lo excéntrico– puede antojarse equívoco (lo que no quiere decir que deba entenderse infeliz), porque lo que en realidad constituye es una suerte de recopilación de biografías, o semblanzas, en un total de 25 (15 españoles y 10 alemanes), de personas que han forjado el pensamiento constitucional. No todos ellos son juristas profesionales y también hay gente de acción. Como en toda lista, habrá quien piense que no están todos los que son (¿un Ayala en España? ¿un Klaus Stern o un Michael Stolleis en

Alemania?), pero sin duda ninguno sobra. Y en cada uno de los 25 retratos se mezclan la glosa intelectual y los recuerdos personales, todo ello con un tono de admiración y agradecimiento. Son los maestros del autor, que ha querido hacerles lo que los civilistas llaman un reconocimiento de deuda. López Pina es un verdadero *mediador* entre ambos mundos o, si se prefiere decir así, un hombre con un pie puesto en cada sitio: los únicos que están en condiciones de hacer este tipo de trabajos tan sutiles. Y, con esa confesión en favor de los que le han enseñado a este lado de los Pirineos y allende el Rhin, se inscribe así entre los que saben ser discípulos leales: la mejor gente.

III. LA CULTURA CONSTITUCIONAL Y PARLAMENTARIA EN ALEMANIA

Los 10 biografiados alemanes aparecen en la última parte del libro y, además, por riguroso orden alfabético, para que nadie piense en favoritismos. Pero eso no significa nada, porque el autor, que les ha dedicado un total de 100 páginas, no esconde que profesa una especial veneración por el más veterano de todos los homenajeados, y de hecho ya fallecido, Konrad Hesse, cuya lección de 1956 sobre la fuerza normativa de la Constitución (es decir, apenas siete años después que la propia Ley Fundamental) se coloca en el pedestal que merece. Allí, como saben los eruditos, se expuso la distinción entre la Constitución “jurídica” y la “real”, de las que se proclama que “están en una situación de coordinación correlativa”. Y a partir de ahí vino una trayectoria intelectual fecundísima, de la que los lectores de lengua española pueden gozar: *Escritos de Derecho Constitucional*, 1983; *División de poderes e interpretación*, 1987; *Derecho Constitucional*, 1987; *Derecho constitucional y derecho privado*, 1995; *Manual de Derecho constitucional*, 1996 y 2001; *Estadios en la historia de la jurisdicción constitucional alemana*, 1998; *Escritos de Derecho constitucional*, 2011; y, en fin, *Contribución de la doctrina y la jurisprudencia constitucional a la reconstrucción del Estado de Derecho y de la cultura en Alemania*, 2014.

El resto de los biografiados alemanes son, para decirlo en términos generales, los nacidos en la década de 1930. El puesto cimero corresponde al gran Peter Häberle (“jurista de altos vuelos, siempre original y abierto, nunca convencional”), que es discípulo —el discípulo, pudiera decirse— del propio Hesse. Y padre, a su vez, de la Teoría de la Constitución entendida como ciencia de la cultura, acerca de lo cual cuenta —en alemán— con dos obras de referencia: la así llamada (“*Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*”,

1992) y, ya con una perspectiva continental, “Europäische Rechtskultur”, 1994. Dos joyas.

No hace falta decir que, como pone de relieve el propio Häberle, ese planteamiento acaba teniendo como consecuencia el enriquecimiento del método de la interpretación jurídica. Incluso llega a hablar de un nuevo canon hermenéutico, a añadir a los cuatro tradicionales: literal, histórico, teleológico y sistemático.

Entre los pensadores en los que se fija López Pina también se encuentra, por supuesto, Paul Kirchhof, que, como nadie ignora, está en la historia del derecho por haber sido, como Magistrado del Tribunal Constitucional Federal, el Ponente de la célebre Sentencia de 12 de octubre de 1993 sobre el Tratado de Maastricht, donde se acuñó la calificación de la Unión Europea como *Staatenverbund*, es decir, algo (todo lo más) parecido a una Confederación. Ahí fue donde del Art. 38.1 de la Constitución (carácter representativo del Bundestag) se desprendieron todas sus potencialidades: las decisiones con transcendencia económica para los ciudadanos y/o contribuyentes alemanes –los acreedores– tienen que provenir de su Parlamento, lo cual no resulta neutral a la hora de articular las relaciones entre la República Federal y Europa.

Y es el mismo Kirchhof –un entusiasta del ahorro, por así decir– quien (en su obra de 2012, es decir, ya libre de sus obligaciones como Magistrado) “Deutschland im Schuldensog”, *Alemania en el remolino de la deuda* ha sido portavoz de las ideas que en algunos países del sur de Europa, que piden solidaridad, peor suenan: para expresarlo con las palabras que recoge en español –y sin añadir ningún juicio de valor por su parte– López Pina, “la crisis financiera vacía de sentido el principio democrático; las obligaciones generadas por la deuda comportan pérdidas de soberanía y, por ende, de la democracia como forma de Gobierno”. Y dicho de manera aún más cruda: “El endeudamiento del Estado entrega a los poderes fácticos de los mercados financieros competencias de los Parlamentos y Gobiernos. En la medida en que debilita la acción de los Estados, cuarteo los derechos de la persona”. El deudor acaba siendo un auténtico esclavo. Cultura alemana en vena. Y que ellos se aplican en primer lugar a sí mismos. No es sólo el malvado Schäuble el que así lo piensa.

Pero, aparte de Konrad Hesse, de su discípulo Peter Häberle y de Paul Kirchhof, en el libro no podían faltar unas páginas dedicadas al citado Dieter Grimm, autor en el remoto 1973 de una conocida biografía intelectual de Leon Duguit (“Solidarität als Rechtsprinzip”) y, con el correr de los años, el más crítico con la evolución constitucional alemana, sobre todo, desde la complejísima reunificación. Del actual Estado se proclama, pensando sobre todo en la regulación energética, que ha devenido, al menos hasta la imposición de la *Energiewende* de 2011, la muy celebrada en su día “transición energética”, un sujeto *pactista*, lo que supone un cambio cualitativo a peor con respecto al modelo democrático puro, sobre todo por lo que tiene de pérdida de capacidad real del Parlamento para tomar decisiones, sin perjuicio de seguir siendo quien tiene la última palabra. Pero sólo formalmente y en unos términos binarios (sí/no) que de hecho le dejan pocas opciones.

Por cierto, y hablando de Dieter Grimm: dado el momento en que López Pina cerró su relato, no hubo lugar para incluir la referencia al libro de 2016 que se ha mencionado más arriba.

De esa primera fila de pensadores alemanes que selecciona el autor forma parte, en quinto lugar, Rainer Wahl, que, en su posición con respecto a Europa, representa por así decir lo opuesto a Kirchhof: la cara –vistas las cosas desde el sur– amable, si se quiere explicar así. Describe los hechos de la globalización y la europeización (el “cambio de una orientación introvertida a un Derecho orientado al exterior del Estado”) sin dramatismo. Incluso les presta su bienvenida: se trata de “un impulso y motor externo bienvenido para imponer autorreflexión al Derecho alemán y a la Ciencia alemana del Derecho, y, por ende, poner en marcha reflexiones no impulsados suficientemente desde dentro del orden jurídico y la doctrina alemana”.

Y, en fin, no podía faltar Christian Tomuschat, que en estas materias –democracia, Constitución, parlamentarismo, Europa, mercados,... mantiene una posición más matizada y también cada vez con mayor distancia de las líneas jurisprudenciales dominantes. López Pina dedica especial atención a su libro de 1999, en inglés, *International law: ensuring the survival of mankind on the eve of a new century: general course on public international law*.

Esos son, por así decir, los seis pensadores –Hesse, Häbele, Kirchhof, Grimm, Wahl y Tomuschat– de más prestancia. Pero todavía quedan otros cuatro: Wolfgang Hoffmann-Riem, administrativista, especialmente sensible a las amenazas a la libertad individual que provienen de la “altamente tecnificada sociedad de la información”; Eberhard Schmidt-Assmann, en la misma línea que el anterior aunque más centrado en la parte general del Derecho Administrativo, donde su obra mayor cuenta, como el lector sabe, con una traducción al español; Hasso Hoffmann, filósofo del Derecho; y, por último, una mujer (única de todo el elenco), Rosemarie Will, a quien López Pina no escatima muestras de admiración, sobre todo por su permanente reivindicación de la dignidad humana. No procede entrar ahora en mayores exposiciones porque no estamos, se insiste, ante una recensión del citado libro.

Esos son, en suma, los diez profesores alemanes que López Pina ha elegido como exponentes de la “inteligencia excéntrica” en aquel país. Toda selección resulta discutible, y quizá –insistamos– se echa en falta algún nombre más, pero, como se dijo más arriba, ninguno de ellos está fuera de lugar. Y el lector español, una vez que haya estudiado ese centenar de páginas con el debido detalle, concluirá en que, en efecto, hay muchas Alemanias, aunque todas ellas se expresan –se siguen expresando, aunque hoy no haya filósofos como los de antes y el pensamiento allí no haya podido quedar a salvo de la banalización– con un grado de abstracción que, vistas las cosas desde aquí, no contribuye precisamente a popularizar sus planteamientos. Pero no desviemos el tiro: el cuadro es plural y resulta enriquecedor. Y es que, en su relación con Europa y con el mundo, allí el abanico de mentalidades es amplio y no se deja explicar por la simple contraposición bipolar entre la izquierda (los buenos) y la derecha (los malos). Entre otras cosas, porque en muchas ocasiones es el peso de cada concreta institución –cómo se percibe a sí misma– lo que le lleva a situarse en una postura u otra: el *Bundesbank* y el propio Tribunal Constitucional Federal suelen mostrar un sesgo más nacionalista, para decirlo con términos suaves, y, pese a su origen electivo, el *Bundestag* y el Gobierno se inclinan por lo contrario.

Y otra cosa, que nos ha de servir de consuelo (aunque a medio y largo plazo sea un pobre consuelo) a nosotros los españoles, que tendemos a creer que nuestras miserias –en última instancia, y como ya se ha indicado, la

partitocracia como caricatura del parlamentarismo y aun de la democracia—son privativas de la piel de toro. La España constitucional acusa el paso de los años (el óxido no descansa para nadie) y necesita, sin duda, ser reseteada y muy a fondo, pero allí, sobre todo a partir de una reunificación que sigue sin haber sido digerida, el paisaje tampoco es idílico y la clase intelectual, así pueda ser calificada de excéntrica o no, se muestra consciente y (bien que, se insiste, con menor profundidad intelectual que en otras épocas: la trayectoria decadente resulta tanto más visible cuanto más alto sea el punto de partida y el de allí en la segunda mitad del siglo XX fue, dicho sin exagerar, el más elevado del mundo) lo pone sobre la mesa.

IV. ÍDEM. EN ESPAÑA

En el libro a que estamos haciendo referencia, en las páginas que se dedican a los españoles (las primeras 250, para entendernos), no se encuentra nada parangonable a lo que acabamos de exponer, porque, se insiste, los quince compatriotas sobre los que se pone el reflector son de generaciones anteriores o a veces incluso muy anteriores, como sucede con Américo Castro y Salvador de Madariaga.

Quiere decirse con ello que el lector no encontrará ninguna mención a lo que, en nuestro texto de 1978 (la hermana menor de las Constituciones de postguerra: los treinta años de rezago no representan sino la consecuencia del retraso en que vivió la sociedad española durante el franquismo), son el Art. 66 (“Las Cortes Generales representan al pueblo español”), el Art. 53 (“Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título –Arts. 14 a 29– vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades”) o, en fin, el Art. 93 (“Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas. De la Constitución”, con el aditamento de que “corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”). Y, por supuesto, con menos motivo se localizará en el libro la menor referencia –a salvo de la alusión en páginas 90 y 91 a las primeras Sentencias– a nuestra propia jurisprudencia

constitucional. El derecho positivo español queda fuera del análisis. Es, por supuesto, una opción que forma parte de la libertad del autor.

No es este el momento de referirse a todos y cada uno de los biografiados por López Pina. Mejor fijarse en dos, Francisco Murillo Ferrol y Manuel García-Pelayo, probablemente dos de las mejores cabezas del siglo XX. Dos cabezas, sí, torturadas, porque la España en la que hubieron de vivir (o, en el caso de Don Manuel, de la que hubieron de salir) no era un país normalizado dentro de Europa, ni en lo político ni seguramente en lo que tiene que ver con las mentalidades dominantes y los hábitos sociales, cosa que ellos observaron con pena. Pero sobre todo con una enorme lucidez y, desde luego, con una independencia insobornable. Ser un adelantado a su tiempo es lo propio de los más agudos, pero las monedas tienen siempre dos caras y ellos se vieron obligados a pagar un alto precio por ese privilegio.

A Murillo, nacido en 1918, se le dedican nada menos que 26 páginas, cuya lectura resulta particularmente recomendable. El acercamiento tiene un componente personal que resulta más intenso que en otros casos y sobre todo muy grato. Porque el Don Francisco no escrito, que ha alcanzado el olimpo de las leyendas, aparece muy bien reflejado en página 202 con unas palabras que, pese a su extensión, merecen ser reproducidas íntegramente: “Con una palabra o un gesto llenaba un espacio, hacia una filigrana en el aire o iluminaba un día. Todas las glosas que se le han hecho con posterioridad son verdad. Pero se dejan en el tintero a la mitad del Murillo que yo he conocido: del riguroso y el hasta aquí hemos llegado, al benevolente y al fatigado de haber de leer todos los días *El Ideal*, de Granada; del que tenía a los gobernantes bajo sospecha y el que llamaba a las cosas por su nombre; en fin, el que dominaba el recurso a la metáfora o a la hipérbole”.

De la obra escrita de Murillo ha querido López Pina poner el foco en la producción de comienzos de los años ochenta del pasado siglo, cuando la incorporación política a Europa estaba a las puertas, la Constitución de 1978 ya se encontraba en pleno vigor (con un Tribunal Constitucional dictando Sentencias) y la sociedad, sobre todo en las urbes, vivía un acelerado proceso de modernización, en el sentido de occidentalización. Pero todo eso coincidió en la cabeza del maestro de Granada con un momento de agudización de su proverbial pesimismo, al menos en lo que tiene que ver con los análisis retrospectivos. Murillo suscribía las tesis del *excepcionalismo* (para mal) de

nuestro país, en unos términos que, por su carácter de contraste absoluto con la mitificación que se dispensa a otros lugares (la propia Alemania, quizá) y lo desgarrado de su exposición, tal vez se nos antojen en este complejo 2018, donde el patriotismo español idealizador de lo nuestro se ha extendido como reacción, excesivamente negativos. López Pina transcribe, por ejemplo, afirmaciones tan categóricas como que los españoles “siempre hemos andado perdiéndonos algo: la libertad de pensamiento, la Ilustración, la revolución industrial, la revolución científica (...). Desde los tiempos del Conde Duque la decadencia hace que hubiera cada cual de irse de donde viviera (...) (porque) lo que se veía en Castilla eras casas en ruinas (...), (con lo que) tal decadencia impide que se llevara a cabo reforma alguna”. O, expuesto con mayor crudeza aún: “Entre los aconteceres históricos de la península y los del resto de Europa ha existido hasta ahora y desde siempre una curiosa ambivalencia. Cosas que fueron aquí desgraciadas tuvieron gran éxito allende los Pirineos. Y, al propio tiempo, España, sin quererlo, de una manera u otra, fue el detonador de grandes acontecimientos europeos”. Es decir, que si acaso alguna vez pudimos tener alguna influencia, fue “sin quererlo”.

Y, por supuesto, instalados en una guerra civil que alcanza el estadio de lo crónico: “Nuestra convivencia política interior ha sido especialmente azarosa y rica en contiendas civiles. La Reconquista fue en definitiva una lucha larguísima entre peninsulares. Los judíos se expulsan a su término, en 1492. La pugna de los comuneros tiene lugar entre 1520 y 1521; y las Germanías, de 1521 a 1523. Desde 1568 a 1571 se lucha contra los moriscos, que son expulsados en 1609. En 1640 se levantan Cataluña, Portugal y Andalucía. La Guerra de Sucesión tiene lugar a partir de 1701, y la Guerra de la Independencia, que es también civil por los afrancesados, se inicia en 1808. Vienen después las guerras carlistas, que ocupan casi el siglo, y la última por ahora, en nuestro siglo, de 1936 a 1939. Todo ello sin contar docenas de pronunciamientos y asonados, casi siempre cruentas. Aparte la Reconquista, desde el siglo XV no hay una centuria sin al menos un enfrentamiento interno grave”.

La consecuencia inexorable es la inestabilidad de las formas de gobierno de los españoles y aún de cualquier tipo de convivencia: “... en España siempre vivimos un cierto clima de precariedad (...), en cualquier momento nuestra vida colectiva parece que pudiera quebrarse amenazando volver al enfrentamiento eterno de *ellos* y *nosotros* (...). Funciona dema-

siado en los hechos el lenguaje de la *victoria* para que no ocurra así (...). Nuestro vivir colectivo viene siendo, secularmente, un vivir por tandas, entrando y saliendo alternativamente, con exilios interiores y exteriores, políticos o económicos”.

Hasta aquí lo que López Pina recoge en esencia de las opiniones del gran Murillo, ciertamente nada matizadas –la autoleyenda negra, por así decir– y como si al Norte de los Pirineos –lo que no se dice, pero está implícito como contraste– todo hubiera sido, se insiste, de color de rosa: como si las guerras de religión a partir de 1520 –en Alemania en primer lugar– hubiesen consistido acaso en un juego de damiselas; y lo mismo los conflictos desatados en toda Europa entre 1618 y 1648 y que hoy conocemos como “la guerra de los treinta años”. Y, en fin, cual si la Revolución francesa de 1789 no hubiese consistido (también) en un enfrentamiento fratricida, igual que lo sucedido en el seno de cada sociedad con ocasión de las dos Guerras Mundiales en el siglo XX. Si Don Francisco hubiera vivido, seguro que habría sido el primero en añadir a su discurso –aquí, todo lo malo; allí, lo bueno– unas precisiones que hoy se tendrían por indispensables para no ser acusados de haber caído en el maniqueísmo que con tanto énfasis él mismo está denunciando.

El lector no debe ver en estas palabras, escritas en la primavera de 2018, y con la comodidad de lo retrospectivo, un reproche hacia lo que, hace tantas décadas, escribió un Murillo al que admira y del que se siente muy cercano por tantas razones. Pero son los problemas que inevitablemente se derivan de la superposición de épocas, el famoso anacronismo. Hoy ese tipo de discursos acusatorios suena a la mentalidad supremacista del independentismo catalán, que tiene que pintar ese cuadro tan negativo –caricaturesco, incluso– para justificar su voluntad de escapar. Pero no se descubre nada si se recuerda que durante mucho tiempo (a partir de 1898 y a lo largo de todo el siglo XX) fue una opinión muy generalizada entre la intelectualidad, no sólo la de izquierdas. A Unamuno le dolía España y Pedro Murlane Michelena, irundarra de pro, estupefacto ante lo que veía a diario, hizo famosa la expresión “qué país, Miquelarena”. Y ninguno de los dos –ni tampoco Baroja, tan denostador de moscas, frailes y carabineros, por poner una tercera referencia vasca– llevaba precisamente barretina. Murillo fue sólo la expresión científica (y en buena medida certera, aunque parcial y sesgada) de tan noble estirpe.

Del retrato que el autor hace de Manuel García-Pelayo, nacido en 1909, puede decirse que arroja la impresión justamente contraria: estamos ante alguien que lo que escribió en 1950 fue un *Derecho constitucional comparado* con una perspectiva global y que (quizá precisamente por haber tenido que vivir en el exilio durante mucho tiempo) no juzga a España desde esa perspectiva esencialista y de contornos exclusivamente negativos. López Pina no exagera cuando se expresa con las siguientes palabras: “A la originalidad de su pensamiento en la historia cultural de Occidente y a su integridad se suma el papel especial que desplegó como receptor y mediados del pensamiento alemán en España e Iberoamérica. Durante su juventud, el debate de *Weimar* influyó notoriamente (en) su formación; pero además, en el curso de su agitada biografía, no sólo sus trabajos teóricos, sino también su concepción del cargo público y su ejecutoria como Presidente del Tribunal Constitucional están permeados por su concepción hegeliana del Estado”. Y para concluir: “Su obra y ejecutoria han proporcionado a la democracia española una orientación y un compromiso beligerantes”.

Cuando en efecto se le califica, en el contexto de su época, de “receptor del pensamiento alemán” se está pensando sobre todo en Kelsen, en Schmitt y en Heller. Y el propio García-Pelayo reconoció de manera expresa la deuda intelectual contraída con los tres, aunque sin identificarse del todo con ninguno de ellos. López Pina transcribe, una vez más, palabras literales del biografiado y ahora hay que reproducirlas. Don Manuel (que estuvo estudiando en Viena en 1934 aunque para entonces Kelsen ya se había ido) se explicó así: la teoría pura del derecho proporcionaba “un sistema cerrado del Derecho que, si bien no responde a la realidad de las cosas, es heurísticamente admisible, y gracias al cual puede fortalecerse su tecnicidad, aunque, como todo sistema cerrado, no deja de albergar el riesgo de la entropía y de su descomposición ante una irrupción drástica procedente de su mundo ambiental, como bien ha mostrado la experiencia”.

De Carl Schmitt, por su lado, confiesa Don Manuel que le sedujeron muchas cosas, empezando por “su sentido no siempre presente en sus contemporáneos de la realidad efectiva de las cosas”, aunque, como siempre, mantuvo las debidas distancias. En fin, en Hermann Heller descubrió que la *Staatslehre*, la Teoría del Estado, podía ser una disciplina científica autónoma (cierto que interactiva con el derecho y la sociología) y capaz de adaptarse al dinamismo de la historia.

Pero, como bien subraya López-Pina, los intelectuales de quienes fue tributario García-Pelayo fueron (siempre más allá de nuestras fronteras) muy variados: “por ejemplo, a la hora de definir las relaciones entre Constitución, Estado y sociedad hizo referencia como fuentes a Hintze, Schindler y Bryce. La dialéctica de las relaciones entre Estado y sociedad la encuentra planteada en la filosofía inglesa de los siglos XVII y XVIII, Hegel, Lorenz von Stein y Robert von Mohl. La perspectiva histórica está patente en toda su obra, habiendo reconocido la influencia de Kantorowicz, Hintze, W. Burckhardt y Gierke. Por lo que a mito y racionalidad como elementos para elaborar una teoría política de nuestro tiempo se refiere, Sorel, Jung, M. Elialde y, sobre todo, Cassirer inspiraron su pensamiento”.

Así fue (así era, en efecto) el bueno de Don Manuel. Un español universal, bien pudiera decirse. Y que de hecho conoció a lo mejor del pensamiento germánico (no sólo en lo estrictamente jurídico), más incluso que muchos de los propios alemanes de su tiempo y, por supuesto, del nuestro. La cultura constitucional española tiene con él una deuda que el tiempo no hace sino acrecentar.

Pidiendo disculpas anticipadas por la simplificación que siempre tienen ese tipo de juicios, podría decirse que Murillo y García-Pelayo fueron respectivamente los herederos intelectuales de Ganivet y Ortega: nada menos. Habrá quien se incline por una estirpe o por otra, pero lo que nadie podrá discutir es que el conjunto compone la crema de la crema. Quizá ni Don Francisco ni Don Manuel pusieron específicamente su atención en el parlamentarismo, pero se les puede disculpar.

V. A MODO DE RECAPITULACIÓN

Llega la hora de poner punto final a estas líneas, sobre el constitucionalismo y el parlamentarismo en Alemania y en España, teniendo como hilo inmediato un libro recién publicado. Tarea no excesivamente difícil, supuesto que el tal libro es, por así decir, un *libro de libros*, o, si se prefiere, un *libro de autores de libros*, porque, se insiste, las 25 personas objeto de atención fueron conocidas personalmente por López Pina y en no pocas ocasiones dieron lugar (o incluso siguen dando) a una amistad profunda.

¿Conclusiones? Primera, que, en la comparación intelectual con Alemania, y aun siendo conscientes de que en aquella sociedad lo jurídico

sigue mereciendo un respeto mayor como guía de autoridad, no salimos mal parados como conjunto. Ni históricamente ni tampoco ahora, aunque López Pina haya optado por dejar del todo al margen a los pensadores españoles de, pongamos, menos de ochenta años. Segunda, que una Constitución es, sí, un trozo de papel (la idea de Constitución no escrita es un oxímoron, como muestra la desdichada experiencia británica posterior al referéndum de junio de 2016), pero no sólo: la cultura constitucional –la no escrita y la que sí lo está– resulta tan importante como lo que más. Tercero, que los sistemas parlamentarios no han quedado al margen del *tsunami* que están experimentando las sociedades de todas partes, que responde a la más brutal de las acepciones de la *destrucción creadora* (todo lo creadora que se quiera, pero, a la hora de destruir, implacable) de la que hablaba Schumpeter: si la noción clave a nuestros efectos es la de *representación*, es obvio que los cambios de *lo representado* no pueden dejar de repercutir en la tarea de *los representantes*. Y cuarta, que, aunque la globalización constituye un fenómeno universal, entre estar en la Unión Europea (y en la moneda única) y no estarlo hay una diferencia sustancial a la hora de ajustar las piezas y el Derecho constitucional no puede dejar de ser sensible a ello. Del pensamiento jurídico germano conocemos a muchos de sus clásicos (los nombres de Kelsen, Schmitt o Heller vuelven a ser de referencia obligada), pero quizá con los posteriores no estemos tan familiarizados. Y, publicado precisamente cuando en España la Constitución va a cumplir 40 años (la edad de la madurez), la lectura de este libro resulta indispensable para ponerse al día: recordar los conceptos de siempre, sobre todo, y añadirles otros nuevos (de los que, por supuesto, no cabe esperar la altura intelectual de sus antecesores: no hará falta explicitarlo). Lo que más falta nos hace. Muy en particular, cuando Sus Señorías de Kiel han irrumpido en la vida española con una decisión que, aun no contradiciendo la legalidad formal –lo reitero–, resulta objetivamente tan polémica. Y de hecho ha encendido todas las alarmas. La imagen de Alemania en España –la otra cara de la moneda, por la que ellos no se interesan casi nunca– no ha salido precisamente indemne.

Este trabajo no constituye, se insiste, una recensión del libro, sino una reflexión, al hilo del mismo, de la situación de las mentalidades jurídicas (o simplemente de las mentalidades) de uno y otro país en este 2018 que estamos viviendo. Para terminar, como se ha indicado, con la constatación de que no sólo siguen estando muy lejos sino que, con toda probabilidad,

se han ido alejando cada vez más, sobre todo a partir de la crisis, no sólo económica, iniciada en 2007.

VI. REFLEXIONES FINALES

No siempre las escenas que se viven en el Congreso de los Diputados o el Senado resultan edificantes, pero eso no quiere decir que el Parlamento en cuanto institución no merezca consideración ni que el parlamentarismo, como la variante más fructífera del constitucionalismo y la democracia, no sea una cosa muy seria. Recuperar nociones (algunas, traídas de lo mejor que se ha hecho al otro lado del río Rhin, cuyo solar, por cierto, tiene una historia traumática como el que más, aunque a veces los autores de allí se expresan con unos modos *de señoritas* y que podrían hacer pensar que aquel mundo ha sido siempre arcangélico), no sobra nunca y menos aún en la hora que nos está tocando vivir en España en esta XII Legislatura, cuando a la pluralización de la sociedad y de su representación se ha respondido con un Gobierno cuyo Presidente –hasta mayo de 2018– había tenido en octubre de 2016 una investidura llena de insinceridad (no se trataba de facilitar la gobernabilidad, sino sólo de evitar momentáneamente unas terceras elecciones) y que careció incluso del respaldo de la mayoría simple –aunque, eso sí, sin que se vea un recambio de los “constructivos”, para decirlo precisamente en los términos germánicos de 1949–, en la que todo estuvo resultando tan novedoso y, al menos de momento, tan ayuno de la menor teorización.

En Alemania la aritmética resultante de las últimas elecciones ha sido parecida (porque también allí todo es mucho más plural que hace, pongamos, veinte años), pero, puestos a elegir entre dos males, se ha entendido que esa solución era la peor de las posibles, y se ha terminado optando (contando con una caja a rebosar, lo que facilita mucho las cosas: con la miseria es más difícil llegar a compromisos) por repartírsela mediante un acuerdo de coalición, en los términos que se indicaron al inicio. A corto plazo, diríase que la respuesta germánica es, pese a sus evidentes inconvenientes, más sensata, pero vamos a ver cómo evolucionan las cosas. La economía nos enseña que (aunque los políticos no paren de cantar las bondades de lo que ellos llaman el consenso) el cártel entre dos empresas ineficientes no hace sino empeorar las cosas para ambas. Y, al cabo, para todos.

Madrid, a 25 de mayo de 2018

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES

II

La organización y el funcionamiento
de las Cortes

EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO: UNA EXPERIENCIA DE CUARENTA AÑOS

Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ
Letrado de las Cortes Generales
Profesor de Derecho Constitucional

RESUMEN

El reglamento parlamentario está reconocido en todas las democracias como un caso de normación autónoma de las cámaras. Sobre este común denominador, los reglamentos del Congreso y del Senado han adquirido unos caracteres propios, que se han desarrollado a lo largo de los últimos cuarenta años. Así, la necesidad de aprobación por mayoría absoluta, lo que dificulta su reforma; su posible impugnación ante el Tribunal Constitucional, lo que ha favorecido su calificación de norma con fuerza de ley; a partir de lo anterior el control de los actos internos, por vulneración de las normas reglamentarias y mediante el recurso de amparo, y, finalmente la intervención de la ley ordinaria en cuestiones que debían quedar reservadas a los reglamentos.

Palabras clave: Reglamento, Fuerza de ley, Mayoría absoluta, Control de constitucionalidad, Control actos internos parlamentarios.

ABSTRACT

In all democracies the parliamentary Rules of procedure are usually recognized as a case of autonomous regulation of the chambers. Besides this common denominator, rules of procedure of the Congress of Deputies and the Senate have their own characteristics, which have been developed over the last forty years. Thus, the need for approval by an absolute majority, which hinders its reform; its possible challenge before the Constitutional Court, which has favored its classification as a norm with the force of law; from the above the control of internal acts, by violation of these internal rules and by means of the appeal for protection of fundamental rights, and finally the intervention of the ordinary law in matters that should be reserved to these provisions.

Keywords: Rules of procedure, Force of law, Absolute majority, constitutional control, parliamentary internal acts control.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. SU APROBACIÓN POR MAYORÍA ABSOLUTA. III. LA LEY ORDINARIA COMO ALTERNATIVA AL REGLAMENTO. IV. LA IMPUGNABILIDAD DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO. V. EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO COMO ACTO CON FUERZA O VALOR DE LEY. VI. EL CONTROL DE LA REGLAMENTARIDAD DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS NO NORMATIVOS, ¿PROCEDIMIENTO ADECUADO?

I. INTRODUCCIÓN

El presente comentario, enmarcado dentro de la efemérides del 40º aniversario de la Constitución, no persigue indagar y comentar el contenido de los reglamentos parlamentarios, para lo que ya existen sobradas monografías, sino algo más simple, como esbozar el significado que han tenido en la vida constitucional a lo largo de tiempo tan dilatado.

Siempre se ha destacado la importancia de esta norma interna, que contrasta con la modestia de su denominación: no se trata de una norma subalterna a la ley, sino de rango equiparable a la misma, en cuanto directamente sometida a la Constitución; regula una institución fundamental y, en concreto, sus relaciones con el Gobierno, y, finalmente pero no lo último, la aprobación de las leyes depende de lo que en la misma se establezca. Si esto es así con carácter general, podemos adelantar que el significado de los Reglamentos del Congreso y Senado ha resultado reforzado, por las causas y con las consecuencias que luego se comentan.

Algunos factores novedosos, no siempre advertidos, han alterado, siquiera parcialmente, la naturaleza o posición de estos cuerpos normativos. En primer lugar destaca la novedad que supuso la exigencia de mayoría absoluta para su aprobación y reforma por el artículo 72.1 CE. En segundo lugar, figura la “competencia” que la ley ordinaria ha supuesto para el reglamento parlamentario. También hay que citar su posible control de constitucionalidad introducido por el artículo 27.2 d) de la LOTC. En cuarto lugar, destaca su condición de fuerza de ley y, finalmente, el control de su observancia.

Pasamos a comentar brevemente estos aspectos.

II. SU APROBACIÓN POR MAYORÍA ABSOLUTA

Esta exigencia responde a la misma tendencia que se refleja en el artículo 81.1 CE para las leyes orgánicas y que busca evitar que normas muy importantes (y el reglamento parlamentario lo es) puedan ser modificadas por una mayoría ocasional en beneficio propio. Se pretende institucionalizar tales normas, haciéndolas suprapartidistas desde el momento inicial. Para ello, conscientes de que no es fácil que un solo partido alcance la mayoría

absoluta, se introduce este requisito con el objetivo de que al menos sea respaldada por dos fuerzas políticas, lo que la acercaría al ideal de norma institucional, suprapartidista, estable.

Ahora bien, el loable propósito tenía y tiene un precio: su rigidez, al dificultar la adaptación de los reglamentos parlamentarios, como en general de las leyes orgánicas, a las nuevas circunstancias. El requisito de mayoría absoluta refleja perfectamente el marco en el que se aprobó la propia Constitución, que pivotaba sobre el pacto entre dos grandes fuerzas políticas (UCD y PSOE), marco que se quiso de este modo prolongar en el tiempo.

Sin embargo, aquel marco político pronto se vio alterado. La dinámica del consenso, vigente durante la elaboración de la Constitución, dio paso, tras su entrada en vigor, a la dinámica normal en la vida parlamentaria, de una mayoría que gobierna y una oposición que acosa sin cuartel con vistas a obtener el poder. De este modo, salvo que un partido obtenga la mayoría de escaños, supuesto no siempre asegurado con un sistema electoral basado en principio en la proporcionalidad, se alejan las posibilidades de cumplir con el requisito de la reforma reglamentaria.

La situación, desde este punto de vista, se ha agravado en las últimas legislaturas, en las que se ha asistido a un fraccionamiento del hemicycle parlamentario mayor que el vigente en las primeras, merced a la aparición de nuevas fuerzas políticas.

En 1982, cuando se aprobaron los vigentes reglamentos del Congreso y del Senado, la UCD prácticamente tenía mayoría absoluta en la primera cámara y más que absoluta en la segunda. No puede extrañar entonces ese requisito, que se correspondía enteramente con la relación de fuerzas de la época. Cabe preguntarse qué habría pasado hoy día de tener que encarar este reto. Estamos ya acostumbrados a ver retrasos en elecciones y nombramientos de cargos y hasta en la aprobación de leyes (como la de presupuestos generales del Estado de 2018), por culpa de la ausencia de mayoría suficiente. Por eso, cabe presumir que la aprobación de los reglamentos habría sido bastante más difícil cuarenta años después.

El hecho de que el Reglamento del Senado se haya modificado bastantes más veces que el del Congreso puede relacionarse con las mayorías

absolutas que se han dado en repetidas ocasiones en aquella cámara. De lo anterior cabe inferir que este requisito ha influido considerablemente en la duración de estas normas internas.

Como decimos, los reglamentos de ambas cámaras son los mismos, con pequeños cambios, que los aprobados en 1982. Es verdad que el del Senado lleva oficialmente una fecha posterior (Texto refundido de 1994, a su vez reformado varias veces), pero en sus líneas estructurales es el mismo, incluso en cuestiones que van más allá de lo básico.

Esta longevidad tiene sus virtudes, al haber dado estabilidad a la vida parlamentaria: la organización y los procedimientos incluidos en los reglamentos están profundamente arraigados.

Por el contrario, su adaptación a las nuevas circunstancias ha tenido que hacerse a través de vías no siempre adecuadas. Han surgido los que podríamos llamar reglamentos oficiosos, integrados por innumerables normas y resoluciones interpretativas de los órganos de gobierno, que han de tenerse necesariamente en cuenta en muy diversas ocasiones. Si nos atenemos a los datos que figuran en las webs parlamentarias, resulta que el Congreso tiene vigentes 24 normas interpretativas y supletorias, a lo que han de añadirse las 19 conjuntas de las mesas de ambas cámaras. Tales normas se ocupan de aspectos muy variados, que van desde los órganos internos hasta las funciones legislativas y de control, pasando por las relaciones con otros poderes. Por su parte, el Senado cuenta con 17 normas de la presidencia y 11 de la Mesa y Junta de Portavoces, con el mismo alcance.

Este estado de cosas tiene, a nuestro modesto juicio, inconvenientes no desdeñables. El principal es el apartamiento de lo que imponen el artículo 72.1 CE y la propia lógica democrática, en el sentido de que sean los propios parlamentarios los que discutan y aprueben las normas por las que se vayan a regir sus procedimientos. La aprobación por órganos reducidos, que actúan a puerta cerrada, puede explicarse para resolver situaciones puntuales o urgentes, pero no para regular con carácter estable un aspecto que atañe a las funciones parlamentarias. Por tanto, la exigencia de mayoría absoluta ha provocado, siquiera indirectamente, un procedimiento normativo poco explicable democráticamente.

En segundo lugar, esta situación implica una considerable dispersión normativa, que como tal es fuente de inseguridad. Frente al ideal de reunir en un único cuerpo toda la regulación de las cámaras, se ha impuesto un fraccionamiento. Con ello, solo los muy expertos, en general los letrados de la institución, pueden pronunciarse con solvencia sobre diversos incidentes. En unos momentos en que se impone el principio de transparencia como medio de acercar las cámaras a los ciudadanos, la dispersión normativa actúa en sentido opuesto.

En ocasiones estas resoluciones normativas han afectado a aspectos materialmente constitucionales, que parecen exceder de lo propio de las normas internas. Un caso paradigmático fue la resolución de 16 de marzo de 1993, sobre reforma de los estatutos de autonomía, que se ha llegado a aplicar hasta el estatuto de autonomía catalán de 2006 (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio). Al incidir directamente en lo regulado por los artículos 143, 146 y 151 CE y en algunos estatutos de autonomía, cabría haber observado lo mismo que en su aprobación inicial. O, cuando menos, la regulación se debería haber incorporado al Reglamento del Congreso. No obstante, el ATC 44/2005, de 31 de enero, dio por buena esta regulación.

III. LA LEY ORDINARIA COMO ALTERNATIVA AL REGLAMENTO

Tradicionalmente, y por razones perfectamente comprensibles, el reglamento parlamentario tenía su ámbito material de proyección en la vida interna de las cámaras. Todo lo relativo a su organización y procedimientos debía regularse necesariamente por esta fuente interna. Era el medio de respetar su autonomía institucional, como garantía de la supremacía del Parlamento frente a otros poderes del Estado. Todo lo cual se refleja en los diversos apartados del artículo 72 CE y se confirma por una amplísima jurisprudencia constitucional: entre otras, STC 234/2000, de 10 de octubre, STC 141/2007, de 18 de junio, STC 49/2008, de 9 de abril y STC 123/2017, de 2 de noviembre. En concreto, esta última, tras reconocer la constitucionalidad de una norma legal valenciana, advertía:

“Normas como las contenidas en este número 1 del artículo 16 no son, en definitiva y en sí mismas, inconciliables con la Constitución, ello sin perjuicio de que su sede más apropiada, en tanto que configuran un mero

procedimiento parlamentario y agotan por ello sus efectos en la dimensión interna de las asambleas, sea el reglamento de la Cámara respectiva...”

La regulación por ley debía ceñirse a los aspectos externos de la actividad parlamentaria, no a los internos, como la relación con otras instituciones, procedimiento electoral, etcétera. Este extrañamiento de la ley obedece a que la misma implica normalmente la intervención gubernamental a través de la iniciativa legislativa y el desarrollo reglamentario, lo que redundaría negativamente en la autonomía parlamentaria. La ley implica también en los sistemas bicamerales la intervención de una cámara sobre los asuntos de otra, erosionando así la justificación del sistema dual (STC 97/2002, de 25 de abril). Y, finalmente, dificulta considerablemente su modificación, ya que la reforma legislativa es más complicada y lenta que la del reglamento.

Sin embargo, y como una especie de compensación a los excesos reglamentarios, la ley ordinaria ha regulado cada vez más aspectos que debían quedar al margen de su intervención por pertenecer al fuero interno parlamentario. No nos referimos a casos de repercusión indirecta, como la consabida imposición al Gobierno del deber de presentar informes o iniciativas ante las cámaras. Nos referimos a regulaciones que directamente pretenden vincular a órganos internos. Como botón de muestra citamos algunos de los casos recientes que muestran esta tendencia:

- La Ley orgánica 9/2011, de 27 de julio, determina a quién y cómo deben elegir el Congreso y el Senado para el Observatorio de la vida militar.
- El Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, sometía a su regulación sobre contratos del sector público a la contratación, entre otros, del Congreso y del Senado. Lo mismo se mantiene en la reciente Ley 9/2017, de 8 de noviembre.
- La Ley 3/2013, de 4 de junio, configura detalladamente el procedimiento para la elección por el Congreso de los miembros de la CNMC.
- Algo parecido se dispone para el presidente de la AIREF por la Ley orgánica 6/2013, de 14 de noviembre.
- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, obliga a los reglamentos parlamentarios a desarrollar sus preceptos sobre transparencia, información y buen gobierno.

- La Ley 10/2014, de 26 de junio, impone a los miembros de una comisión parlamentaria de investigación garantizar la reserva de la información de este carácter que reciban.
- La Ley 3/2015, de 30 de marzo, disciplina cómo tiene que producirse la comparecencia ante la comisión competente del Congreso de los propuestos como presidentes de altos cargos de la Administración del Estado.
- La Ley 11/2015, de 18 de junio, impone entre otros extremos una comparecencia semestral del presidente del FROB ante una concreta comisión, y no otra, del Congreso de los Diputados.
- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, prescribe que la actuación administrativa, entre otros, del Congreso y del Senado se someta a sus principios.

Todas estas normas, y otras muchas que podrían citarse, pueden estar hechas con la mejor intención. Pero lo que nos parece es que yerran en la fuente elegida al efecto: ley en lugar de reglamento.

Seguramente, esta invasión de su ámbito interno por normas de origen gubernativo, es exponente de la debilidad de nuestro Parlamento. No se puede olvidar que las leyes mencionadas fueron de origen gubernamental y contenían ya en su fase de proyecto esas previsiones. Lo cual supone que su autor se sentía legitimado para decir a las cámaras cómo tiene que comportarse a la hora de tramitar ciertos asuntos.

IV. LA IMPUGNABILIDAD DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

La idea de autonomía parlamentaria que rigió en el siglo XIX y buena parte del XX se caracterizaba por su carácter absoluto, en el sentido de excluir cualquier control externo sobre su organización, actos y procedimientos. Más en concreto, si nadie podía controlar la vida interna, menos podía hacerlo con lo que era tal vez el mayor exponente de esa autonomía, su reglamento, calificado precisamente por eso como una autonormación. De hecho, este sistema se mantiene en países como Italia y Reino Unido.

Sobre este panorama incidió de modo innovador y decisivo el artículo 27.2 de la LOTC, al prever la declaración de inconstitucionalidad de *d) Los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales* y *f) Los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas*.

Tales normas internas pasaban a ser controladas, desde el prisma de su constitucionalidad, por un órgano externo.

Fue un cambio decisivo, por los efectos que luego se comentan. Adelantemos que si se ponen en relación los apartados mencionados con las competencias del Tribunal Constitucional, recogidas en el artículo 2 de la LOTC, no hay más remedio que incluirlos, como materia más cercana, con lo previsto en su apartado 1.a): *El Tribunal Constitucional conocerá en los casos y en la forma que esta Ley determina ... del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley.*

Por tanto, no siendo leyes en sentido estricto, los reglamentos tendrían que ser (inciso final) disposiciones o actos con fuerza de ley, y es eso lo que justificaría su control por dicho tribunal. Así lo ha venido a reconocer expresamente la STC 226/2004, de 29 de noviembre.

Naturalmente, ese control por el Tribunal Constitucional se limita a garantizar la primacía de la Constitución, no de otra norma, como con carácter general proclama el artículo 27. 1 de la LOTC. Una colisión entre una ley y el reglamento parlamentario es una hipótesis de difícil realización, habida cuenta de los distintos ámbitos sobre los que estas fuentes se proyectan (véase STC antes citadas). En todo caso, como reconoció la STC 101/2008, de 24 de julio, la norma reglamentaria solo está subordinada a la Constitución y no se la podría enjuiciar por una supuesta infracción de la ley. Es más, lo que ha resaltado el Tribunal Constitucional es lo inverso, la primacía del reglamento sobre la ley, de tal forma que el primero formaría parte del parámetro de la constitucionalidad, especialmente en lo relativo al procedimiento de aprobación de las leyes: así, STC 226/2004, de 29 de noviembre; STC 204/2011, de 15 de diciembre; STC 238/2012, de 13 de diciembre; STC 132/2013, de 5 de junio y STC 185/2016, de 3 de noviembre.

Afirmada la impugnabilidad del reglamento parlamentario, sería controlable, como cualquier norma con fuerza de ley, a través de los dos procedimientos correspondientes (art. 29.1.a y b y concordantes LOTC): *el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o Tribunales.*

Sobre este particular proceden dos comentarios. Por un lado, la cuestión de inconstitucionalidad es una hipótesis de muy difícil realización, como demuestra su ausencia en la práctica, al faltar la condición de procedibilidad (art. 163 CE) de *afectar a una norma con rango de ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo*. Cuesta imaginar que un precepto reglamentario, por mucho que se le reconozca fuerza de ley, pueda ser decisivo en un pleito civil, penal, laboral o contencioso administrativo. De ahí, como decimos, que la cuestión de inconstitucionalidad sobre el reglamento parlamentario permanezca inédita.

Su impugnación tiene que canalizarse casi necesariamente por la segunda vía, el recurso directo. De hecho esto es lo que ha ocurrido, si bien en proporción más bien escasa, lo que también obedece a la dificultad de que se produzca un vulneración constitucional por el reglamento parlamentario. En esta situación influye el hecho de que nuestras normas constitucionales sobre el Parlamento son lógicas, flexibles y poco minuciosas, como corresponde, lo que aleja la posibilidad de conflicto. De otra parte, juega el amplio margen interpretativo que muy razonablemente reconoce el Tribunal Constitucional a las cámaras (STC 103/2008, de 11 de septiembre, y STC 185/2016, de 3 de noviembre).

Solo hemos podido localizar tres de estos recursos, siempre contra reformas muy concretas de los reglamentos parlamentarios. El primero fue resuelto por la STC 223/2006, de 6 julio, respecto a dos apartados del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, sobre oposición del gobierno a enmiendas con consecuencias presupuestarias, apartados que fueron declarados inconstitucionales. El segundo fue el correspondiente a la STC 101/2008, de 24 de julio, en relación al nuevo apartado 7 del art. 184 del Reglamento del Senado, de la elección de magistrados del TC a propuesta de las Comunidades Autónomas, que concluyó con la declaración de su constitucionalidad. El tercero fue el conocido por la STC 36/2014, de 27 de febrero, contra tres preceptos del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, relativos a ciertas percepciones económicas de sus miembros. Fue desestimado.

Por tanto, no es mucha la cosecha obtenida a través del control de constitucionalidad del reglamento parlamentario, directo o incidental.

Una de las cosas que no deja de sorprender tratándose de normas internas parlamentarias es que, en el caso de los reglamentos de los Parlamentos autonómicos, la impugnación directa tenga que hacerse por alguien enteramente extraño, como son los diputados y senadores. Esto es lo que ocurrió con el primero y último de los recursos citados. Se trata de una limitación un tanto absurda que impone el artículo 32.1 de la LOTC y que, por lo mismo, convendría revisar. Queremos decir que si hay recurso directo, debe ser a instancia de los que puedan sufrir la supuesta inconstitucionalidad que se quiere denunciar, no de terceros ajenos al tema. Lógicamente debía tener legitimación al efecto una facción determinada del Parlamento autonómico. En realidad se trata del mismo problema que afecta a todas las leyes autonómicas, pero que aquí se hace más llamativo, por el carácter interno de la norma impugnada.

V. EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO COMO ACTO CON FUERZA O VALOR DE LEY

Como dijimos más arriba, la conjunción de los artículos 2.1.a) y 27.2 de la LOTC parece dotar tácitamente al reglamento de la condición de norma con fuerza o rango de ley. Y esto es lo que ha confirmado el TC, como por ejemplo en su STC 226/2004, de 29 de noviembre, f.2.

A nuestro juicio, esta equiparación no es del todo rigurosa, pudiendo ser solo aceptada en un sentido figurado o relativo. Pues una norma tiene rango o fuerza de ley cuando se comporta como una ley cualquiera, lo que la permite modificar o derogar cualquier otra previa, por ejemplo artículos del Código civil o del penal. Obviamente, no es el caso. Esto podría hacerlo un decreto ley o un decreto legislativo (arts. 82 y 86 CE), pero no un reglamento parlamentario. La razón no es otra que la antes alegada, de que su ámbito se ciñe a las cuestiones internas de las cámaras, como su organización y procedimientos. Todo lo externo, todo lo que supere ese ámbito debe reservarse para las leyes en sentido estricto. A lo anterior se añade que la elaboración de la ley está sujeta a unas formalidades y trámites mayores que las de un reglamento parlamentario, por lo que este no puede tener la fuerza de aquellas.

Ciertamente, nadie defendería que el reglamento del Senado puede reformar un artículo de la Ley de la jurisdicción social, por poner un

ejemplo. Eso confirma que su condición de norma con fuerza o rango de ley no puede aceptarse en términos estrictos.

En lo que tiene sentido esta expresión es en expresar que todas las normas de desarrollo y actos de aplicación deben respetar los reglamentos parlamentarios, bajo tacha de ilicitud. Esto es lo que afecta, entre otros, a las normas y resoluciones interpretativas, y a los acuerdos de la presidencia y de la Mesa: no pueden infringir ni apartarse del reglamento como norma superior.

Este reconocimiento de fuerza de ley se ha llegado a extender a las resoluciones interpretativas y normas de desarrollo de la presidencia de las cámaras, con lo que se llegaba al absurdo que normas de jerarquía diferente (reglamento frente a normas como las citadas) poseerían la misma vis jurídica. En este sentido cabe citar el ATC 244/1986, de 12 de marzo, y la STC 118/1988, de 20 de junio

Afortunadamente, otros pronunciamientos han advertido y reaccionado contra esta contradicción. Así, la STC 119/1990, de 21 de junio, f.5 señalaba:

Aunque en nuestra STC 118/1988, fundamento jurídico 4.º, en donde se citan otras decisiones del mismo sentido) hemos considerado que las normas dictadas por la Presidencia del Congreso de los Diputados en uso de la facultad que le confiere el art. 32.2 del Reglamento se integran en éste y adquieren así el mismo valor que el resto de su contenido, es evidente que esta equiparación entre normas reglamentarias y Resoluciones presidenciales desde el punto de vista de su impugnabilidad, que es el único que en la mencionada Sentencia se tomaba en consideración, no equivale a una equiparación de unas y otros desde todos los puntos de vista y a todos los efectos. La aprobación y reforma de los Reglamentos parlamentarios está reservada a las Cámaras mismas por el art. 72.1 de la Constitución que impone para una y otra, incluso, la exigencia suplementaria de la mayoría absoluta, y este mandato es difícilmente compatible con esa equiparación total. Por esto, y como también señalamos en la última de las Sentencias citadas (STC 118/1988), la facultad presidencial de la que ahora nos preocupamos sólo es admisible (y en consecuencia, las normas que de ellas resultan sólo son constitucionalmente válidas) cuando se la utilice para suplir omisiones del Reglamento o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones.

En realidad, se trata de la aplicación del mismo esquema que rige para la Administración pública y que supone que tanto las disposiciones generales como los actos administrativos están sometidos al imperio de la ley y, en concreto, a la necesidad de no vulnerar las disposiciones de rango superior (arts. 37 y 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Este sometimiento de las normas internas al Reglamento parlamentario se ha confirmado por la STC 44/1995, de 13 de febrero, y la STC 226/2004, de 29 de noviembre. En concreto, la primera de ellas afirma:

En consecuencia, las demás normas intraparlamentarias dictadas por los órganos competentes de la Cámara encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo directo de los mismos. ... De este modo, aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas ultra vires, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental

En todo caso, la superioridad del reglamento respecto a otras normas internas, unida a la proliferación de estas últimas, ha venido a hacer más complejo el ordenamiento interno parlamentario.

VI. EL CONTROL DE LA REGLAMENTARIDAD DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS NO NORMATIVOS, ¿PROCEDIMIENTO ADECUADO?

No nos detendremos en el control de los actos administrativos parlamentarios, esto es, los que se producen en la pura actividad administrativa de las cámaras (funcionarios, personal laboral, contratos, etcétera), que en nada esencial se distinguen de los actos homónimos procedentes de las Administraciones públicas. Únicamente cabe singularizar las normas distintas por las que se rigen, como es el Estatuto del personal de las Cortes Generales respecto a las leyes generales de la función pública, y la competencia jurisdiccional reservada a la Sala tercera del Tribunal Supremo (art.

58 de la LOPJ) en contraste con los tribunales ordinarios de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Nos referimos a los actos parlamentarios en sentido estricto, esto es, los que se adoptan en el ejercicio de las funciones oficiales de las cámaras (legislación, control del Gobierno, función presupuestaria y otras). Los casos más corrientes son los que afectan a la presentación de iniciativas (preguntas, mociones, solicitudes de comparecencia, enmiendas, proposiciones de ley, etcétera) y que suelen implicar su no admisión a trámite, por entenderse que incumplen algún precepto reglamentario o, en su caso, constitucional.

Los factores comentados anteriormente han acarreado una nueva consecuencia, que viene a coincidir con lo establecido para las Administraciones públicas. Así, por un lado, se ha implantado la necesidad de agotar la vía interna antes de recurrir a una instancia exterior, como testimonian los artículos 31.2 del RC y 36.2 del RS.

Por otro lado, y es lo más importante, se ha creado un control externo, residenciado en el Tribunal Constitucional, sobre la legalidad/reglamentariedad de estos actos parlamentarios por la vía del recurso de amparo (art. 42 de la LOTC).

Ciertamente, esta era la única opción admisible: la Jurisdicción contencioso-administrativa era de todo punto inapropiada, tanto por la materia –los actos parlamentarios, por su componente político, poco tienen que ver con los administrativos– como por lo que supondría de derogación de la división de poderes, en cuanto el brazo judicial interferiría en el legislativo del Estado.

En un primer momento, el Tribunal Constitucional se negó a conocer de recursos contra actos parlamentarios, como los antes citados (ATC 183/1984, de 21 marzo, ATC 706/1986, de 17 de septiembre). Para ello se apoyó en la doctrina tradicional de los *interna acta* parlamentarios (ATC 12/1986, de 15 de enero), que impedía su fiscalización a cualquier órgano que no fuese el propio Parlamento, en modo a respetar la supremacía política de la representación popular. Mas pronto (STC 118/1988, de 20 de junio y STC 161/1988, de 20 septiembre) cambió de posición, admitiendo la necesidad de controlar la regularidad constitucional de decisiones que

podrían afectar a un derecho fundamental, aunque recayesen directamente sobre las funciones oficiales del Congreso y del Senado. Desde entonces ha crecido exponencialmente el número de recursos admitidos contra actos parlamentarios.

El problema que, a nuestro juicio, ha tenido y tiene este control es el de la ausencia de un procedimiento apropiado. Se ha articulado mediante el recurso de amparo, que fue diseñado por el artículo 53.2 CE para tutelar *las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo*. Lo cual se reitera por el artículo 41 de la LOTC, al afirmar que protege *los derechos y libertades reconocidos en los artículos catorce a veintinueve de la Constitución*. Por tanto, y como es sobradamente conocido, no está pensado para poner remedio a cualquier ilegalidad o inconstitucionalidad, sino solo para aquellas que conlleven vulneración de ese núcleo principalísimo de los derechos fundamentales.

En consonancia, el artículo 42 de la LOTC define así al recurso de amparo parlamentario: “Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, *que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional*, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes”.

Bajo estas coordenadas el TC se veía obligado a apreciar la vulneración de un derecho fundamental si quería corregir la ilicitud de uno de estos actos internos. El derecho de representación política (art. 23.2 CE) se presentaba como el asidero más cercano, por lo que no puede extrañar que haya sido el escogido por el tribunal para admitir y estimar numerosos amparos parlamentarios. A tal efecto, configuró una doctrina que permitía la viabilidad de estos recursos. En resumen consiste en lo siguiente: las facultades y derechos establecidos por el reglamento parlamentario serían derechos de configuración legal, que un vez creados se integrarían de modo estable en el status del parlamentario. Cuando estos derechos y facultades afectan al núcleo de la actividad parlamentaria (función legislativa o de control del ejecutivo) su lesión equivaldría a una vulneración del *ius in officium* de los representantes populares y, con ello, a la propia vulneración del derecho de representación política consagrado en el artículo 23.2 CE. Esto es lo que

permitiría la impugnación mediante el recurso de amparo de los actos que sin razón suficiente impidan o recorten las iniciativas parlamentarias. En general se ha aplicado a la inadmisión de diversas iniciativas (proposiciones de ley, enmiendas, proposiciones no de ley y mociones, solicitudes de comparecencia de autoridades, preguntas, etcétera) por las mesas de las cámaras, tanto las nacionales como las autonómicas. Entre los numerosos pronunciamientos en este sentido cabe citar las SSTC 38/1999, de 22 de marzo; 27/2000, de 31 de enero; 107/2001, de 23 de abril; 203/2001, de 15 de octubre; 227/2002, de 14 de octubre y STC 242/2006, de 24 julio.

Sin perjuicio de los posibles resultados positivos de este control jurisdiccional, la construcción doctrinal en que se asienta se presta a dos objeciones, que son las que explican nuestro juicio de procedimiento inapropiado. Por un lado, excede de lo que dice el artículo 23.2 CE, con consecuencia discriminatoria. Por otro, obliga a una inflación en el concepto de acto lesivo de un derecho fundamental.

En cuanto a lo primero, debe recordarse lo que dispone ese artículo: *los ciudadanos ... tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.*

Por tanto, se configura como un derecho de los ciudadanos en general, no de una categoría especial de los mismos, como son los representantes populares. Al focalizar este derecho en los parlamentarios, el TC se olvida de esta limitación, esencial por lo demás, ya que los derechos fundamentales son (deben ser) universales, aptos para su invocación por cualquier individuo. El resultado es una suerte de discriminación, ya que la mayor parte de los ciudadanos queda al margen de su disfrute. Tampoco puede olvidarse que el derecho constitucional se ciñe al momento de acceso al cargo público, no a los posteriores, como ha mantenido esa doctrina.

En cuanto a lo segundo, se ha producido una inflación del concepto de lesión de un derecho fundamental. Esto es, la inadmisión de una pregunta o de una enmienda puede ser censurable enteramente, pero no parece que con carácter general se pueda equiparar a actos típicos de vulneración de derechos humanos, como pueden ser la discriminación por razón de raza o creencias, la prohibición o censura de ciertas ideas o programas, la imposibilidad de impugnar judicialmente un acto o negocio, etcétera. Actos

parlamentarios como los comentados pueden producirse en cuantía muy elevada, especialmente en España, con sus 19 cámaras parlamentarias, con el consiguiente riesgo de abuso o error. Aplicar a los mismos los remedios para los actos más graves, de aparición esporádica en un Estado de Derecho, conlleva una desproporción de las garantías.

Esta dilatación procedimental se ha producido también con los conflictos entre órganos constitucionales del Estado (arts. 73-75 LOTC). Pensados para defender las atribuciones propias frente a invasiones de otro órgano, la STC 234/2000, de 3 de octubre, vino a admitir su procedencia en un caso no encuadrable en la *vindicatio potestatis*, por tratarse de una mera afectación a las atribuciones de otro (la Mesa del Senado había rechazado la tramitación urgente de un proyecto de ley declarada por el Gobierno).

Volviendo al recurso de amparo frente a vicios reglamentarios, y como ya expusimos en otra ocasión, su generalización ha traído como consecuencia su resolución tardía en no pocos casos, con lo que la infracción se queda sin corregir y la sentencia en se reduce a una declaración teórica.

A nuestro juicio, habría resultado más lógico y funcional brindar protección a estos ilícitos siguiendo el modelo alemán de los conflictos orgánicos (*Organstreitverfahren* o BvE), que, aunque parecidos, no se identifican con los conflictos competenciales de los artículos 73-75 de la LOTC. En efecto, el artículo 93.1 de la Ley Fundamental otorga al Tribunal Constitucional Federal la resolución de *los conflictos sobre el alcance de los derechos y deberes de los órganos supremos de la Federación o de otras partes investidas de derechos propios por la presente ley o por el reglamento (Geschäftsordnung) de un órgano federal supremo*.

Como puede verse, la diferencia con nuestro sistema estriba en que la discrepancia puede girar sobre derechos y deberes genéricos, no exigiéndose que se trate de un derecho fundamental ni de invasión de competencia propia. Confirma lo anterior el hecho de que la fuente de estos derechos y deberes no tenga que ser necesariamente la Constitución, pudiendo serlo un reglamento como el de las cámaras parlamentarias en cuanto órganos federales supremos. De este modo, estos posibles ilícitos no tienen que canalizarse a través de la vía inapropiada de los *Verfassungsbeschwerden*, equivalentes a nuestros recursos de amparo. Otra diferencia, no desdeñable, es que estos

conflictos solo amparan a los miembros de las cámaras federales, no de los distintos Länder, para lo que resultan competentes los tribunales territoriales.

Respecto a la legitimación para iniciar estos conflictos, el artículo 63 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal (*BVerfGG*) menciona, entre otros, a partes del Bundestag y del Bundesrat con derechos propios, como son los grupos y los propios parlamentarios. Aunque en proporción modesta, esta vía es utilizada por diputados y grupos que creen cercenados sus derechos reglamentarios. Según la estadística publicada por el propio *BVerfGG*, se han resuelto a lo largo de su historia un total de 129 conflictos. Entre ellos solo algunos afectan a cuestiones reglamentarias internas. Véase por ejemplo las sentencias de 13 octubre 2016 2 BvE 2/15, sobre derechos de las comisiones de investigación; de 10 de Octubre 2017 2 BvE 6/16, y de 7 de noviembre 2017 2 BvE 2/11, sobre el alcance y límites de las preguntas parlamentarias.

Somos conscientes de la dificultad de alterar algo tan arraigado ahora como son los recursos de amparo parlamentario. Pero, por si la ocasión de presentase, queda hecha la sugerencia anterior. En lo posible debía evitarse una situación tan poco rigurosa, consecuencia de dilatar el concepto de derecho fundamental protegido.

* * * *

El balance de esta fuente jurídica tras estos cuarenta años se presenta con sus luces y sombras, como es habitual en toda obra colectiva. Lo primero, por cuanto ha permitido conjurar ciertos excesos y arbitrariedades. Lo segundo, por cuanto ha sido a costa de complicar y juridificar en exceso la vida parlamentaria. Hacemos votos para que en el futuro se refuercen los aspectos positivos y, en la misma medida, se superen los que no lo son tanto. La litigiosidad jurídica debía evitarse mediante la consolidación de la moral parlamentaria, en el sentido de respetar en todo momento los derechos de la oposición a expresarse. Debía asumirse una reforma ponderada y amplia del Reglamento, conducente a implantar procedimientos flexibles y participativos, que alejen la tentación del recurso ordinario a mecanismos que debían ser más bien excepcionales.

REFLEXIONES SOBRE LA PRESIDENCIA DE LAS CÁMARAS

Manuel Alba Navarro
Letrado de las Cortes Generales

RESUMEN

El presente trabajo es una reflexión sobre las tareas que a la Presidencia del Congreso de los Diputados y del Senado atribuyen la Constitución y los Reglamentos. La aproximación se efectúa desde la experiencia personal de su autor y pretende señalar aquellas pautas que conforman la actuación de los Presidentes tanto en sus aciertos como en sus errores. Confío en su utilidad para quienes tienen que ejercer tan compleja magistratura.

Palabras clave: Presidencia, Congreso de los Diputados, Senado, Cortes Generales, Mesa, Administración pública, Gobierno, sesiones conjuntas, sesiones plenarias, debates, crisis de imagen, opinión pública.

ABSTRACT

This work is a reflection about the task that according the Constitution and the standing orders the Speakers should carry out. The approach is made from the personal experience of his author and its purpose is to remark the guidelines which shape the task of Speakers, both in their success and mistakes. It wishes to be useful for those who run such a difficult authority.

Keywords: Chairmanship, Congress of Deputies, Senate, Cortes Generales, Board, Civil Service, Cabinet, Joint sessions, Plenary sessions, debate, Image crisis, Public opinion.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN, II. NORMA Y REALIDAD, III. PRESIDENCIA, POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN, IV. LA PRESIDENCIA Y EL GOBIERNO, V. PRESIDENCIA Y PRESIDENCIAS, VI. EL PRESIDENTE EN SESIÓN PLENARIA, VII. PRESIDENCIA E IMAGEN DEL PARLAMENTO, VIII. EPÍLOGO

Ceci n'est pas une pipe

René MAGRITTE

I. INTRODUCCIÓN

Esto no es un artículo de Derecho constitucional¹. La buena fe hacia el hipotético lector aconseja dejarlo claro desde un principio. Nadie va a encontrar en este escrito citas académicas o jurisprudenciales de máxima utilidad para el quehacer académico, ni reflexiones de índole jurídico-parlamentaria que le ilustren sobre el devenir de estos estudios en el pasado o la actualidad.

Tampoco se pretende una acumulación de datos o anécdotas, salvo que sean imprescindibles para el correcto entendimiento de la reflexión.

Esta colaboración, en una revista muy querida para mí por muchos motivos, es más bien un ejercicio retrospectivo sobre las experiencias vividas en una larga vida de servidor público al servicio del Parlamento español, en la que muchos años transcurrieron al lado de presidentes y presidentas de diferentes formaciones políticas, diversa cultura sociológica y, desde luego, muy variada personalidad. Pero, es necesario advertirlo, no debe buscarse en estas líneas nada parecido a unas memorias, ni siquiera de muy reducido tamaño.

Tampoco es correcto presumir que lo que se cuenta se corresponda exactamente con personas concretas, ni del pasado ni mucho menos del presente. Sirva esta advertencia para alivio de quienes desempeñaron en el pasado esta alta magistratura y para mi propia tranquilidad como autor responsable de estas líneas. Dicho en términos cinematográficos: los personajes que puedan aparecer en la lectura son ficticios y producto de mi imaginación.

¹ Esto es, hablando con propiedad, un *prontuario*, que según la primera acepción del Diccionario de la Real Academia es el “resumen o breve anotación de varias cosas a fin de tenerlas presentes cuando se necesiten”.

II. NORMA Y REALIDAD

La Constitución española de 1978 recoge expresamente la figura de los presidentes de las Cámaras (art. 72.2) y les atribuye importantes facultades. No obstante, estas competencias no pueden ser consideradas como determinantes en el entramado jurídico constitucional si las comparamos con las que se endosan a otras autoridades (p.ej. el rey o el presidente del Gobierno).

Como consecuencia lógica de un sistema bicameral compuesto por el Congreso de los Diputados y el Senado, cada Cámara tiene una Presidencia propia. Esto da lugar a una serie de circunstancias de las que me ocuparé posteriormente.

Es también interesante destacar que quien pretenda realizar un estudio correcto de la Presidencia de las Cámaras desde una perspectiva meramente normativa está llamado, a mi entender, a obtener un resultado incompleto, sesgado y, posiblemente, equivocado. Paradójicamente, lo contrario también es cierto.

Como es evidente, no sólo la Constitución sino principalmente los reglamentos de cada Cámara recogen con precisión y suficiencia el haz de competencias y facultades que corresponde a estas magistraturas. De ahí debe partirse para un análisis correcto.

Estamos ante un órgano singular que si por una parte tiene especificidad propia, por otra se integra en un colectivo orgánico: la Mesa, que tiene también atribuido estatutariamente su propio régimen competencial. De ahí que desde la aprobación de la Constitución deslindar las facultades que le corresponden al presidente *per se* de aquellas otras que comparte como miembro de la Mesa haya sido una de las tareas más relevantes a las que se han enfrentado los servicios jurídicos de las Cortes Generales. Como es fácil imaginar, no estamos ante una tarea puramente teórica o conceptual sino ante un empeño de la mayor trascendencia política. De su resolución dependen aspectos no menores como la tramitación legislativa, los acuerdos de admisibilidad de iniciativas, la fijación del orden del día, etc. Añadamos a esta obviedad la constatación de que con frecuencia la mayoría política de la Mesa no se corresponde con la formación a la que pertenece quien ostenta la Presidencia.

Con independencia de momentos concretos de tensión máxima en el interior de las Mesas, las Presidencias han podido en términos generales llevar a cabo sus designios, incluso en condiciones de minoría política.

En algunos casos eso se ha debido a la habilidad política o de relaciones personales del presidente o presidenta. En otros, en el que esa habilidad era menor o prácticamente inexistente, han jugado a favor de la Presidencia aquellos poderes implícitos que una cada vez más larga tradición parlamentaria ha depositado en la persona del presidente.

Por una parte, la Presidencia tiene atribuidas específicamente competencias, no solo de orden político, que le ponen en una situación de clara primacía respecto de la Mesa (financiera, de relaciones internacionales, de actividades a desarrollar en el interior de las sedes, etc.).

Los restantes miembros de la Mesa pueden ser beneficiarios o no del ejercicio de dichas competencias, más bien discrecionales que regladas, por lo que una buena relación beneficia a ambas partes.

También conviene destacar que si la Administración parlamentaria está al servicio de las Cámaras como instituciones, el punto de vinculación esencial se encuentra articulado esencialmente a través de la Presidencia que, inevitable y lógicamente, goza de un mayor y más inmediato nivel de conocimiento de los asuntos parlamentarios tanto en el tiempo como en la intensidad del apoyo administrativo. Esta es una realidad innegable, aunque el nivel de aprovechamiento de la ventaja está directamente relacionado con la habilidad e inteligencia política para extraer todas sus potencialidades, lo que no ha sido siempre homogéneo. A modo de ejemplo, el artículo 8.1 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales atribuye el asesoramiento jurídico y técnico del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales “a la Presidencia y a la Mesa de cada Cámara”.

III. PRESIDENCIA, POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN

El Congreso de los Diputados y el Senado son los lugares primarios donde debe desarrollarse la política en su estado más puro. No siendo los únicos, son sin duda entidades o instituciones neta y esencialmente políticas.

Me abochorna en cierto modo escribir esta obviedad. Pero la considero necesaria para lo que expondré a continuación.

A la par, las Cámaras son instituciones públicas. Como tales tienen presupuesto propio, personal específico, edificios donde desarrollar sus actividades, medios tecnológicos, etc. Son por tanto, aunque de un modo muy especial, administraciones públicas en su más amplio sentido.

Las Cortes Generales, como la mayoría de las instituciones equiparables, carecen del privilegio de la soberanía parlamentaria del que disfruta el Parlamento británico. Antes al contrario, como poder público están sujetas a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE).

Siendo eso así, las Cámaras tienen tal pulsión política que el propio ejercicio de sus presidentes no puede quedar al margen de esa realidad. A este respecto conviene recordar que la importancia política e institucional de la Presidencia no ha significado nunca que ninguno de sus titulares haya “promocionado” desde la Cámara hacia la Presidencia del Gobierno e incluso, salvo en casos muy contados, hacia la titularidad de departamentos ministeriales. En el *cursus honorum* de la política real es ajustado constatar que la Presidencia es más un puesto de término que un escalón promocional. Al menos hacia otros escalones del poder público estatal. Esta característica ha permitido, en términos generales, un ejercicio razonable de la magistratura en el sentido de no instrumentalizarla para fines ajenos a la misma.

Aunque, como he señalado anteriormente, las Cámaras son indudablemente una suerte de Administración, aquellas Presidencias que han planteado su ejercicio asumiendo el carácter netamente político de su magistratura, han entendido de una manera más adecuada su mandato que quienes han creído percibir en el Parlamento un sucedáneo de un ministerio que se ha ejercido o se hubiera deseado ostentar.

El Parlamento no construye hospitales, no realiza carreteras, no levanta escuelas, no planifica centros de investigación, no recauda. En suma, no ejecuta políticas administrativas. Ni es su papel ni su modesto presupuesto lo permitiría. Por el contrario, nadie puede sustituir a las Cámaras en la escenificación de la vida política, en la elaboración y aprobación de leyes de calidad, en el desarrollo de un control político sobre el Gobierno

sí, pero también sobre la vida política en general. Cuando el Parlamento deja de cumplir estas tareas (por cierto, las que le asigna el art. 66.2 CE) o las ejecuta deficientemente, otros ocupan su lugar y la legitimidad de la política y de las instituciones sufre con ello.

Soy consciente de que afirmar lo anterior en unos tiempos dominados por la imagen y la nueva repercusión mediática es difícil de asumir. Pero por eso ahora más que nunca hay que *hacer* para *ser* y no aparentar para hacer creer que se es.

De ahí que una Presidencia volcada en favorecer el diálogo político en la Cámara, en facilitar las condiciones para la realización de las funciones constitucionales, en proyectar el pleno ejercicio por parte de los parlamentarios de las tareas ínsitas a su labor siempre será preferible, a mi entender, a otra Presidencia orientada hacia la representación cultural, hacia la ostentación mediática o hacia un ejercicio “burocrático” de la función. La Presidencia de la Cámara no es un puesto ejecutivo en el sentido que lo son los de la Administración pública, es una magistratura netamente política que (descontado, por supuesto, su sujeción a la legalidad en su desarrollo) se ejerce con más propiedad y posibilidades de éxito cuando se tiene clara esta premisa.

IV. LA PRESIDENCIA Y EL GOBIERNO

La elección de un Presidente de Cámara viene siempre condicionada por los resultados electorales. Es obvio que se trata de un puesto de la suficiente importancia política y entidad como para que las fuerzas que han resultado ganadoras deseen ostentarlo.

Dos factores matizan esta afirmación. El primero es que, en la secuencia temporal de cobertura de las instituciones, la Presidencia de la Cámara y sus Mesas se eligen en la sesión constitutiva que, en propiedad, es el primer acto político de la nueva legislatura. De hecho, tanto la fecha como la hora están previstos en el Real Decreto de convocatoria de elecciones y no son disponibles. Ello implica que, en bastantes ocasiones, la elección de sus integrantes se tenga que efectuar cuando aún no se han producido los acuerdos políticos que llevan a la investidura del nuevo Gobierno. Esto por

no hablar de supuestos patológicos como el producido en las elecciones al Parlamento de Cataluña tras las elecciones del 21 de diciembre de 2017.

El segundo factor es el propio sistema de elección contenido en los Reglamentos parlamentarios. Su especial configuración tiende a buscar un respaldo amplio de la Cámara a la figura de su Presidente. En el pasado esta proyección normativa resultó bastante operativa dando lugar a Presidencias con una amplia legitimidad de origen e incluso en la no presentación de candidaturas alternativas limitándose la discrepancia al voto en blanco. Tiempo ha que no son estos los parámetros y la Presidencia se disputa políticamente hasta sus últimas consecuencias, tal y como se ha visto en las dos últimas legislaturas de las Cortes Generales.

En todo caso, por unas razones u otras lo cierto es que, salvo en contadas ocasiones, la Presidencia ha recaído en miembros del partido mayoritario, siempre cuando la mayoría es absoluta y casi siempre cuando no lo es.

Ha sido una obligación de estilo, casi de etiqueta parlamentaria, que el Presidente electo en su discurso de toma de posesión de la Presidencia manifieste su intención de ser un presidente de todos. Desde el punto de vista normativo es una tautología ya que el presidente representa a la Cámara en su conjunto. Desde la óptica de la realidad es un deseo que hay que presumir como real y bienintencionado pero que se tropieza con el problema no menor de la realidad. Y los hechos, como siempre, desmienten frecuentemente a las palabras.

Desde un punto de vista alejado de cualquier pretensión científica, extraído solamente de la experiencia y la observación, me he permitido clasificar las Presidencias a este respecto en una triple categoría:

- Presidencia *de alineamiento*
- Presidencia *gestual*
- Presidencia *equilibrada*

En el caso de la “Presidencia *de alineamiento*”, los buenos deseos duran poco y su titular, con independencia del mantenimiento de las formas, no ofrece dudas sobre su pertenencia a la mayoría en la que milita y que contribuyó a su elección. Podríamos decir que la magistratura se constituye

en una suerte de terminal parlamentaria del Gobierno de turno, quien puede contar con su apoyo y colaboración casi a cualquier efecto.

También han existido casos de “Presidencia *gestual*”. En este supuesto, el titular de la Cámara efectúa movimientos y gestos que pueden ser interpretados fácilmente como de independencia y desapego del Gobierno a cuya formación pertenece. Aparentemente hay un refuerzo de la independencia de poderes y la percepción de la misma refuerza la imagen de esa Presidencia autónoma y decidida. Debo decir que mi experiencia personal me hace desconfiar de esta gestualidad que casi nunca se corresponde con la realidad. He podido comprobar en numerosas ocasiones que, o bien esos desencuentros estaban ya pactados de antemano, o bien se limitaban a aspectos accesorios y no esenciales donde el coste para el Gobierno de turno era imperceptible o directamente inexistente. Debo añadir que, además, la presunción de que perjudicar al Gobierno favorece el mejor funcionamiento del Parlamento es totalmente errónea. El ejecutivo tiene un papel importante que jugar en la Cámara y del mismo modo que ni puede ni debe violentar las normas a través de su mayoría para inclinar el terreno de juego, desproveerle de sus capacidades, prerrogativas y privilegios es disfuncional para el propio Parlamento.

Lo que he denominado “Presidencia *equilibrada*” es el resultado de ejercer con solvencia e independencia las facultades presidenciales y saber resolver fuera de las luces del escenario los desencuentros con un Gobierno que, por naturaleza, tiende a pedir más de lo que le corresponde en la aplicación de las reglas del equilibrio parlamentario. He podido ser testigo privilegiado de cómo presidentes de las Cámaras mantenían férreamente sus posiciones en pro de la autonomía parlamentaria frente a un Gobierno de su propia formación y, a la vez, renunciaban a escenificar discrepancias con el mismo, ni siquiera para dar cuenta de que el Ejecutivo había admitido finalmente sus tesis y renunciaba a movimientos o ventajas inapropiadas.

Comprendo que, en tiempos impregnados del tsunami transparentista al que me he referido en otros escritos, decir esto es políticamente incorrecto. Pero a buen seguro es más inadecuado escribir lo que no pienso. Tanto en los vestuarios deportivos como en las relaciones entre presidentes de Parlamentos y Gobierno la vieja regla de que los trapos sucios se lavan en casa sigue siendo bastante apropiada.

Como pasa siempre en tantas esferas de la vida, para apreciar si una Presidencia se ejerce con independencia no hay que fijarse en lo que se dice sino en lo que se hace. El espectador atento encontrará con facilidad las claves de lo que aquí se afirma.

A mi entender, la relación entre la Presidencia y el Gobierno debiera ser necesariamente fluida. Entre otras cosas, por el interés mutuo de ambas instituciones. La realidad es que no siempre sucede así. Una causa que con excesiva frecuencia interfiere negativamente en ese *desiderátum* es el de las incompatibilidades personales. No hace falta poner ejemplos que cualquiera puede imaginar.

También hay que recordar que es demasiado habitual, por desgracia, que el Gobierno presione a la Presidencia con exigencias inadmisibles desde el punto de vista político y, lo que es peor, jurídico. Es habitual que el ejecutivo tienda a considerar al Parlamento como un molesto obstáculo en las políticas que en cada momento entiende oportunas. Aún peor, en ocasiones la contumacia en obtener determinadas decisiones en el seno de las Cámaras ni siquiera se centra en aspectos cruciales o meramente importantes, sino en cuestiones de poca importancia o irrelevantes. En estas circunstancias solo cabe pensar que lo que está en juego es una demostración de quién manda en realidad en una institución.

Saber resistir a estas tendencias naturales de cualquier Gobierno entra en el sueldo de la Presidencia. Imponer la ecuanimidad y la autonomía del Parlamento, también. Escenificar los desencuentros como método de reforzar la propia imagen (y más aún si finalmente se cede) no debiera de tener premio ni recompensa alguna.

Como luego tendré ocasión de reiterar, siempre será más sólida y beneficiosa una Presidencia basada en la *auctoritas* que otra anclada en la declamación.

V. PRESIDENCIA Y PRESIDENCIAS

La dualidad de Presidencias derivada del sistema bicameral que suponen las Cortes Generales obliga a efectuar una serie de reflexiones específicas.

Al prever la Constitución la existencia de sesiones conjuntas (carentes, por cierto, de un desarrollo normativo cuarenta años después de la aprobación de la misma), se determina que dichas sesiones sean presididas por el Presidente del Congreso (art. 72.2), sin que exista precepto alguno que consagre, recoja o meramente cite una Presidencia de las Cortes Generales.

A pesar de ello, desde ambas Cámaras he podido comprobar el especial empeño con el que desde determinadas Presidencias del Congreso de los Diputados se ha querido hacer uso de esta inexistente figura. La cuestión no tendría más relevancia si no fuera porque esta actitud era, en términos generales, la manifestación más evidente de intentar reafirmar (en ocasiones hasta el paroxismo) lo que, sin duda, es una realidad constitucional: el bicameralismo desequilibrado en el que como consecuencia del diseño constituyente el Congreso de los Diputados juega un papel mucho más relevante que el Senado.

Pero que esto sea así, que, en términos generales, en la Cámara Alta se asuma con naturalidad esta realidad, no explica el excesivo celo con que en determinados momentos se ha querido hacer patente desde la Presidencia del Congreso de los Diputados este desequilibrio. En mi opinión, estas actitudes no han estado motivadas por un deseo institucional de reforzar la posición del Congreso (suficientemente clara en la Constitución) sino, más bien, por la voluntad de querer destacar la concreta persona que en ese momento desempeñaba la institución, quien pensaba, acertada o equivocadamente, que de esa manera se acercaba a la Presidencia del Gobierno y se alejaba de la Presidencia del Senado.

Amén de lo discutible de su apoyatura jurídica, estos comportamientos pusieron en determinadas ocasiones en tesituras muy complicadas a la Presidencia del Senado que era desempeñada por senadores de la misma formación política. Lo cual avala, sin ningún género de dudas, la ausencia de razonable motivación política en estas conductas.

Por ello pienso que es extremadamente aconsejable que desde la Presidencia de las Cámaras se sea consciente de que un buen nivel de respeto y cooperación entre ambas instituciones, que al final son integrantes de las Cortes Generales, redundará en un mejor desempeño de las funciones atribuidas al Parlamento. Tanto más cuanto la propia estructura normativa

requiere el juego coordinado de ambas instituciones en la elaboración de sus políticas y productos finales, de manera paradigmática en la ley.

El que con excesiva frecuencia Congreso y Senado den la sensación de habitar mundos demasiado aislados no puede hacernos olvidar no solo la previsión constitucional de sesiones conjuntas para temas tan delicados como los relativos a la Corona, sino también que ambas Cámaras comparten tareas de toda índole (legislativa, internacional) y que se apoyan en un personal administrativo común. Existe, pues, una amplia gama de asuntos que requieren inexcusablemente una acción concertada de las Cortes Generales.

Las ocasiones en que estas cuestiones han funcionado mejor lo han hecho bajo lo que se podría denominar “lealtad parlamentaria” (parafraseando la célebre *bundestreue*). El modelo de lealtad se apoya en un camino de ida y vuelta: reconocimiento de la primacía constitucional (básicamente por el Senado) y aceptación de la bicameralidad (fundamentalmente por el Congreso). Como casi siempre en la vida, hay reglas cuya enunciación es mucho más sencilla que su puesta en práctica.

En mi personal apreciación, el buen funcionamiento de esta lealtad ha ido directamente vinculado a la inteligencia, política y no política, de cada presidente en cuestión.

VI. EL PRESIDENTE EN SESIÓN PLENARIA

Aunque, como se ha visto, no es su función exclusiva, no cabe duda de que una de las competencias más trascendentes que tiene la Presidencia de una Cámara es la dirección de las sesiones plenarias en todas sus facetas: debates, votaciones, orden público.

A la importancia que de por sí tiene esta tarea hay que añadir que las sesiones plenarias se celebran en público y son retransmitidas por diversas vías en tiempo real y de todo lo que acontece en ellas hay registro gráfico, sonoro y literal. Dicho en otros términos, en el Pleno se trabaja sin red y cualquier equivocación o desliz no solo es trascendente sino que puede ser objeto de repetición *ad nauseam*. Más todavía en un mundo deseoso de “viralizar” cualquier actitud torpe o ilógica. Baste con recordar la hilarante sesión en

la que una presidenta de la Asamblea extremeña hizo una muy peculiar interpretación del escrutinio de las votaciones, en concreto de los empates.

De la misma manera que se pone el acento en la trascendencia de la función de dirección de las sesiones plenarias, es oportuno recordar que quien va a realizarla no actúa a cuerpo descubierto. Las sesiones parlamentarias, al menos en España, transcurren de modo muy ordenado y, desde el punto de vista de la estructura del debate, todo está bastante pautado. El concepto de debate libre es ajeno a la realidad parlamentaria española. Además, la Presidencia acude a la sesión (o al menos puede hacerlo) pertrechada de numerosas ventajas comparativas con respecto al diputado raso. Se elaboran guiones detallados y documentados sobre el desarrollo de la sesión, se facilitan precedentes sobre aquellos aspectos que pueden ser objeto de controversia, se dispone de asesoramiento cualificado *in situ*. Incluso la tecnología está preparada para que esta tarea sea más fácil. A modo de ejemplo, desde los instrumentos que obran en la Presidencia se puede privar de sonido al diputado que no atienda los requerimientos de cesar en el uso de la palabra. También se dispone anticipadamente del listado de concretos intervinientes, lo que, en relación o no con la materia objeto de debate, otorga pistas sobre el grado de “intensidad” del debate.

Y aun así, la tarea no es en absoluto sencilla. En el derecho parlamentario italiano se habla del debate “en aula”. Siempre me ha parecido que es una expresión muy acertada porque, en la mayor parte de las veces, lo que sucede en sesión plenaria tiene muchas de las claves de lo que acontece en las aulas académicas, siendo el presidente el profesor y los diputados o senadores los alumnos.

Sin ánimo de exhaustividad enumeraré una serie de circunstancias que dan cuenta de la dificultad de esta tarea.

La primera es de raíz psicológica. Si es difícil que los egos no se manifiesten excesivamente en el ámbito general de la política, es claramente imposible en el entorno parlamentario. Los pocos centenares de parlamentarios que integran ambas Cámaras son el producto natural de una selección muy complicada y difícil tanto en la propia sociedad como, especialmente, en el seno de sus formaciones políticas. Estar ahí es, por consiguiente, un logro nada despreciable al que difícilmente se llega ocultándose. Y aunque,

como en las propias representaciones teatrales o en los repartos cinematográficos, hay actores principales o secundarios, nadie renuncia *a priori* a obtener un Óscar o a pasar de la segunda categoría a la primera. Es indudable que hacerse con la etiqueta de “buen parlamentario” ayuda decisivamente en una carrera política. Y ese calificativo se obtiene fundamental, aunque no exclusivamente, en el salón de sesiones. De ahí que para la mayoría de los representantes electos medirse en el Pleno sea una ocasión trascendente que no debe minusvalorarse. A esta compleja suma de egos se enfrenta la Presidencia en cada sesión.

La segunda, también de carácter psicológico, entronca con lo antes dicho sobre la analogía académica. Ineludiblemente el aula tiene la tentación de medir a la Presidencia de la misma manera que los alumnos ponen a prueba al profesor. Y, como ha sucedido siempre, a mayor síntoma de fisuras más proliferarán los embates y los desafíos. Sin perjuicio de lo que luego se explicará, conviene anticipar que este es un proceso para el que el autoritarismo presidencial puro y duro, sin más aditamentos, es sumamente desaconsejable.

Una tercera causa de dificultad estriba en las oportunidades que el propio Reglamento ofrece para dificultar lo que podría considerarse el normal desarrollo de los acontecimientos. En muchas ocasiones, un uso inteligente y bien medido de los reglamentos parlamentarios puede plantear sobre el terreno y de manera inmediata incidentes de orden parlamentario que, al menos momentáneamente, siembren la confusión en la sala. Siendo cierto que hay un buen bagaje de precedentes para hacer frente a los mismos, no siempre la reacción puede ser instantánea.

Por último, y sin pretender agotar el repertorio, en múltiples ocasiones el salón de sesiones no se “calienta” sobre la marcha sino que, como corresponde al gran teatro que incluso en su forma es, viene ya recalentado por el ambiente político general. En estas circunstancias la sesión plenaria es el escenario ideal para escenificar toda la crispación que exista en los diferentes niveles de la vida pública. Dicho en términos parlamentarios, en ocasiones no hay sesiones calientes sino períodos de sesiones abrasadores.

Frente a todos estos riesgos, y a otros muchos más que podrían enumerarse, la Presidencia puede reaccionar de maneras muy distintas. Mi

experiencia, directa e indirecta, me lleva, seguramente de manera imprecisa y simplificadora pero confío en que muy gráfica, a separar las tentaciones presidenciales de lo que considero pautas adecuadas para el manejo de los conflictos. En las primeras incluyo aquellos remedios que he visto fracasar o funcionar inadecuadamente. En las segundas, los procedimientos que han ofrecido, a mi entender, soluciones muy razonables y exitosas.

La primera tentación puede resumirse en una palabra: autoritarismo. Es oportuno recordar que el Reglamento blindo a la Presidencia con una serie de competencias normativas importantes, que de por sí deberían tener un efecto disuasorio. Además, conviene no olvidarlo, la propia configuración física de nuestros salones de sesiones ubica a la Presidencia en un lugar distinguido que deja clara (por si hubiera dudas) la posición jerárquica del presidente. Buena parte de las decisiones presidenciales en sesión son inmediatas e inimpugnables, al menos en ese momento. Estos factores y muchos otros que no exigen demasiada imaginación, han llevado en más ocasiones de las deseables a determinadas Presidencias a pensar que la aplicación pura y dura de la autoridad es la mejor manera de zanjar los conflictos en sesión plenaria. Entiendo que es una visión no muy acertada. De la misma manera que dar síntomas claros de debilidad es evidentemente desaconsejable, el ejercicio de un autoritarismo infundado no solo mina la propia autoridad presidencial sino que estimula la repetición de conductas similares en otros parlamentarios que quieren distinguirse con la reprobación presidencial cuando esta es evidentemente injusta o desproporcionada. Y, dicho sea de paso, no contribuye a mejorar la imagen del presidente.

Otro de los recursos clásicos con los que se ha pretendido atajar problemas en la sesión plenaria tiene que ver con el uso del tiempo. En teoría los tiempos de intervención de los parlamentarios están fijados de antemano y son, en términos generales, iguales para todos. Pero no siempre sucede así. Por una parte los tiempos del Gobierno suelen ser no tasados, lo que da lugar a agravios comparativos en los grandes debates. Por otra, se puede tender a ser extremadamente flexible con los excesos temporales de determinados parlamentarios (no necesariamente en función de su militancia o filiación) a la par que tremendamente celoso del ahorro de tiempo para otros (cuya personalidad o intervenciones no son tan del agrado de quien preside).

Si tenemos en cuenta la reducción progresiva de funciones que han sufrido los Parlamentos, resulta harto incomprensible ahorrar en tiempo que, a fin de cuentas, no tiene coste. Como una vez me comentó un presidente: “al Parlamento puede faltarle todo menos tiempo”. Y si se economiza es bueno asegurarse que los ahorros se hacen de forma equitativa entre los parlamentarios y no en función de las simpatías de quien preside.

Entre el catálogo de tentaciones presidenciales no quiero dejar de mencionar lo que se puede denominar como “ostentación del conocimiento”. Lo he dicho antes: la Presidencia no acude a la sesión plenaria a pecho descubierto. Amén de las competencias ínsitas al cargo, tiene una manifiesta superioridad de documentación, asesoramiento, datos, que le ponen en una clara situación de ventaja respecto del parlamentario. Y esto es lógico.

Lo que ya no lo es tanto es que, amparada en esa superioridad, pretenda “aplastar” al interviniente abrumándole con su conocimiento de reglas, precedentes. Más aún, no es infrecuente que, sobre la base de los datos en presencia, la Presidencia extrapole reglas o criterios que solo a su personal cosecha pertenecen y que no tienen aval en los precedentes o, lo que es peor, en la propia norma. La competencia de interpretar el Reglamento no conlleva la de inventárselo o la de apelar a una supuesta trayectoria inmutable del parlamentarismo, que habitualmente no es tal.

De la misma manera que los actuales códigos académicos impiden la humillación del alumno por el profesor, la deontología parlamentaria no aconseja esta ostentación presidencial. Por infundada e inoportuna.

En resumen: un uso constante de la reconvención en la sesión plenaria, una descalificación poco medida del parlamentario, un tratamiento desigual de los miembros de la Cámara, puede en ocasiones llevar a aquella paradoja que en su día señaló un agudo parlamentario: “Cuanto más sube el prestigio de la Presidencia, más desciende el de la Cámara”.

Frente a esas tentaciones presidenciales a las que, hay que reconocerlo, es difícil no sucumbir en ocasiones, me permito modestamente ofrecer un catálogo, en ningún caso exhaustivo, de buenas prácticas que he visto aplicar con general satisfacción.

La primera, presupuesto de las demás, recae en la tranquilidad personal. No basta, es evidente, llevarla por dentro. Es menester que tanto la palabra como el gesto emanen serenidad, mesura y paciencia. Una presidencia gesticulante o airada genera inmediatamente una reacción de signo contrario en la sala. El Presidente debe siempre con su actitud rebajar la tensión y nunca contribuir a incrementarla. Como luego indicaré, no es correcto confundir serenidad con hieratismo.

La segunda hace referencia a la interpretación reglamentaria efectuada en el transcurso de la sesión. Hasta el último parlamentario llegado a la Cámara sabe que la interpretación del Reglamento corresponde a la Presidencia. De ahí que la continua apelación a esta potestad puede ocultar pobreza argumental en la tarea hermenéutica. Que la decisión última de la Presidencia es inapelable es conocido. Pero no hay que olvidar que se trata de convencer. No solo al parlamentario concreto sino al conjunto de la Cámara que está atendiendo el incidente. No se trata, pues, de abrumar con argumentos muchas veces redundantes sino de explicar la lógica que subyace a la multitud de datos y argumentos de los que habitualmente dispone la Presidencia y carece el interpelante. De esta manera se puede conseguir algo muy difícil: la *auctoritas*. Doy fe de haber visto presidentes cuya autoridad reglamentaria era incontestada. Y cuando sucedía era a riesgo y ventura del atrevido diputado. Doy fe asimismo de que no hacía falta alzar la voz ni enfatizar la superioridad presidencial. El “porque lo digo yo” es un muy pobre recurso parlamentario.

También ayuda a un ejercicio cabal de la Presidencia el manejo hábil de los tiempos en la Cámara. Por supuesto, en las decisiones clave, pero especialmente en sesión plenaria. No basta a este respecto con respetar los derechos de los parlamentarios y practicar la equidad a que antes me he referido sin dejarse llevar por partidismos o filias y fobias. Me refiero a que la atención puesta en el debate debe alcanzar al interés del concreto debate en presencia. Cortar abruptamente la intervención interesante de un parlamentario, alargar innecesariamente los tiempos o no dotar de suficiente tiempo a un debate profundo y trascendente son conductas que, por afectar directamente a la calidad del debate parlamentario (en el fondo, buena parte del poder que les queda a las Cámaras), suelen volverse contra la Presidencia. Soy consciente de que hay mecanismos de control rígidamente

tasados en cuanto a los tiempos. Pero incluso así he sido testigo de cómo una rigidez inmisericorde ha sido origen de importantes errores presidenciales.

Me parece aconsejable que la Presidencia haga claramente perceptible para el parlamentario el carácter protector de su magistratura. El interviniente debe saber positivamente que quien está detrás de él en la tribuna vela para que su parlamento pueda llegar a la Cámara en las mejores condiciones. Ciertamente es que el comentario de bancada, la interjección acerada e incluso el comentario chistoso forman parte de la mejor tradición parlamentaria. Y así debe seguir siendo. De ahí a colaborar (involuntariamente) en estrategias organizadas para desestabilizar a un interviniente media un trecho que una Presidencia *comme il faut* nunca debe transitar so pena de arruinar su crédito y desprestigiar su magistratura.

Lo he dicho antes: no se conoce discurso de toma de posesión de la Presidencia que no contenga una manifestación de la voluntad del nuevo titular de ser el presidente de todos los diputados o senadores. Hasta ahí la fórmula de estilo. No puedo decir, sin embargo, que semejante, y a buen seguro sincera proclamación haya ido acompañada siempre de una secuencia de hechos que la corroboren. La neutralidad, que es en el fondo de lo que se trata, no se afirma, se ejerce. Pocas veces la expresión “por sus hechos los conoceréis” cobra más sentido. Y lo cierto es que, cuando se produce, que no es siempre, la autoridad presidencial sale inmediatamente reforzada. Me atrevería a decir que incluso para aquellos que reclaman una decisión de distinto signo que, en el fondo, saben incorrecta aunque pueda ser políticamente conveniente.

También es muy aconsejable que la Presidencia aprenda a tomar las constantes de la Cámara. Como órgano vivo y cambiante que es, las sesiones no se desarrollan siempre en la misma clave. Hay días y momentos relajados propicios para la distensión y la tranquilidad. Los hay, en cambio, de máxima tensión. Dejarse llevar por la temperatura ambiente, que en todo caso debe ser medida, puede originar errores de trascendencia. Que la atención deba multiplicarse en las sesiones complicadas no quiere decir que la tensión se contagie a la Presidencia y vuelva al salón multiplicada. Significa, lisa y llanamente, mayor necesidad de estar pendiente. Al contrario, por relajada que sea la sesión, la Presidencia no puede, sin detrimento de su papel, perder el sentido de la institución. Las formas deben ser siempre guardadas en aras

del mejor funcionamiento de los procedimientos. A modo de ejemplo, el tuteo desde la Presidencia no otorga, a mi juicio, más cercanía a esta sino que brinda oportunidades de confusión sobre cuál es el papel que cada uno juega en un debate parlamentario. Soy consciente de que puede sonar anticuado, pero lo creo firmemente. Igual que en el aula académica.

Por último, tal vez sea de lo más obvio, el humor es algo que no es patrimonio exclusivo del orador. La Presidencia dispone también de él. Un uso inteligente del mismo mediante recursos suficientemente conocidos es el mejor lubricante que se conoce en el debate parlamentario. Incluso una reprimenda con humor multiplica los efectos de la reconvención y pone de manera más evidente al parlamentario interpelante ante lo equivocado de su actuación. Aunque, está claro, no todos nacemos dotados del mismo sentido del humor ni lo tenemos en idéntica medida.

VII. PRESIDENCIA E IMAGEN DEL PARLAMENTO

Ya en los años setenta del pasado siglo, cuando empecé a interesarme por las cuestiones relativas al Parlamento, recuerdo haber leído un libro de un experto de la época A. Chandernagor, publicado en 1967 bajo el expresivo título de: *Un Parlement pour quoi faire?*, cuyo título sigue siendo hoy en día enormemente pertinente.

Más aún si tenemos en cuenta que medio siglo después la imagen pública del Parlamento sufre una crisis absolutamente inimaginable en aquellos momentos. Esta crisis, constatable en todas y cada una de las encuestas de opinión, no es una cuestión específica de España sino que se extiende con carácter general. No es el objeto de esta modesta contribución ocuparse de la misma. Dos líneas bastan para decir que, como a cualquier institución, al Legislativo también le cuesta encontrar su lugar en un mundo que cambia a velocidad vertiginosa. En concreto, un renacer de la (a mi juicio injustificada) buena fama de la democracia directa y una expansión de tecnologías que permiten a casi todo el mundo opinar directamente y sin intermediarios sobre cualquier asunto que tenga por oportuno no favorecen la imagen de una institución cuyo *modus operandi* se basa, al menos teóricamente, en el debate reposado y contradictorio, en el estudio pormenorizado de las iniciativas y en la evaluación rigurosa de las políticas que deben ponerse en práctica.

No se trata de un lamento por lo perdido si es que alguna vez fue así, sino de situarse correctamente para entender el presente y el futuro y el rol que al Parlamento le corresponde en este momento. Qué duda cabe de que el papel de los Presidentes de las Cámaras es fundamental para, al menos, no empeorar la situación. Hay que admitir que se trata de una tarea nada sencilla.

Lo primero que se me ocurre es que hay que huir de defender lo indefendible: cuando la Cámara o alguno de sus miembros se equivoca, evidentemente la defensa del error o la reincidencia en el mismo son recetas sumamente desaconsejables. Baste recordar la severa crisis del Parlamento británico en relación con el manejo de sus fondos presupuestarios que terminaron, entre otras cosas, con la dimisión de su propio presidente.

Pero, a renglón seguido, me parece que también es muy desaconsejable que la máxima representación de una Cámara tenga la tentación de situarse al frente de las peligrosas tendencias populistas, que en esta materia son muchas y poderosas. Esto, desgraciadamente, ha sucedido en ocasiones.

Un ejemplo vale más que mil palabras. Los presupuestos de las Cámaras que integran las Cortes Generales no solo son una parte ínfima de los Presupuestos Generales del Estado. Además, son comparativamente mucho menores que los de los Parlamentos de nuestro entorno. Este dato está basado en parámetros y estudios elaborados por las instituciones europeas y por las propias Cortes Generales. Que el Parlamento español es un parlamento muy barato es una verdad incontestable.

Y, sin embargo, por razones que nunca he alcanzado a comprender, determinadas Presidencias han querido ostentar entre los logros de su mandato una política restrictiva del gasto digna del más avaro de los ministros de Hacienda. Esto, además de que no se suele corresponder con la realidad, es especialmente dañino para una opinión pública a la que, en una parte significativa, cualquier gasto en la actividad parlamentaria le parece superfluo. A modo de ejemplo: sustentar la teoría de que la creación de comisiones especializadas (sean o no de investigación) es fomentar el dispendio de dinero público es una manera de pensar que, en vez de situar la cuestión en su verdadera esencia: la potestad parlamentaria de controlar al Gobierno, distrae de la naturaleza de la institución parlamentaria y alimenta

las perspectivas menos favorables al parlamentarismo en general y a las Cortes Generales en particular.

Que el Parlamento deba contribuir al mejor uso de los fondos públicos es una obviedad. Y a continuación conviene añadir que la tríada de funciones esenciales del Parlamento son legislar, controlar y presupuestar. Lo que se gasta en estas tareas no debiera de suscitar más dudas ni problemas. De lo demás se puede discutir con propiedad.

Las Presidencias que han defendido la justificación y la moderación de los recursos parlamentarios, que han promovido, explicándolos, incrementos de estas dotaciones, han actuado, a mi entender, en la línea adecuada de defensa de la institución. Y no por ello han sido más laxas o relajadas en la gestión del control del gasto público parlamentario. La mejor prueba de ello es que jamás se ha producido déficit en la ejecución de los presupuestos de las Cámaras. Que los nuevos tiempos requieran de una percepción más ajustada y rigorista del gasto público es una realidad para el Parlamento y para el resto de las administraciones públicas. Pero suele ser disfuncional e irreal juzgar tiempos pasados con los ojos del presente. No se conoce, hasta el presente, ningún incidente escandaloso de importancia significativa en relación con la gestión del gasto público parlamentario. Otra cosa es que la crisis económica que asoló a nuestro país exigiera también al Parlamento esfuerzos de restricción del gasto. Pero no derivados de un gasto excesivo sino de una realidad económica agobiante.

Comprender cabalmente cuál es la tarea que el Parlamento tiene atribuida constitucionalmente es capital. Es cierto que asistimos hoy en día a una mayor demanda de apertura de los legislativos a la realidad social circundante. Satisfacer esta demanda requiere de nuevas iniciativas y de una sensibilidad especial. De ahí a competir con las redes sociales, con las organizaciones no gubernamentales o con entidades culturales media un trecho, y en ese recorrido existe el riesgo cierto de realizar ese papel mucho peor que esas entidades, a la par que se olvida, pospone o deteriora el ejercicio de aquellas funciones que son propias del Parlamento y que nadie puede ejecutar por delegación.

Como en la parábola bíblica de los talentos, al Parlamento se le puede y debe exigir por cómo realiza las funciones que le son propias. Desviar

el escrutinio hacia otras tareas puede ser una hábil tarea de distracción. Lo que es seguro es que, en mi opinión, puede tener efectos letales en un futuro para el Legislativo.

VIII. EPÍLOGO

Una contribución de esta naturaleza no puede acabar con unas conclusiones al uso. Dada la ausencia de pretensiones científicas, nada hay que concluir ni mucho menos demostrar. Tómense estas líneas como una suerte de reflexión puramente personal de lo visto y experimentado a lo largo de una dilatada carrera profesional al servicio de las Cortes Generales. Con toda seguridad muchas personas de trayectoria similar discreparán de esta perspectiva. Y probablemente tendrán razón. Su razón. La mía es la que he tratado de exponer en este trabajo. La celebración de los cuarenta años de la Constitución española es especialmente significativa para mí que pertenezco a la primera promoción de licenciados en Derecho salidos de la Universidad española tras la entrada en vigor de la misma. Y que he trabajado siempre en las Cortes Generales intentando contribuir a su más recta y cabal aplicación. He dedicado toda mi vida profesional al servicio del Parlamento (y he sido retribuido más que generosamente, en todos los sentidos, por ello). De ahí esta modesta contribución cuya pretensión es fundamentalmente utilitarista y no de alta elaboración doctrinal, como es evidente.

EL PLENO COMO MÁXIMA EXPRESIÓN DEL PARLAMENTO: REFLEXIONES DESDE EL SALÓN DE SESIONES

Pablo PENDÁS PRIETO

Letrado de las Cortes Generales
Asistencia Técnico-Parlamentaria

RESUMEN

Históricamente, la Asamblea se identifica con el Pleno, reunión conjunta de todos los miembros de la Cámara, de la que se desprenden con el tiempo otros órganos de carácter funcional. Hoy día, el Pleno sigue expresando la versión solemne del funcionamiento parlamentario y, en la democracia mediática de nuestro tiempo, es el escenario de los episodios políticos que suscitan el interés de la opinión pública. Este trabajo tiene por objeto reflexionar sobre la realidad actual del Pleno, con especial referencia al Congreso de los Diputados, apuntando algunos criterios de reforma para reforzar el interés de los debates. Todo ello en el marco de una defensa objetiva y razonada de la democracia representativa como única forma legítima de gobierno, de la cual el Parlamento debe ser centro y eje como reflejo de la voluntad de los ciudadanos.

Palabras clave: Parlamento, Pleno, escenario, democracia mediática.

ABSTRACT

Historically, the Parliament is identified with the Plenary session, as the joint meeting of all MPs, from which other functional bodies emerge. Nowadays, the Plenary continues to represent the solemn version of the House and, in the 21st century media democracy, it is the “scenario” in which all the relevant political episodes take place. This essay aims to reflect on the current reality of the Plenary of the Spanish Congress of Deputies, introducing some criteria for reform in order to restore the public’s attention on the debates, all within the frame of the defense of representative government as the only

legitimate today, in which Parliament must be nuclear as the sole institution reflecting the will of the people.

Keywords: Parliament, Plenary, Scenario, Media democracy.

SUMARIO: I. EVOLUCIÓN DEL PARLAMENTO PLENO. II. EL PLENO GRUPOCRÁTICO. III. OBSERVACIONES PERSONALES

La conmemoración del 40 aniversario de la Constitución supone una gran oportunidad para reflexionar acerca de nuestra evolución política e institucional a lo largo de estas décadas. La España constitucional es un enorme éxito, con letras mayúsculas, que ha proporcionado a España el periodo de mayor estabilidad política, económica y social desde que, en 1812, dio comienzo nuestra era constitucional. El periodo de la Restauración constituye en términos de duración temporal la única comparación posible con el actual aunque, a pesar de su extraordinario esplendor cultural, aquél no se vio acompañado de un marco institucional estable ni mucho menos de una evolución política coherente.

La Transición y el modelo político que trajo consigo han convertido a España en una democracia plena, homologable a las más avanzadas del mundo y así es reconocida internacionalmente. No debemos dejarnos llevar por un pesimismo melancólico que resulta estéril, ya que los problemas derivados del laberinto territorial, además de no constituir una novedad, distan mucho de ser irresolubles. Tampoco lo es en la experiencia histórica de ningún país la necesidad de adaptar una Constitución a las nuevas generaciones y realidades sociales emergentes en cada periodo histórico puesto que, como nos recuerda Jefferson, el mundo pertenece a la generación viviente. En este sentido cabe recordar que, de conseguir materializar la mencionada actualización constitucional, sería la primera reforma de calado de nuestro constitucionalismo. En efecto, ningún cambio profundo se logró en el pasado sin derogar la Constitución vigente y aprobando una de nuevo cuño.

Las consideraciones anteriores son plenamente aplicables a las Cortes Generales, como institución depositaria de la soberanía del pueblo español al que representan, según el artículo 66 de la Constitución. Es y debe ser el Parlamento el centro y eje de la vida política de un Estado constitucional, aunque ya Sir Edward Coke hablaba en el siglo XVII de “*lex permanenti*” cuyo despliegue puede seguirse históricamente desde la “ecclesia” griega, el Senado y los comicios en Roma y, por supuesto, las Cortes, Parlamentos o Dietas medievales. Lo que hoy se conoce como Pleno era, antes del periodo ilustrado, el único órgano parlamentario, hasta el punto de que la Sesión Plenaria era “el” Parlamento, concebido como Asamblea itinerante que se reunía cada cierto tiempo, normalmente a petición del Rey. Sin embargo y, a pesar de que hoy día existen otros órganos parlamentarios, que actúan con competencia legislativa plena en algunos casos, hay algo que

no ha cambiado: los ciudadanos siguen asociando al Pleno con la propia Cámara en exclusiva mientras que los trabajos de Comisiones, Subcomisiones y Ponencias permanecen en la oscuridad para la inmensa mayoría. Ya lo reconocía Eugène Pierre cuando hablaba de la imposibilidad de “aislar” el tema del Pleno en el marco de un tratado de Derecho Parlamentario, ya que el Pleno se identifica con la propia Cámara, al ser la reunión de todos los miembros de derecho que integran la misma y al someterse a él para su deliberación y aprobación los asuntos de mayor trascendencia así como por el hecho de ser el órgano con una competencia general sobre todos los asuntos, en tanto no se especifique la de otro distinto.

A partir de estas consideraciones, vamos a ordenar nuestro trabajo en tres apartados. En el primero, haremos un breve repaso por la evolución histórica del Parlamento en la medida en que este se identifica con el Pleno. A continuación, algunas observaciones acerca de los rasgos identificadores del Pleno como órgano en nuestro tiempo. Para concluir, una serie de reflexiones en lo que atañe al desarrollo de las sesiones en este apasionante periodo político en el que nos corresponde ejercer como Letrados en el Pleno del Congreso.

I. EVOLUCIÓN DEL PARLAMENTO-PLENO

En un sentido puramente filosófico, el Parlamento tiene su origen en la Alta Edad Media, con las reuniones de Carlomagno con sus nobles que describe *La chanson de Roland*, así como en ciertas conversaciones en los claustros, vistas con desconfianza por las reglas monásticas. En Inglaterra, se llamará “*Parliament*” al consejo de los nobles con el Rey, y así se afianza esta denominación genérica para las Asambleas Representativas, llamadas “Cortes” en España o “Dieta” en Alemania y, con la singularidad de Francia donde existen “Parlamentos judiciales”.

A su vez, en sentido etimológico, Parlamento se identifica con “discurso”, es decir, con una pieza oratoria que busca la persuasión del oyente con objeto de resolver los problemas mediante el intercambio de argumentos. Personajes tan dispares como Pericles, Robespierre o Winston Churchill han pasado a la historia del noble arte de la oratoria. Entre los nuestros, Antonio Cánovas, Emilio Castelar o Manuel Azaña han regalado a la Cámara extraordinarias intervenciones.

Históricamente, el origen de las Asambleas se sitúa en la *polis* griega, en el marco de la democracia directa. Además de la *eclesia* ateniense, donde existen procedimientos muy articulados de debate, también el Senado romano o las asambleas de guerreros germanos forman parte de esta evolución que cristaliza en la Edad Media a distintos niveles: las ya mencionadas Asambleas del Rey con sus magnates, como el Aula Regia de la España visigoda; los Concilios en el ámbito de la Iglesia y, sobre todo, la idea de “Constitución estamental”, estudiada por Gierke, que refleja el dualismo *Rex-Regnum*, siendo este último la representación de los estamentos privilegiados que se reúnen en las Asambleas.

Así surge el Parlamento modelo de Simón de Monfort, ya claramente bicameral con los Lores y los Comunes, si bien ya antes, en el Fuero de León de 1188, se convocó a los “procuradores” en defensa de las ciudades con voto en las Cortes. De ahí que se considere con buenas razones a León como cuna del parlamentarismo. No es sin embargo hasta el siglo XVII cuando se configura el modelo clásico de la Cámara de los Comunes sobre una nueva configuración social: frente al absolutismo al estilo continental de los Estuardo, surge una clase media urbana y una *gentry* rural que representa una nueva economía mercantil y preindustrial. Surgen así lo que se llaman *Liberties of the Commons*, entre ellas el derecho a debatir libremente así como la inviolabilidad parlamentaria o el *freedom from arrest*, es decir, el derecho de los miembros de la Cámara a desplazarse sin ser perturbados por los agentes del Rey, desde su casa al Parlamento de Westminster y regreso, origen de la inmunidad parlamentaria. Estas libertades concebidas todavía como privilegios de un grupo social, permiten el origen de un Parlamento moderno y representativo, aunque muy lejano todavía del actual. Sin embargo, a partir de la Revolución Gloriosa de 1689 ya surgen los elementos propios del parlamentarismo que llega a nuestros días.

Aquí nos interesan las secuelas en el plano parlamentario de esta nueva realidad, cuyo eje es la relación fiduciaria entre Gobierno y Parlamento, esencia del parlamentarismo y origen de la función de control del Pleno actual y demás órganos de la Cámara. Surge propiamente el Gabinete, durante el reinado de la reina Ana. La palabra *cabinet*, de origen francés, designaba una alcoba destinada a entrevistas reservadas y se utilizó porque allí se reunían los consejeros más cercanos a la reina. Poco a poco se fue imponiendo, sobre todo con los *whigs* la homogeneidad política de

los miembros de este Gabinete, que surgen de la mayoría parlamentaria. En el seno del mismo, destaca la figura del Primer Ministro, consolidada desde Walpole, que prefiere pertenecer a los Comunes y no a los Lores, creando así un decisivo precedente. En 1748 Pitt el Joven solicita al Rey la disolución de los Comunes de manera que se establece la facultad del Primer Ministro de decidir *de facto* esa disolución para que se convoquen nuevas elecciones. Desde el primer momento, el *impeachment* (Bolingbroke contra Walpole o Walpole contra Bolingbroke y contra Lord Melville), una institución de naturaleza penal, se utilizó para derribar al Gobierno. Sin embargo, paulatinamente surgen mociones (de censura) por las cuales se exige responsabilidad política a los miembros del Gabinete, sin mezclarse con la penal. Al principio, la responsabilidad era individual de cada Ministro, pero luego se transforma en colectiva. Así en 1782, la Cámara de los Comunes exige y obtiene el cese del gabinete de Lord North y el Rey, aún en contra de su voluntad, se ve obligado a aceptarla, como recoge el clásico F.W. Maitland en su Historia constitucional de Inglaterra. Es por tanto, la primera moción de censura de la historia, derivada del fracaso del Gobierno ante las colonias americanas. También van surgiendo paulatinamente los mecanismos de control ordinario: preguntas (*question time*) debate anual de Presupuestos o el debate sobre el discurso anual de la Corona (al surgir *the adress in replay to the King's speech*).

En realidad, estamos todavía en la vieja Inglaterra, rural y anticuada, cuyo sistema jurídico es magnificado por Sir William Blackstone en sus famosos *Comentarios*. Frente a ella, la nueva Inglaterra, burguesa e industrial, tendrá su explosión ideológica con Bentham y los utilitaristas, cuya influencia llegó también al terreno político, ya en el siglo XIX y tendrá su plasmación en el Reform Bill Act electoral de 1832, que otorga representación en los Comunes a las ciudades industriales como Liverpool o Manchester y termina con los “burgos podridos” como Old Sarum (antigua Salisbury), que estaban abandonados pero cuyo dueño seguía enviando representantes a Westminster. Todo ello tendría su plasmación en la hegemonía inglesa a lo largo del XIX, producto de la Revolución Industrial y del Imperio colonial y produce la formación, por vía práctica y empírica de la forma parlamentaria de gobierno, hoy día recogida en el artículo 1.3 de nuestra Constitución según el cual “la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”.

La enseñanza principal en el caso británico es sin duda, la primacía de los hechos de la vida real sobre las teorías abstractas, ya que como diría mucho después Sir Winston Churchill “*logic has proved fatal for parliamentary government*”.

El Estado constitucional nace a finales del siglo XVIII con un señalado protagonismo de las instituciones representativas. En las colonias británicas, los Congresos de Filadelfia tienen un papel troncal en la aprobación tanto de la Declaración de Independencia en 1776 como de la Constitución posterior de 1787, con un Congreso bicameral compuesto por la Cámara de Representantes y el Senado, este último hoy la Cámara Alta más poderosa del mundo. Por su parte, en la Revolución Francesa, es decisiva la rebelión del Tercer Estado frente al funcionamiento de los Estados Generales, el viejo Parlamento estamental, convocado por el Rey en plena crisis del absolutismo. La nueva Asamblea Nacional se transforma en Asamblea Constituyente, en la célebre reunión del Jeu de Pomme, se reúne conjuntamente y no por estamentos y establece el mandato representativo frente al antiguo mandato imperativo, rompiendo físicamente los viejos *cahiers* de instrucciones. Años después, las Cortes de Cádiz con sus brillantes debates y su ambiente apasionante suponen, como destaca Miguel Artola, la gran aportación de la historia parlamentaria española a los orígenes del Estado constitucional.

En teoría, el siglo XIX es el siglo de oro del Parlamento clásico. Surgen ideas como la “soberanía parlamentaria”, de modo que el legislativo hace y deshace gobiernos y, a la vez, está exento de control jurisdiccional en base a la teoría de los “*interna corporis acta*”. En este modelo ideal, que probablemente nunca existió en la práctica, el Parlamento se configura como asamblea de “notables”: cada diputado obedece solo a su propio criterio y se intercambian discursos que –supuestamente– influyen en el voto racional y reflexivo. No fue ciertamente el Parlamento representativo que conocemos hoy día (el sufragio universal no se extendió hasta el siglo XX), pero fue sin duda la época en la que el poder legislativo fue el centro de la vida política de manera más acusada. A ello contribuyó el constante seguimiento que los medios recién creados realizaban de sus sesiones. Los panfletos y escritos ocasionales tienen ya un papel determinante durante las Revoluciones del siglo XVIII, como refleja la gran obra de Ramón Solís sobre el Cádiz de las Cortes. Sin embargo, durante el siglo XIX fue la prensa escrita y periódica

la que constituye la gran novedad, con una creciente influencia política como demuestra que algunos autores como Walter Bagehot se quejan amargamente de que *The Times* ponga y quite a los miembros del Ejecutivo con sus grandes crónicas parlamentarias. Una visita al Museo de la Revolución Americana de Filadelfia basta para comprobar cómo toda la información de prensa de la época aparecía vinculada a los debates y era realizada desde la propia sede parlamentaria. En Reino Unido, los principales avances de la época (la abolición de las “corn laws”, las primeras leyes que regulaban las condiciones de vida de los trabajadores o los avances en la autonomía de Irlanda) no solo son impulsados por la función de *indirizzo político* que ostenta el Parlamento de Westminster sino que son objetivo de las mejores crónicas de la época. El estilo del periodismo sin embargo ha cambiado hoy día y, más que a la pura información como sucedía entonces, la existencia de medios electrónicos más ágiles exige a los grandes periódicos un estilo orientado más al análisis y la opinión.

Por su parte, el debate presupuestario constituía sin duda el momento parlamentario del año, como refleja la única excepción a la prohibición general de consumir bebidas para el Canciller del Exequer durante el transcurso de dicho debate. Aunque hoy día esto siga siendo así jurídicamente (y, de hecho, el artículo 133.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados afirma que “el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado gozará de preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de la Cámara”), ello no se refleja en absoluto en las crónicas mediáticas que le otorgan una importancia convencional, más allá del debate de presentación del proyecto.

La función de control fue sin embargo la que brilló con luz propia como claro antecedente de la actual. Ya hemos mencionado la primera censura de Lord North y la caída de su Gabinete, pero también las Comisiones de Investigación (entre ellas la célebre Comisión que investiga los abusos por parte de la Compañía de las Indias Orientales, con papel destacado de Burke) y las preguntas al Gobierno o la inexistencia de disciplina de grupo constituyen referentes de un Parlamento donde el protagonista es el diputado individual, en clara expansión y pletórico de confianza y facultades.

El “mito” del Parlamento democrático sin embargo, entra en crisis en la primera posguerra, en el contexto de la sociedad de masas, la crisis

económica y los conflictos internacionales. Así, el debate sobre el papel de los Parlamentos se plantea en una influyente obra de Lord Bryce, *“Modern Parliaments”* de 1921, que utiliza por primera vez la palabra “crisis” del Parlamento, desde una perspectiva de defensa del sistema democrático. Las críticas más duras proceden de la corriente decisionista, que cuestiona los fundamentos de la democracia con Carl Schmitt como máximo exponente, en su célebre polémica con Kelsen. Surgen entonces Asambleas no electivas, vinculadas con la representación de sectores sociales y económicos, especialmente en el ámbito del fascismo y el corporativismo, así como “soviets” controlados por el Partido único en el ámbito del comunismo soviético. Los tiempos han cambiado para siempre y es inútil la nostalgia sobre un Parlamento (real o imaginario) que no volverá nunca a ser el mismo.

II. EL PLENO GRUPOCRÁTICO

En buena teoría constitucional, el Parlamento es el órgano deliberante por definición en el que dicha función deliberativa es tan importante como la toma de decisiones. Así lo recoge el TC en su Auto 135/2004, en el que reconoce a la institución parlamentaria como “sede natural del debate político”, rechazando que el debate en cuanto a tal pueda ser sometido a control jurisdiccional, ya que la impugnación debe versar sobre los acuerdos pero nunca sobre la discusión.

El Pleno, en cuanto que órgano esencial de trabajo de la Cámara, es la sede natural de dicha función deliberante. En efecto, es el órgano externo por excelencia, expresión simbólica de la democracia representativa y sede de los actos de mayor relevancia, desde la Solemne Sesión de Apertura de cada Legislatura hasta la intervención de Jefes de Estado extranjeros. Precisamente por ello, la regla general es la publicidad de sus trabajos, de modo que las sesiones secretas tienen carácter excepcional. En fin, el Pleno funciona con mayor solemnidad que otros órganos, con aplicación rigurosa de los turnos de palabra y en las votaciones, aunque en nuestros días se haya matizado (incluso hasta el exceso) esa “democracia ceremoniosa” de la que hablaba Burdeau.

A pesar de su protagonismo indiscutible en la vida de la Cámara (o precisamente por ello), las menciones jurídicas al Pleno como órgano son muy escasas. En la Constitución solo hay dos referencias nominales al

mismo: una general, en el artículo 75.1, cuando afirma que “las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones”; y otra sobre publicidad cuando, en el artículo 80, precisa que “las sesiones de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento”. Lo mismo ocurre en el Reglamento del Congreso, cuyo artículo 54 se refiere a la convocatoria del Pleno mientras que el artículo 55 hace referencia a aspectos concretos del Salón de Sesiones como la distribución de asientos de los Diputados, que se organiza por Grupos Parlamentarios y ocupando siempre el mismo escaño, según la tradición que procede de la Revolución Francesa y en base a su ideología a la “derecha” o a la “izquierda” de la Presidencia, o el llamado “banco azul” para los miembros del Gobierno. Dichas referencias son escasas debido a que *la inmensa mayoría de menciones al Congreso de los Diputados en la Constitución podrían entenderse referidas al propio Pleno*, en cuanto a que titular de todas las competencias, salvo que se establezca lo contrario. De hecho, esta propia identificación del Pleno con la Asamblea legislativa hace que solo tengan sentido las referencias al Pleno cuando en la Cámara existan otros órganos distintos de forma que, dada la inexistencia de los mismos en periodos históricos anteriores, esta denominación solo se da en la etapa del constitucionalismo histórico. Sin embargo, hemos de insistir en que, si bien desde el punto de vista social el Pleno y la Cámara se identifican, no así desde el punto de vista jurídico ya que la Cámara existe *de facto* una vez constituida esté o no reunido el Pleno, pero no así el Pleno sin la constitución de la Cámara ya que las reuniones sin convocatoria reglamentaria no vincularán a la misma.

Dicha convocatoria es competencia del Presidente, a iniciativa propia o a petición de dos Grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara (artículo 54 RC). Por pura lógica jurídica, la desconvocatoria debería regirse por estos mismos requisitos de convocatoria. Además, el artículo 73.1 de la Constitución establece que “las Cámaras se reúnen anualmente en dos periodos ordinarios de sesiones: el primero de septiembre a diciembre; y el segundo, de febrero a junio”, añadiendo a continuación que podrán reunirse en sesión extraordinaria a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de sus miembros. Dichas sesiones deben convocarse sobre un orden del día determinado y se clausuran una vez agotado este último. Respecto de estos últimos requisitos, conviene señalar que, de cumplirse todos ellos, la

celebración de la sesión extraordinaria resulta obligada. De hecho, en 2011, se ha adoptado tanto por el Congreso como por el Senado, una práctica de reuniones habituales durante los meses de enero y julio e incluso agosto, sin necesidad de reforma de la Constitución ni del Reglamento y en este sentido se pronuncia un dictamen de la Secretaría General del Senado, publicado en la *Revista de las Cortes Generales*. No obstante, debe citarse el Auto del TC 42/1997 relativo al Parlamento de Galicia, según el cual cabe que el Reglamento parlamentario supedite esa convocatoria a que se fije el orden del día por el procedimiento habitual de la Cámara. Curiosamente, la fecha exacta de inicio y cierre de los periodos de sesiones no aparece determinada en los Reglamentos, pero las Mesas de las Cámaras determinan las fechas, según una práctica que las hace coincidir con los meses completos a que se refiere la Constitución, puesto que en los sistemas bicamerales como el español, resulta obligado garantizar un funcionamiento simultáneo (o al menos armónico) de ambas Cámaras.

Tema destacable es el cómputo de plazos. Según los Reglamentos (muy coordinados en esta materia) solo se computan los días hábiles y los señalados por meses se computan de fecha a fecha. Así pues, se excluyen del cómputo los periodos en los que no hay sesiones ordinarias, salvo que el asunto en cuestión esté incluido en el orden del día de una sesión extraordinaria. Al margen de otros aspectos, esta regla resulta fundamental para el cómputo del plazo de dos meses (en caso ordinario) de que dispone el Senado para vetar o enmendar, en el marco del procedimiento legislativo según establece el artículo 90 de la Constitución. Por último, señalar que esta suspensión de plazos afecta a los asuntos parlamentarios *stricto sensu*, mientras que, en lo concerniente a la Administración parlamentaria, la práctica refleja que no se da tal interrupción, ni siquiera durante los periodos entre legislaturas.

Al margen de su raquítica regulación, el aspecto esencial del Pleno en cuanto que órgano de trabajo es el papel omnipresente de los Grupos Parlamentarios en su convocatoria, organización, funcionamiento y desarrollo de los debates, hasta el punto de que algunos autores como López Garrido hablan de “Parlamento de Grupos” o incluso de “Parlamento de portavoces”: “Parlamento grupocrático” es una expresión acuñada por A. Manzella, hoy día de uso común. El propio Tribunal Constitucional (en su STC 64/2002) reconoce esta “realidad política y parlamentaria indiscutible”

porque los Grupos aglutinan y dan forma a las corrientes políticas presentes en la Cámara. En la actualidad, no solo se configuran como el factor esencial en la vida de la Cámara, sino como intermediarios entre los ciudadanos y la propia institución parlamentaria de la que forman parte. En un estado ideal de cosas, los Grupos, en contacto directo con el ciudadano a través de los partidos políticos, recopilan inquietudes del ciudadano y las convierten en iniciativas que entran en el orden del día de los órganos de la Cámara.

Esta figura siempre ha suscitado un acalorado debate sobre su personalidad jurídica, cuestión muy compleja. En nuestra opinión, al igual que los partidos no son propiamente órganos del Estado, los Grupos no son órganos *ad extra* del Parlamento puesto que su actividad es específicamente interna, de manera que una reunión de Grupo no vincula con sus decisiones a la Cámara y sería en rigor una mera reunión de parlamentarios con los efectos del artículo 67.3 de la Constitución, de modo que “no pueden ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios”. Es esta una de esas materias en el que los esquemas jurídicos al uso no siempre son aplicables a entidades que se mueven por definición en un claroscuro jurídico.

Otra cuestión polémica deriva de la relación entre partido político y grupo parlamentario, sobre la base de que son realidades conceptualmente distintas, al margen de su identidad fáctica en muchos casos, puesto que suelen ser emanación de los partidos. Así lo confirma el TC (STC 36/1990), que concluye que el Grupo es “correlato del partido dentro de la Cámara”, aunque matiza que tiene personalidad propia y no puede considerarse un órgano del partido. Prueba de ello es que los Grupos en cuanto a tales ostentan legitimación procesal ante el TC para defender eventuales violaciones de derechos fundamentales en el ejercicio de sus funciones y, *sensu contrario*, la lesión del derecho de un parlamentario puede suponer lesión de todo el Grupo al que pertenece (STC 361/2006). De hecho, en la práctica, se configura una relación de dependencia entre ambos ya que los Grupos suelen seguir las instrucciones de los órganos del partido e incluso exigiendo disciplina de voto en los Estatutos de los mismos que, en esta materia, se sitúan al límite de la vulneración del mandato imperativo del artículo 67.2 de la Constitución y, por ende, del núcleo esencial del *ius in officium* del representante derivado del artículo 23.2 de la Carta Magna. Sin embargo, en un plano estrictamente jurídico, el llamado “mandato de partido” es rechazado por una jurisprudencia constitucional muy consolidada sobre

la titularidad de los cargos públicos representativos, que tiene su origen en la conocida sentencia acerca de los concejales de Andújar (STC 5/1983), confirmada poco después en casos similares. En estos casos, se declara inconstitucional la previsión de la entonces vigente Ley de elecciones locales, según la cual si un concejal deja de pertenecer a un partido, cesa en el cargo y la vacante se atribuye al siguiente en la lista. Por tanto, la persona y no el partido, es titular del mandato, criterio consolidado incluso cuando se trata de “expulsión” del Partido y no de abandono voluntario del mismo (STC 298/2006). Por supuesto, aunque esta jurisprudencia se produce casi siempre en relación con representantes a nivel local, es aplicable a todos los cargos representativos, provocando que la relación entre representantes y representados no puede romperse por la voluntad de los partidos.

En el plano histórico, debemos recordar su origen moderno en el Parlamento inglés, en el transcurso de las luchas de los Estuardo contra los Comunes, tan brillantemente descritas por Christopher Hill en su obra “The Century of the Revolution”. Surgen los Tories y los Whigs que se forman como grupos que toman posición en contra y a favor del Acta de Exclusión. En los comienzos del siglo XIX, en el marco del protagonismo del parlamentario individual en el seno de las Cámaras de notables, estos evolucionan hacia camarillas frágiles y cambiantes que hacen muy difícil la vida interna de la institución y no es sino en el periodo de entreguerras, cuando surgen regulaciones en Alemania, con las llamadas “fracciones” parlamentarias, reflejada en nuestro país en el Reglamento del Congreso de la II República de 1934.

Nuestra Constitución es muy escueta a la hora de referirse a ellos y solo aparecen como tales en el artículo 78.1, en el marco de la Diputación Permanente, “compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los Grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica”. Sin dicha denominación, no obstante, se percibe su presencia –fragmentaria y dispersa– en el marco del artículo 20.3 según el cual “la ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos” o, asimismo, en el marco del procedimiento de investidura: el artículo 99.1 describe su inicio con las consultas del Rey con los “Grupos políticos que hayan obtenido representación parlamentaria”. Sorprenden,

al igual que ocurre con el Pleno, las pocas referencias a unos Grupos parlamentarios cuyo protagonismo es tal en la vida de la institución que no existe órgano que no se organice en torno a ellos. Sin embargo, bastan estas escuetas referencias para comprobar como desde la propia Constitución se instituye a los Grupos como fórmula de organización básica de funcionamiento y se desplaza a los parlamentarios individuales.

Este desplazamiento del diputado es una característica común de todos los sistemas políticos de corte parlamentario de la II posguerra mundial. En este parlamentarismo racionalizado, no cabe duda de la pérdida de gran parte del *indirizzo político* de las Cortes, que se limitan a hacer posibles las iniciativas de un Ejecutivo, que fija la agenda y goza de la confianza de la mayoría parlamentaria que lo apoya para hacerla posible, siempre y cuando exista tal mayoría y funcione de forma coherente. Sin embargo, si tomamos como eje su utilidad y su funcionamiento, no cabe duda de que legislan con eficacia sobre los proyectos del Gobierno, al que apoyan sólidamente, reflejando dicho apoyo al mismo entre el electorado y, por ende, su capacidad de ser expresión del pluralismo político y fiel reflejo de la evolución de la opinión pública.

III. OBSERVACIONES PERSONALES

El recurrente pesimismo de los constitucionalistas acerca de la “crisis” del Parlamento es una constante en la literatura parlamentaria desde que, hace ya un siglo, Carl Schmitt, en el marco de su famosa polémica con Kelsen, criticara el “espectro vacío” de la República de Weimar. Superados los desafíos totalitarios, en los últimos decenios del pasado siglo, dicha crítica se centró en la crisis de representatividad mientras que en lo que va del presente se ha añadido a ello una presunta incapacidad de los mismos y su carácter anticuado para las nuevas generaciones por ser incapaces de adaptarse a las nuevas tecnologías. De ahí las propuestas actuales sobre “Parlamento abierto”, todavía en fase de debate y maduración doctrinal.

Lo cierto es que todavía nos queda por imaginar una forma de gobierno de cualquier naturaleza o condición a la que la institución parlamentaria no se haya adaptado. En efecto, el Parlamento es espejo de la realidad, hoy como depositario de la soberanía del pueblo, pero antes lo fue de la preponderancia de intereses corporativos o de la burguesía y,

mucho antes, de la nobleza y el clero. De la misma forma que el Estado constitucional es hoy día la única forma legítima de gobierno, no lo fue en anteriores periodos históricos y, por ello, no podemos caer en un excesivo determinismo que nos conduzca a pensar que todo el proceso histórico conducía por necesidad al modelo actual de organización política. Ello nos llevaría a considerar que antes de la Ilustración no hubo institución parlamentaria, cuando lo cierto es que sí la hubo, pero en términos muy diferentes. No deberíamos creernos mejores historiadores, filósofos y más “demócratas” que nuestros antepasados puesto que no lo somos. Juzgar el pasado con filtros ideológicos del presente resulta inútil y contraproducente.

Dicho lo anterior, la primera reflexión que cabe realizar de estos 40 años de sesiones plenarias en el periodo constitucional del 78 nos lleva a concluir que su desarrollo ha estado marcado, en todas las legislaturas, por una extraordinaria estabilidad, al igual que ocurre en el resto de países comunitarios. La regulación pormenorizada del Reglamento y la aparente irreformabilidad que ha demostrado este a lo largo de las últimas décadas hacen que cada sesión plenaria discurra de la misma forma en el presente que en la época de aprobación de los Reglamentos de las Cámaras. Con la excepción de la reciente disminución de tiempos para el debate de algunas iniciativas (en proyectos y proposiciones de ley fundamentalmente), ha habido pocos cambios y, tal vez, así tenga que ser. Al fin y al cabo, podrían alterarse los órdenes del día y las fechas de unos y otros asuntos, pero no puede suprimirse el debate ni evitarse que el Parlamento sea una institución mucho mas compleja y farragosa que el resto de poderes del Estado ni tampoco que sus miembros (acaso con la notable excepción de los Portavoces) sean mucho menos conocidos para la opinión pública que los miembros del Ejecutivo. Una institución tan compleja como el Parlamento, con largas horas de debate no siempre productivas y con la capacidad decisoria limitada por la omnipresencia del Ejecutivo, no tiene encaje sencillo en los tiempos pos-modernos. Como veremos después, puede evitarse la inutilidad de algunos debates así como también mejorarse la utilidad y eficacia de las decisiones tomadas, pero no el mero hecho de que su organización sea compleja.

Por lo anterior, los cambios experimentados en las sesiones plenarias han venido de la mano de factores externos, impulsados por razones sociológicas y tecnológicas, que podríamos resumir en la expresión “democracia mediática”, ya que hoy día la democracia de masas fluye a través de cauces

mediáticos. Ello supone que la acción política debe simplificar los mensajes para hacerlos accesibles a las grandes mayorías así como generar confianza, a través de un lenguaje que actúe como un sistema de valores entendibles y, esencialmente, dominar la “agenda” o marco (*frame*) del debate. Esto último supone llevar la iniciativa sobre los temas que se discuten y obligar al adversario a actuar de forma reactiva. Ello se ha conseguido solo a medias, ya que si bien los Grupos se disputan la agenda política entre sí, lo cierto es que las prioridades que manejan no suelen estar orientadas al cumplimiento de su programa electoral sino a la atención mediática que pueda generar en ese momento la propuesta. Es decir, lo que, en términos coloquiales, se conoce como “legislar a golpe de noticia” de la que se acusan unos y otros pero que todos sin excepción practican. Nos hemos convertido en una democracia de audiencia, como afirma Pierre Rosanvallon, ya que los medios han modificado nuestra vida sensorial y nuestros procesos mentales, hasta el punto de que algunos teóricos de la posmodernidad hablan de una “pseudorealidad” y hoy día está en pleno auge el debate sobre las *fake news*.

Pero no ha sido únicamente la iniciativa política la que ha sido sustraída a los Grupos, sino que la propia *función deliberativa* también ha sido usurpada al Pleno por los medios de comunicación. Lo que los medios dicen que ha ocurrido en la sesión “es” lo que ha ocurrido en la misma y, por ello, esta no llega realmente a los ciudadanos de forma directa a través de la retransmisión en directo del Canal parlamentario, sino por vía de los programas de debate político y de los breves momentos de la sesión que estos transmiten, coincidiendo generalmente con los mas agrios enfrentamientos y no con los momentos que reflejan consensos, que desde luego también los hay. Esta apropiación mediática del debate queda reflejada en la manera de proceder de los diputados en el transcurso de la sesión. Dado que el gesto y el momento valen más que la palabra, se dan situaciones rocambolescas como la que se produce cuando un diputado interviene para contrarrestar los argumentos de otro mostrando una pancarta. Pero ésta resulta ilegible para el diputado —teóricamente— receptor de la intervención bien por la distancia a la que se encuentra su escaño o bien porque la referida pancarta ni siquiera está dirigida hacia donde este se encuentra, haciendo imposible el contacto visual, sino hacia los dos extremos del hemiciclo habilitados para los fotógrafos. Sabedores de que la gesticulación es fuente de portadas, ni siquiera resulta necesaria la mas mínima construcción dialéctica (y mucho menos la persuasión al ciudadano a través de la palabra) sino la

planificación (individual o coordinada con los demás miembros del Grupo al que pertenezca) de una determinada actuación en el *escenario* que supone el Pleno para lograr el mayor efectismo mediático y la reacción pasional y emotiva de la parte mas radical de los votantes.

En conexión con lo anterior y con lo mencionado sobre el estricto mandato de partido, se encuentra el problema de la calidad y espontaneidad de los debates. La lógica inexorable del Estado de Partidos hace inevitable el hecho de que cuando un diputado sube a la tribuna, lo haga para defender la posición del Grupo al que pertenece y, en última instancia, el sentido de su voto. Esto es algo evidente y lógico pero solo en cierta medida. En primer término, porque en algunos países de nuestro entorno se dan los *cross votings* en múltiples debates, sobre todo en los que atañen a cuestiones de conciencia, pero también porque los diputados si podrían tener mayor libertad para argumentar su postura, siempre en el marco de la posición de su grupo. El hecho de que esto no suceda convierte al diputado en un mero mensajero y transmisor del argumentario del Grupo, lo que hace el debate previsible y repleto de lugares comunes y oratoria prefabricada y, en consecuencia, poco atractivo para el ciudadano medio, cuyos problemas inmediatos no resisten las excesivas divagaciones.

En efecto, queda diluida la función del debate si este no resulta atractivo para los ciudadanos y medios. Percibimos demasiados discursos estáticos que no son reactivos a los argumentos del adversario, sino independientes a lo que este haya hecho referencia. A ello no ayuda el hecho de que todos los Grupos tengan necesariamente que tomar posición ante todos los asuntos debatidos, ya que en muchas ocasiones es muy evidente que se toma la palabra por acumular una intervención en el ranking de diputados más activos, pero no porque se quiera aportar novedad. Ello hace que los debates se alarguen innecesariamente y nos lleva a preguntarnos si no sería lógico introducir tiempos límite para la tramitación de todos los asuntos (siguiendo el modelo de las preguntas) y si resulta conveniente que los miembros del Gobierno (o comparecientes en la Comisión) dispongan de tiempo ilimitado en su turno de intervención, ya que muchas veces solo sirven para atemperar y convertir el debate en una sucesión de monólogos.

No solo las medidas anteriores mejorarían la viveza del debate, sino que contribuirían a conectar a los ciudadanos con la institución parlamen-

taria. Con independencia de que haya razones objetivas de trabajo que lo justifiquen, lo cierto es que es difícilmente digerible para el gran público el transcurso de una sesión en la que se debatan temas vitales como los presupuestos o la sanidad contemplando medio vacío el Salón de Sesiones. Ello sería fácilmente solucionable introduciendo un *quórum* de asistencia a las mismas, no solo en el momento de la votación sino durante la misma. Pero también planificando racionalmente el trabajo parlamentario, con criterios razonables y prácticos.

Sin embargo, no conviene dejarse llevar por la nostalgia ni pretender que el Parlamento en pleno siglo XXI funcione al modo del parlamentarismo clásico y se debe aceptar como inevitable que la función del diputado ya no consiste en persuadir al adversario político (si es que alguna vez lo fue), sino en movilizar al votante. Por ello, los cambios descritos en párrafos anteriores son estructurales y han venido para quedarse, dado que no son producto de reformas jurídicas (temporales por definición), sino de cambios sociales muy profundos y de la sociedad de la información (o “sociedad red” como dice Manuel Castells).

Una vez analizados los fenómenos sociales que influyen en la vida de las sesiones, nuestra segunda reflexión nos debe llevar necesariamente al papel del Derecho en la necesaria adaptación del Pleno a los tiempos actuales. Y ello nos conduce al concepto de utilidad, única forma de legitimidad para las instituciones públicas de nuestro tiempo, que han de ser cercanas al ciudadano y resolutivas y, en una palabra, útiles. Así, de un análisis de los distintos tipos de iniciativas que cada semana se debaten en sesión plenaria, podríamos concluir que una parte importante de ellas tienen un significado meramente simbólico, no por la poca trascendencia de su contenido o debate sino todo lo contrario: precisamente por la relevancia de su contenido, no merecen que, después de su debate y aprobación por el Pleno, no haya ningún tipo de implementación de las medidas aprobadas.

El debate en torno a la ineficacia de las Propositiones no de Ley ha generado todo tipo de opiniones encontradas. Sin duda alguna, manifiestan la posición de la Cámara en una enorme variedad de asuntos trasladando a los ciudadanos no solo las prioridades de cada Grupo Parlamentario en materia de agenda política, sino la opinión de toda la Cámara sobre la misma. Además, el ingente número de PNLs debatidas en Pleno y, sobre

todo, en Comisiones (en la presente legislatura, ya supera las 1200) supone que los Grupos mayoritarios puedan dar una oportunidad de presentar iniciativas a todos sus miembros ya que, *de facto*, en los debates más relevantes los Portavoces monopolizan el protagonismo. Sin embargo, esta es una cuestión de mera organización interna de los Grupos que no puede servir para justificar su existencia.

Hoy día se imponen los argumentos que exigen un cambio profundo en esta cuestión. A pesar de su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y de que, en el caso del Senado, se establece que en el plazo de 6 meses el Gobierno o el órgano afectado debe dar cuenta a las Cámaras del cumplimiento de la medida (artículo 178 RS), lo cierto es que estas resoluciones carecen de efectos jurídicos vinculantes. De hecho, su ámbito propio es el de la presión política derivada del juego de mayoría y oposición en las Cámaras y de la posibilidad de utilizar instrumentos de control (como también ocurre con las mociones y las interpelaciones).

Este tipo de iniciativas puede generar seria frustración en los ciudadanos que, tras ver publicado en los medios que el Congreso debate y aprueba una u otra medida, se encuentran que no tiene valor alguno más allá de “instar” al Gobierno a cumplir el mandato. Si dicho mandato no entra en los planes del Ejecutivo por ser expresamente contrario a sus intenciones políticas, es impensable que lo cumpla. A mayor abundamiento, el hecho de que una buena parte de las iniciativas aprobadas en Comisión adopten la forma de PNLs genera perniciosas competiciones entre los Grupos o entre los diputados por ver quién es el que ha presentado un mayor número de iniciativas durante un periodo determinado. Habitualmente, se publican en prensa los diputados que más y menos iniciativas presentan, lo que da lugar a situaciones profundamente injustas al ser valorada en exclusiva la cantidad y no la eficacia de las iniciativas. Sin embargo, tal vez el peor efecto que producen estos medios de control al Gobierno es que contribuyen a generar una profunda impotencia de la Cámara y una gran desconfianza de los ciudadanos en la misma. En efecto, cuando el autor de la iniciativa comunica a los ciudadanos de su circunscripción que esta ha sido aprobada y que devendrá en gran beneficio para el territorio, éstos no culparán al diputado (que, al fin y al cabo, ha cumplido con su programa aprobándola) sino a la ineficacia de la institución parlamentaria que ha demostrado ser

incapaz de hacer cumplir lo aprobado y acusarán al poder legislativo de ser poco resolutivo.

Por todo lo dicho, sería conveniente una profunda reforma en su regulación reglamentaria. Es difícil concebir que el Ejecutivo tenga que cumplir los mandatos de todas las PNLs aprobadas en Comisiones, no solo porque con frecuencia dichos mandatos resultan excesivamente genéricos, sino porque además resultan en muchas ocasiones contradictorios entre sí. Además, su elevadísimo número y la necesidad del cumplimiento de todas ellas vaciaría al Ejecutivo de cualquier iniciativa política que también le corresponde. Sin embargo, creemos que sí deben ser vinculantes y de obligado cumplimiento las resoluciones de cualquier naturaleza aprobadas por el Pleno, expresión máxima de la democracia representativa.

Las preguntas suscitan frecuentemente un debate de distinta naturaleza. No hay discusión sobre su utilidad y necesidad como instrumentos de los diputados para llevar a cabo sus tareas de control al Gobierno y, de hecho, el debate sobre las preguntas orales en Pleno se pone como ejemplo de agilidad y viveza y como ejemplo a seguir por otro tipo de debates. Los rápidos intercambios y la presencia de líderes políticos generan un ambiente “eléctrico”, sin duda, el momento que mejor refleja la democracia mediática en que vivimos; pero también contribuyen al simplismo, a la ausencia de reflexión y, como consecuencia, al fomento de las posturas más enconadas.

Con frecuencia, criticamos severamente a la institución parlamentaria y, sin embargo, ¿acaso a estas alturas del tiempo histórico hay otra forma de gobierno legítima? ¿Era el Parlamento decimonónico el dechado de virtudes que le atribuimos? El pluralismo social y la fortaleza de las organizaciones de intereses y grupos de presión hacen que el *locus* de la decisión política se traslade fuera de un Parlamento que se limita a formalizar decisiones adoptadas en otro lugar. Esto ocurría también durante el parlamentarismo clásico y hoy día, son las reuniones de los Grupos Parlamentarios donde tienen lugar las decisiones sobre el sentido del voto en el Pleno de la semana correspondiente.

Mi tercera reflexión es eminentemente positiva ya que, con sus grandezas y servidumbres, *no hay alternativa razonable a la democracia representativa*. Tampoco se ha perdido la centralidad del Parlamento, sino

que las nuevas realidades son propias del parlamentarismo racionalizado, que algunos llaman gubernamentalizado, y de la democracia mediática de nuestro tiempo. Hemos de distinguir entre el Parlamento como órgano, que adopta por mayoría decisiones de alcance jurídico, pero que están predeterminadas por la lógica del Estado de partidos; y el Parlamento como institución, que expresa el pluralismo político con presencia de mayorías y minorías, ya que debe contar más la percepción social de las posturas de unos y otros que el resultado de una votación que, por lo demás, está condicionada por las elecciones de los ciudadanos. Es ese Parlamento el que sigue cumpliendo hoy su función con plenas garantías y que sigue siendo fiel reflejo de la sociedad en que vivimos. Las alternativas al sistema representativo basadas en una democracia directa no son en absoluto convincentes, y se han caracterizado por el fracaso en los últimos años. Entusiasma en los debates intelectuales el llamado “recall” o revocación popular del mandato, sin embargo, recientes experiencias no resultan satisfactorias ni convincentes de cara a su aplicación a gran escala. Tampoco los referéndums pueden constituirse como alternativa, si se conciben con carácter excluyente. Pretendiendo ser una opción “participativa” solo permiten dar una respuesta afirmativa o negativa a un asunto complejo, ya que frecuentemente los decisores no saben nada sobre lo que tienen que decidir o no tienen la información suficiente para poder dar una respuesta razonada, mientras que el sistema representativo permite la elección de los representantes con las ideas más cercanas a cada uno para que negocie el contenido de los asuntos. ¿Y qué decir de los *Town Hall Meetings*, los *Landsgemeinde* suizos o el Concejo abierto español? Son experiencias satisfactorias en contextos municipales y rurales muy determinados pero bajo ningún concepto exportables como principios rectores del sistema político. Es muy frecuente escuchar a los partidarios de la democracia directa afirmar que si los ciudadanos pueden elegir a sus propios representantes, cómo no iban a poder decidir sobre los asuntos públicos más relevantes. Sin embargo, explica Sartori, esto equivale a decir que no hay diferencia entre elegir a un abogado y defenderse a sí mismo en un juicio, entre elegir un médico y curarse a uno mismo. Hay que evitar que estas fórmulas simplistas ganen terreno mediante una sólida defensa de nuestra democracia representativa, de lo contrario caeremos en el populismo y la demagogia. Ya lo recordaba Burke: “*cuando los líderes opten por convertirse en postores de la subasta de la popularidad, su*

talento no será de utilidad para la construcción del Estado. Se convertirán en aduladores; en lugar de ser legisladores”.

Todo ello nos lleva a pensar que resulta necesario *completar* los mecanismos representativos con otros de participación directa de los ciudadanos, pero *nunca suplantarlos* por estos. La posibilidad de que un número determinado de ciudadanos tenga un cupo de preguntas en el Pleno es una vía a explorar; como también el eterno debate sobre la necesidad de flexibilizar las condiciones de presentación de la Iniciativa Legislativa Popular, reduciendo el número de firmas. Pero por encima de todo, como señala Astarloa, está la necesidad de un programa de comunicación institucional con los ciudadanos, haciendo pedagogía del parlamentarismo. Convertir al Parlamento (de cara a los ciudadanos) no solo en el escenario por definición del debate político, sino mostrar las ventajas de la propia institución, su dinamismo, transparencia y adaptación a las necesidades de nuestro tiempo. En palabras de Sartori, transformar el poder en autoridad moral, es decir, la *potestas* en *auctoritas*.

La necesidad de mejorar la relación entre representantes y representados es el mayor reto al que se enfrenta nuestro sistema de gobierno. Reforzar la transparencia aprovechando los avances de las tecnologías de la información resultará clave. En estos aspectos, la Cámara ha avanzado con claridad a través de su Portal de Transparencia así como la Administración en general, como demuestra la aprobación de la Ley de Transparencia 19/2013, en el marco del camino trazado por Cass Sunstein en su libro “*República.com*”. Buscar asimismo, mayor viveza en los debates con un razonable protagonismo de la oposición y el refuerzo de los instrumentos de control, sin olvidar la vieja regla británica que recuerda la legitimidad del triunfo de las mayorías. En última instancia, se trata de mantener el Parlamento como expresión de la legitimidad del sistema democrático, lugar donde tengan lugar actos solemnes, pactos de Estado o relaciones internacionales, como sede de la soberanía popular.

En los últimos tiempos se percibe un cambio de orientación hacia un futuro menos pesimista y se habla, por ejemplo en Francia, de un “*retour au Parlement*” a propósito de la reforma constitucional de 2008 en el que se recortan los poderes excepcionales del Presidente de la República recogidos en el artículo 16 de la Carta Magna francesa. En Reino Unido, grupos de

trabajo de letrados y profesores bajo la coordinación de Michael Ryle observan nuevos fenómenos como el mayor papel de los “back benchers”. En nuestro país, los estudios sociológicos reflejan que se mantiene un apoyo difuso de los ciudadanos a la institución parlamentaria y su capacidad para asumir nuevas funciones como “caja de resonancia” de las inquietudes políticas en una sociedad abierta.

En definitiva, el futuro del Parlamento dependerá de su capacidad para ser el espejo de la sociedad civil, una tarea imprescindible ya que las Cámaras son el fuste central del principio democrático. Y, más allá del trabajo interno, el Pleno es y seguirá siendo el gran *escenario* donde los ciudadanos ven reflejada la actuación de sus representantes políticos.

LA DIPUTACIÓN PERMANENTE A LA LUZ DE CUATRO DÉCADAS DE VIDA PARLAMENTARIA

Pedro José PEÑA JIMÉNEZ
Letrado de las Cortes Generales

RESUMEN

La Diputación Permanente, que reaparece en la historia constitucional española en 1978 como órgano de garantía, estabilidad y permanencia, en aquellos periodos en que las Cámaras no estén reunidas, hayan sido disueltas o haya expirado su mandato, ha ido perfilando sus contornos y llenando lagunas que existían en su configuración, a lo largo de cuatro décadas de vida parlamentaria. Al mismo tiempo ha ido ganando en dimensión y presencia, puesto que cada vez tiene más miembros y se reúne con mayor frecuencia y en sesiones más largas, hasta el punto de resultar un factor adicional de lo que algún autor ha llamado, en referencia a un contexto más amplio, la continuidad del Parlamento como principio constitucional fundamental, consolidado y expansivo. Sin embargo, y pese a que en términos generales ha cumplido bien su papel en ambas Cámaras, hay buenas razones para pensar, a la vista de cómo ha crecido el órgano, que tanto la interpretación restrictiva predominante sobre el alcance de la más sustancial de sus funciones, “velar por los poderes de las Cámaras”, como la práctica seguida respecto de la más ejercitada de aquellas, “solicitar sesiones extraordinarias de las Cámaras”, que ha propiciado el afianzamiento de un tipo de debate que entra en el fondo de lo que originalmente se quiere discutir en el Pleno, pero sin la presencia del miembro del Gobierno a quién se pretende controlar, guiado además, casi exclusivamente, por la rigidez del criterio político de las mayorías de turno, merecen una revisión a fondo en un futuro próximo.

Palabras clave: Diputación Permanente, periodos de sesiones, sesiones extraordinarias, disolución, mandato, control del Gobierno, Decretos-leyes, estados de alarma, excepción y sitio, dación de cuentas.

ABSTRACT

In 1978 the Permanent Deputation (“Diputación Permanente”) reappears in the Spanish constitutional history as a body of guarantee, stability and permanence, when the Houses are not in session, have been dissolved or their terms have expired, and since then has grown through four decades of parliamentary life defining its contours and filling the gaps that existed in its initial configuration. At the same time the Permanent Deputation has increased its stance and dimension, its size, and the number and length of its meetings, up to the point of becoming an additional factor of what some author has called, in a broader context, the continuity of Parliament as a fundamental, consolidated and expansive constitutional principle. However, and even though in general terms the Permanent Deputation has performed well in both Houses, there are good reasons to think that, taking into account the growth of the body, the predominant restrictive interpretation of the more substantial of its functions, “safeguarding the powers of the Houses”, as well as the practice followed regarding the most exercised of them, “to request extraordinary sessions of the Houses”, that it has produced a kind of debate about the substance of the matter to be discussed in the Plenary session, but without the physical presence of the member of the Government supposed to be controlled, and guided almost exclusively by the political interest of the majority, the Permanent Deputation deserves a full review in the near future.

Key words: Permanent Deputation, sessions, extraordinary sessions, dissolution, term, control of Government, Decree-laws, states of alarm, emergency and siege, report on the matters dealt with.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ASPECTOS ORGÁNICOS. 1. Composición 2. Organización 3. Funcionamiento. III. ASPECTOS FUNCIONALES. 1. Introducción. 2. Velar por los poderes de las Cámaras. 3. Solicitar sesiones extraordinarias. 4. Convalidar o derogar Decretos-leyes, tramitarlos como proyectos de ley. 5. Estados de alarma, excepción y sitio. 6. Otras funciones que puede realizar la Diputación Permanente. 7. Dación de cuentas. IV. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

La Diputación Permanente, cuyos precedentes históricos modernos se remontan a la Constitución de Cádiz de 1812 y a la Constitución republicana de 1931, reapareció en nuestra historia constitucional en 1978 como órgano de garantía, estabilidad y permanencia del Congreso de los Diputados y del Senado, en aquellos momentos en que las Cámaras no se encuentren reunidas en períodos ordinarios de sesiones o cuando las mismas hubieran sido disueltas o hubiera expirado su mandato. Y lo hizo tras un paso que estuvo fundamentalmente libre de controversias importantes sobre su figura durante las distintas fases de la tramitación del proyecto constitucional y recibiendo, una vez aprobado el mismo, una bienvenida muy generalizada y, en su mayor parte, acrítica.

En efecto, el artículo 78 de la Constitución dice que en cada Cámara habrá una Diputación Permanente, compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los Grupos Parlamentarios, en proporción a su importancia numérica, cada una de ellas presidida por el Presidente de la Cámara respectiva, y que tendrán como funciones las de (i) pedir la reunión en sesión extraordinaria de las Cámaras, (ii) asumir las facultades que correspondan a éstas, de acuerdo con los artículos 86 (Decretos-leyes) y 116 (estados de alarma, excepción y sitio), en caso de que hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato, y (iii) velar por los poderes de las Cámaras cuando no estén reunidas. Y añade que, expirado el mandato o en caso de disolución, seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales, con la previsión de que reunida la [nueva] Cámara correspondiente, dará cuenta [*a esta última*] de los asuntos tratados y de sus decisiones.

Su ubicación sistemática (dentro del Capítulo Primero “De las Cámaras” del Título III “De las Cortes Generales”) y la lectura del resto de los artículos dedicados al Congreso de los Diputados y al Senado dejan bien a las claras desde un primer momento que se trata de un órgano parlamentario, con personalidad jurídica propia, distinto de las Comisiones (pese a que el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 1977 encuadrara a la Diputación Permanente entre aquéllas) y con una relación de suplencia o de sustitución del Pleno, tanto temporal como sustancial. Porque tal relación se concreta únicamente en determinados lapsos o intervalos

de tiempo, a saber, los períodos “entre sesiones”, que son los meses de enero y de julio y agosto, “vacaciones parlamentarias” según terminología comúnmente aceptada, y los períodos “entre legislaturas”, que transcurren desde la disolución o la expiración del mandato hasta la constitución de las nuevas Cámaras, y en relación tan solo a determinadas funciones y no a todas las que constitucionalmente corresponden a las Cortes Generales. De manera que la continuidad de estas últimas, formadas por Congreso de los Diputados y Senado, como órgano constitucional del Estado, cuyo personal se renueva periódicamente mediante elecciones libres por sufragio universal, se concreta en la existencia y en la actuación de una Diputación Permanente en cada una de las Cámaras.

No obstante, y pese a estas primeras certezas, muy pronto se advirtieron insuficiencias y limitaciones en la regulación constitucional de esta figura, y así en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados de 28 de marzo de 1979, el portavoz del Grupo Parlamentario del PNV, Marcos Vizcaya, reconocía que “ha sido una constante, a lo largo de la actuación y vigencia de la Diputación Permanente, la apreciación por nuestro Grupo, y creo que por todos los componentes o por la mayoría de los que componían esta Diputación Permanente, de la existencia de unas lagunas jurídicas que dificultaban sobremedida, entorpecían y obstaculizaban la labor de dicha Diputación Permanente”, para añadir a continuación que “reduciendo a dos estas lagunas, estas trabas son: la ausencia de una reglamentación exacta de cuáles son las competencias, los objetivos y los fines que debe de cumplir una Diputación Permanente; y, en segundo lugar, una reglamentación estricta de cuál es su funcionamiento interno”. Y Manuel Fraga, uno de los “padres” de la Constitución y portavoz entonces del Grupo Parlamentario de Coalición Democrática decía, por su parte, que “...la Diputación Permanente se ha encontrado (...) ante un grave problema, el problema del vacío reglamentario. Hemos tenido que discutir sobre cuáles eran las atribuciones de la Diputación y sobre cómo desarrollar esas atribuciones (...), hemos tenido que interpretar qué quería decir la propia Constitución en cuanto a su artículo 78”.

Casi cuarenta años después de la celebración de ese debate, del que están entresacadas las citas anteriores, se ha avanzado bastante en la delimitación de los perfiles de la Diputación Permanente, sobre todo en lo que concierne a sus aspectos orgánicos. Pero continúa abierta e irresuelta la

cuestión capital sobre sus funciones en los períodos “entre legislaturas” que, en última instancia, remite a la interpretación de la función de “velar por los poderes de las Cámaras” y a la consideración como tasadas o abiertas de aquellas. Y, junto a esta primera incertidumbre, la propia práctica parlamentaria ha hecho que resulte pertinente plantearse una segunda cuestión sobre la utilidad y el sentido de los debates en la Diputación Permanente, en los períodos “entre sesiones”, sobre las solicitudes de reuniones extraordinarias de las Cámaras, que cada vez se han hecho más frecuentes. El tratamiento de estas dos cuestiones recibirá una atención preferente en el presente trabajo, donde me propongo examinar lo que las normas de desarrollo del artículo 78 de la Constitución, singularmente los reglamentos parlamentarios, los acuerdos de Mesas y las resoluciones de Presidencia, así como la práctica parlamentaria, las leyes y la única sentencia del Tribunal Constitucional que ha resuelto un asunto que afecta directamente a la Diputación Permanente (del Congreso de los Diputados, en particular), han ido aportando para clarificar, completar y definir su figura. Por el contrario, obviaré casi enteramente las citas y referencias a la muy abundante producción teórica sobre la Diputación Permanente, donde no son pocos los valiosos y muy interesantes artículos y comentarios que se han ocupado del estudio de los precedentes históricos, de las distintas soluciones ofrecidas por el Derecho comparado al problema de la continuidad del Parlamento (*prórroga*, *prorogatio*, Comisiones ultra-permanentes...) de la naturaleza jurídica del órgano, o de su composición, organización y funcionamiento. Casi todos ellos me han resultado instructivos, y quien sea especialista podrá encontrar en las páginas que siguen resonancias de algunos de ellos (que reconoceré en la breve nota bibliográfica final). Pero el interés de la obra colectiva a la que pretende contribuir este trabajo radica en exponer y valorar “desde dentro”, desde la perspectiva interna de la vida parlamentaria, lo que ha sucedido en relación a órganos, procesos y funciones de las Cortes Generales, más que en recapitular sobre las elaboraciones teóricas realizadas desde una perspectiva externa o en ofrecer una nueva y actualizada versión de ese tipo de estudios. Por lo demás, y como advertencia debida, y final, de método, he fijado mi atención muy principalmente en el Congreso de los Diputados. Y ello, no solo, en razón de las mayores y más importantes funciones que la Diputación Permanente tiene en esa Cámara comparada con la del Senado, sino también por el hecho de que su regulación en los respectivos reglamentos de una y otra ha llegado a ser (y es, a día de hoy) prácticamente idéntica. De esta

forma pretendo evitar reiteraciones, centrarme en lo fundamental y tratar de hacer la lectura de estas páginas lo más fácil y ligera posible. Las menciones al Senado se harán, pues, excepcionalmente, cuando procedan por el interés del caso concreto.

Seguidamente me propongo examinar y analizar normas, acuerdos, resoluciones, leyes, sentencias, diarios de sesiones que den cuenta de lo que ha sido la vida de la Diputación Permanente desde la entrada en vigor de la Constitución española de 1978 hasta el día de hoy, y trataré de precisar cómo a través de unos y otras se ha ido consolidando como ese órgano de “importancia y significación” al que corresponde, según el Presidente Landelino Lavilla, “el hacer efectiva [*extinguido el mandato de las Cortes Generales*] la existencia de un órgano de representación del pueblo español y, de conformidad con las previsiones de la Constitución, (...) garantizar la estabilidad y la permanencia de la institución parlamentaria” (sesión de la Diputación Permanente de 21 de septiembre de 1982). El resultado de tal examen y análisis nos dice que la Diputación Permanente es hoy un órgano que (i) ha crecido significativamente en tamaño, ya que ha ido acogiendo progresivamente a un mayor número de miembros en su seno, (ii) cuenta entre aquellos con titulares y suplentes, distinción ausente en la Constitución, (iii) se reúne cada vez más a menudo, (iv) ha precisado y completado en buena medida su régimen jurídico (a partir de un precepto constitucional necesariamente limitado, pero también escasamente afortunado en su literalidad), (v) ha visto como se consolidaba a lo largo de las legislaturas una interpretación parlamentaria restrictiva de sus funciones, en línea con los intereses de las mayorías de cada momento y (vii) ha dado lugar, en la práctica, a fenómenos curiosos y llamativos, como el hecho de que los debates para solicitar la celebración de sesiones extraordinarias en el Pleno de la Cámara en los meses de vacaciones parlamentarias se hayan convertido, en realidad, en debates sobre el fondo de la cuestión y no sobre la oportunidad de celebrarlos, como en puridad debería de ser y, además, en ausencia del miembro del Gobierno (usualmente su Presidente) al que se pretende controlar. Con todo esto presente, emprendo a continuación la consideración de cómo han evolucionado los aspectos orgánicos y funcionales de la Diputación Permanente en los cuarenta años que han pasado desde la aprobación de nuestra Constitución.

II. ASPECTOS ORGÁNICOS

1. Composición

Órgano, según el diccionario de la Real Academia Española, es cada una de las partes de un cuerpo que ejerce una función y, en términos jurídicos, una persona o conjunto de personas que actúan en representación de una organización en un ámbito de competencia determinado. El carácter orgánico de la Diputación Permanente se ha subrayado frecuentemente en los estudios teóricos sobre esta figura con términos como “letargo”, “hibernación”, “sueño” o, incluso, otros más dramáticos, como “muerte” y “resurrección”. Porque la Diputación Permanente entra en escena, precisamente, cuando la Cámara está “aletargada”, “hibernando”, “dormida” o cuando “ha muerto” y está a la espera de su “resurrección”. Dejando a un lado, por ahora, el hecho de que esos períodos de inactividad de las Cámaras, por usar una palabra más neutra, son cada vez más raros y reducidos si se atiende a la evolución del parlamentarismo español, merece la pena comenzar el estudio de los cuarenta años de Diputación Permanente con la consideración de sus aspectos orgánicos, su composición, organización, y funcionamiento, o, por volver al lenguaje organicista, lo que constituye su fisonomía y sus pautas de conducta.

Hay que hacerlo, pues, recordando que la Constitución establece que cada Diputación Permanente estará compuesta por “un mínimo de veintiún miembros”, y lo mismo dicen, con distintas palabras, el Reglamento del Congreso (“formarán parte de la misma”, artículo 56) y el del Senado (“integrada por”, artículo 45). Mantiene así nuestra Constitución el mismo número (21) que aparecía en la republicana de 1931, si bien entonces suponía un máximo, con lo que obviamente, y de una a otra, se ha ganado en flexibilidad en este punto.

En cualquier caso, lo cierto es que el número de miembros de la Diputación Permanente del Congreso no ha dejado de aumentar desde la Legislatura Constituyente, y así se ha pasado de treinta y siete (37) titulares (con sus respectivos suplentes) en la I Legislatura a sesenta y cuatro titulares (y otros tantos suplentes) en la XII actual, en una línea siempre ascendente conforme se han ido sucediendo las legislaturas, como lo prueban los cuarenta y cuatro (44) de la V Legislatura, los cincuenta (50) de la VIII o los sesenta y uno (61) de la XI, siempre con sus respectivos suplentes.

¿Por qué ha ocurrido esto? ¿Obedece a alguna razón que se haya explicitado por parte de los órganos de gobierno de la Cámara o de los Grupos Parlamentarios presentes en la misma? ¿Hay alguna justificación concreta para este incremento continuo del número de miembros de la Diputación Permanente del Congreso? La realidad es que los acuerdos de la Mesa de la Cámara que, al inicio de cada Legislatura, determinan, en atención a la composición de la misma, los titulares y suplentes que corresponden a cada Grupo Parlamentario, han guardado silencio sobre este punto. A la vista de ello, y con las debidas cautelas, parece que se puede concluir que detrás de la progresiva ampliación en el número de integrantes de la Diputación Permanente no se encuentra otra cosa que la voluntad de extender, una vez disuelta la Cámara o expirado su mandato, los derechos y las prerrogativas propias de la condición de diputado al mayor número razonable de ellos, como titulares y suplentes de la Diputación Permanente. Porque habida cuenta de que tanto la representatividad (número suficiente de Diputados, en todo caso igual o mayor que veintiuno, y presencia de Diputados de todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara) y la proporcionalidad (mismo porcentaje de Diputados por grupo en Diputación Permanente que en Pleno), están garantizadas, no se ve otra razón de peso que quepa invocar. De manera que cabe hacerse, a continuación, una nueva pregunta: ¿se justifica una Diputación Permanente con sesenta y cuatro (64) titulares y sesenta y cuatro (64) suplentes (lo que supone más de un tercio de la Cámara) a la vista de las funciones que tiene constitucionalmente encomendadas (y de cómo éstas se interpretan), y si la respuesta es sí, por qué? A ella trataré de responder una vez completado el examen de los aspectos orgánicos y funcionales de la Diputación Permanente.

La fijación concreta del número de miembros (el “cuántos”) de la Diputación Permanente se hace, conforme a la previsión reglamentaria, por la Mesa, oída la Junta de Portavoces y en proporción a la importancia numérica de los Grupos Parlamentarios en la Cámara, y ello tanto en el Congreso (artículo 56.2 en relación con el artículo 40.1 del Reglamento) como en el Senado (artículo 45.2 del Reglamento). Pero se ha de reseñar que (i) hubo un tiempo (hasta la reforma de 2008) en que en el Senado era “el Pleno” el que fijaba el número de miembros de la Diputación Permanente (artículo 45.1 del Reglamento) y que, (ii) anteriormente, en el Congreso y según las Normas de Procedimiento de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 18 de enero de 1979 (en adelante, las Normas

de Procedimiento de 1979) aquella estaba compuesta “por el Presidente y un Diputado de cada Grupo Parlamentario por cada diez o fracción igual o superior de cinco de sus componentes, nombrados a propuesta de los respectivos Grupos” (norma 2ª).

En cuanto a la designación de los miembros (el “quiénes”) de la Diputación Permanente, ésta se hace por los Grupos Parlamentarios, lo que no ha presentado ninguna controversia, discusión o especialidad digna de mención. La Constitución dice, sin gran precisión técnica y de una forma que no hay que interpretar en su literalidad, que los miembros de la Diputación Permanente “representarán a los Grupos Parlamentarios”, cuando en realidad a quienes representan, en cuanto a Diputados y Senadores que integran el órgano parlamentario de continuidad que actúa en determinados lapsos o intervalos de tiempo, es al pueblo español en su conjunto. Los Reglamentos precisan esta cuestión, al decir que lo que hacen los Grupos Parlamentarios es designar a los miembros titulares y suplentes que les correspondan, siempre en función de su presencia en el Parlamento o, lo que es lo mismo, de su “importancia numérica”. Y aunque no hay norma que imponga expresamente la obligación de garantizar la representatividad de la Diputación Permanente, la práctica seguida desde un primer momento ha sido que en la misma estuvieran presentes todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, como de hecho ha ocurrido hasta el día de hoy.

La consecuencia más importante para un parlamentario de ser miembro de la Diputación Permanente (titular o suplente) es acceder a la “prórroga en sus funciones” una vez extinguido el mandato (ya sea por expirar su plazo o por disolverse la Cámara) y ello hasta la constitución de la nueva Cámara (artículo 22. 3º del Reglamento del Congreso). El Reglamento del Senado es aún más explícito en este punto y señala que “los miembros titulares y suplentes de la Diputación Permanente conservarán su condición de Senador, con todos los derechos y prerrogativas inherentes a la misma, aun después de expirado su mandato o de disuelto el Senado y hasta que se reúna el que posteriormente resulte elegido” (artículo 46). En consecuencia, los miembros de la Diputación Permanente siguen siendo, a todos los efectos, Diputados y Senadores (hasta la constitución de la nuevas Cámaras) y conservan todas sus prerrogativas, sus derechos como parlamentarios (ajustados a la situación propia de un periodo “entre legislaturas”, donde por ejemplo no hay Comisiones y, consecuentemente, no puede haber derecho a

formar parte, al menos, de una de ellas), sus derechos de índole económica y social (retribución, protección, medios materiales y personales a su servicio, transporte...) y permanecen sujetos al cumplimiento de sus deberes.

En cuanto a si existen incompatibilidades para ser miembro de la Diputación Permanente, parece en principio que todos los Diputados y Senadores podrían serlo, ya que la Constitución no establece ningún límite al respecto. No obstante, en las Normas de Procedimiento de 1979 se decía que “no podrán pertenecer a la Diputación Permanente los Diputados que formen parte del Gobierno”. Y en el mismo sentido, el Reglamento del Senado de 1982 establecía que “no podrán pertenecer a la Diputación Permanente los Senadores que formen parte del Gobierno”. Ahora bien, ni la norma del Congreso, recién citada, se incorporó finalmente al Reglamento de esa Cámara, ni la norma del Senado subsistió tras la reforma de 2008. En ambos casos se optó, a mi juicio, por la mejor solución posible, ya que muy probablemente la incompatibilidad entre integrar la Diputación Permanente y pertenecer al Gobierno fuera inconstitucional. Sea como fuere, lo cierto es que en el Congreso de los Diputados ha sido constante y mayoritaria la presencia de miembros del Gobierno en su Diputación Permanente, hasta el punto de que en la XII Legislatura once ministros del último gabinete del Presidente Mariano Rajoy pertenecían a aquella. A la hora de cerrar estas páginas, cabe decir que la tendencia ha cambiado de manera radical, ya que ninguno de los integrantes del Consejo de Ministros presidido por Pedro Sánchez, surgido del triunfo de la moción de censura contra Mariano Rajoy, es miembro de la Diputación permanente del Congreso.

Finalmente, respecto a la existencia de dos categorías de miembros en la Diputación Permanente, titulares y suplentes, la Constitución no prevé, como se ha visto, la existencia de los segundos. Tampoco lo hacían las Normas de Procedimiento de 1979, de manera que la distinción (y la categoría de suplentes) aparece en los Reglamentos del Congreso y del Senado de 1982. En el Reglamento del Congreso se dice que “cada Grupo Parlamentario designará el número de Diputados que le corresponda [*según indique la Mesa, oída la Junta de Portavoces, en atención a su importancia numérica en la Cámara*] y otros tantos en concepto de suplentes” (artículo 56.2). A su vez, el artículo 46 del Reglamento del Senado (antes de la reforma de 2008) contenía una regulación más detallada de los suplentes (solamente procedía la sustitución caso por caso y siempre que se hubiera producido una vacante por cese en el cargo de Senador, designación como miembro del Gobierno o cambio de Grupo Parlamentario

y, además, tan solo a partir de haberse operado la sustitución tenía lugar la adquisición de todos los derechos y prerrogativas inherentes a la condición de Senador), pero de ese régimen detallado y restrictivo se ha pasado a uno igual al del Congreso, y así hoy ambos se leen de la misma manera, cambiando simplemente Diputados por Senadores (artículo 45.3 del Reglamento del Senado).

2. Organización

La Constitución establece que existen dos Diputaciones Permanentes, una en cada Cámara. No obstante, y desde la pura perspectiva constitucional, una y otra tienen una importancia desigual, ya que las facultades que corresponden al Congreso de los Diputados y al Senado, de acuerdo con los artículos 86 (Decretos-leyes) y 116 (estados de alarma, excepción y sitio), son distintas y mucho más relevantes en el caso del Congreso. En efecto, al Congreso corresponde en exclusiva la convalidación o derogación de los Decretos-leyes, así como los pronunciamientos respectivos sobre los estados de alarma, excepción y sitio, restando únicamente para la Diputación Permanente del Senado una problemática participación en el proceso legislativo en el supuesto de que la del Congreso, tras convalidar un Decreto-ley, decidiese tramitarlo como proyecto de ley, algo que no ha ocurrido hasta la fecha. Algún autor, precisamente en respuesta a esta situación que caracterizó como de “atonía funcional” del Senado, defendió en su momento la oportunidad de constituir una única Diputación Permanente de las Cortes Generales, lo que no encontró eco ni en ambientes académicos ni políticos.

En cuanto a la organización de la Diputación Permanente, hay puntos pacíficos, que no han experimentado variación alguna a lo largo de los cuarenta años de vida aquí considerados y otros controvertidos, donde sí que ha habido dudas y cambios. Entre los primeros se encuentran los que afectan a la Presidencia y a la Mesa, y entre los segundos, los que tienen que ver con los Grupos Parlamentarios y con la Junta de Portavoces.

La Presidencia de la Diputación Permanente se atribuye al Presidente de la Cámara (artículo 78.2 CE, 56.1 del Reglamento del Congreso, artículo 45.1 del Reglamento del Senado), y así ha ocurrido desde la Legislatura Constituyente. Y se le considera como miembro de la Diputación Permanente no incluido dentro de la determinación que haga, en cada Legislatura, la Mesa de la Cámara, por lo que habrá de sumarse al número total de miembros fijado por aquella.

El Reglamento del Congreso prevé que “la Diputación elegirá de entre sus miembros dos Vicepresidentes y dos Secretarios, de acuerdo con lo establecido para la elección de la Mesa del Congreso, adaptado al distinto número de puestos a cubrir” (artículo 56.3), mientras que el Reglamento del Senado repite, con distintas palabras, el mismo esquema, y añade una mención específica a la “Mesa de la Diputación Permanente”, que está ausente en el texto del Congreso. También, como nota diferenciadora entre los dos reglamentos, establece el del Senado que “la constitución [*de la Mesa*] será comunicada al Gobierno y al Congreso de los Diputados” (artículo 47), lo que también parece una solución más correcta.

¿Existen los Grupos Parlamentarios en la Diputación Permanente, en los periodos “entre legislaturas”? Lo cierto es que esta pregunta no ha sido objeto de especial discusión y debe responderse afirmativamente. Los artículos 56.4 del Reglamento del Congreso y 48 del Reglamento del Senado reconocen a los Grupos Parlamentarios capacidad (a dos de ellos conjuntamente) para convocar a la Diputación Permanente, sin que haya mención alguna a que dicha capacidad se pierda en los periodos de disolución o expiración del mandato. Por otra parte, y como consta en los acuerdos administrativos que se adoptan, precisamente, para tales periodos, los Grupos Parlamentarios mantienen subvenciones, locales y medios personales y materiales para el desarrollo de sus trabajos. En fin, en los debates sobre convalidación o derogación de Decretos-leyes en la Diputación Permanente del Congreso, una vez disuelta la Cámara, se pueden citar casos en los que el Presidente va dando la palabra (y los nombra como tales) a los portavoces de los distintos Grupos Parlamentarios (así, el Presidente Trillo, en la sesión de 1 de febrero de 2000, o el Presidente Posada, en la sesión de 1 de diciembre de 2015, encontrándose una excepción, en este sentido, en la sesión de 12 de diciembre de 2011, presidida por el Presidente Bono, que daba la palabra a los Diputados sin hacer ninguna referencia a sus Grupos, si bien algunos de ellos, como la señora López i Chamosa o el señor Jané, sí que iniciaban sus intervenciones con la expresión del que iba a ser el sentido del voto de “sus” respectivos “Grupos”).

Distinta ha de ser la respuesta a la pregunta de si existe la Junta de Portavoces en la Diputación Permanente, una vez disuelta la Cámara ya que, si bien hay precedentes de reuniones de la Junta en ese periodo, como por ejemplo en 1982, para conocer de una comparecencia del Ministro de

Defensa (señor Oliart), a petición propia, para explicar la detención de tres jefes militares, lo cierto es que desde mediados de los años ochenta del siglo pasado la Junta de Portavoces del Congreso no se ha vuelto a reunir en periodos “entre legislaturas”. A este respecto, es muy relevante lo dicho por la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso en su acuerdo de 11 de febrero de 2004, en el que desestimó el escrito de reconsideración presentado por catorce Diputados del Grupo Parlamentario Socialista frente al acuerdo inmediatamente anterior de la propia Mesa de 9 de febrero, de inadmitir a trámite un escrito de solicitud de convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados a fin de que compareciese el Presidente del Gobierno (señor Aznar) con el objeto de informar “de los datos e informes de los que dijo disponer en su día sobre el hecho de que el régimen de Sadam Husein disponía de armas de destrucción masiva, suponía un peligro cierto e inmediato para la comunidad internacional y sobre su conexión con grupos terroristas, que justificaron la posición del Gobierno en la Guerra de Irak, y que no se han visto confirmados por los hechos”. En tal ocasión, la Mesa dijo que:

- i. “Pese a lo dispuesto en el artículo 31.2 del Reglamento, no procede dar audiencia a la Junta de Portavoces en relación con la presente solicitud de reconsideración, dado que, disuelta la Cámara, no existe el referido órgano, siendo así que mientras que el Reglamento prevé en su artículo 56 la elección de una Mesa de la Diputación Permanente, análoga previsión no se realiza en relación con la Junta de Portavoces. Y ello sin perjuicio de la existencia de los portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Diputación Permanente”, y que
- ii. “No procede colegir de la atribución de determinadas competencias a un órgano de la Cámara el que tales competencias hayan de ejercitarse incluso disuelta la Cámara, sino que, antes bien, sólo existente un órgano, puede ejercer las funciones que las normas correspondientes le atribuyan”.

De manera que, aunque en algún momento se ha dicho que los “Portavoces de la Diputación Permanente” constituyen el correlato funcional de la Junta de Portavoces, lo cierto es que la Junta de Portavoces, como órgano parlamentario, desaparece una vez disuelta la Cámara.

Por último, la Diputación Permanente en el Congreso no ha constituido hasta la fecha, en su seno, ni ponencias ni Comisiones, ni subcomisiones ni ningún otro tipo de órgano interno, y ello seguramente por no haber sido tal constitución necesaria para el ejercicio de sus funciones, teniendo en cuenta la manera en que el mismo se ha producido.

3. *Funcionamiento*

La Constitución no dice nada sobre el funcionamiento de las Diputaciones Permanentes. Por eso, y porque el Reglamento provisional del Congreso de 1977 contenía una escuetísima mención a la Diputación Permanente (a la que encuadraba, como ya se ha dicho, dentro del capítulo dedicado a las Comisiones), se aprobaron por la Presidencia de la Cámara el 18 de enero de 1979 unas Normas de Procedimiento, citadas páginas atrás, que (i) se calificaban como rectoras del funcionamiento de la Diputación Permanente, siendo el Reglamento provisional su texto supletorio, (ii) establecían la composición del órgano, (iii) regulaban el cese de sus miembros y su sustitución, (iv) fijaban los supuestos en que la Diputación Permanente había de reunirse, (v) incluían un régimen de publicidad, (vi) incluían también el quorum para la adopción de acuerdos y la mayoría necesaria para la aprobación de los mismos, (vii) establecían las funciones que asumía la Diputación Permanente, a saber, las previstas por la Constitución y el Reglamento provisional, más las atribuidas por este último a la Comisión de Suplicatorios y al Pleno para la tramitación de los suplicatorios que pudieran recibirse (que han desaparecido y ya no son propias de la Diputación Permanente), y (viii) finalizaba con la obligación de la dación de cuentas.

El vigente Reglamento del Congreso dice que “será aplicable a las sesiones de la Diputación Permanente y a su funcionamiento lo establecido para el Pleno (...)” (artículo 58), mientras que el del Senado guarda silencio sobre la cuestión, aunque en la versión previa a la reforma de 13 de mayo de 2008 decía que “la Diputación Permanente ajustará su régimen interno a lo dispuesto en el Reglamento del Senado, en cuanto resulte aplicable, y, en su defecto, a las normas que ella misma acuerde” (artículo 47.2). Lo que dispone el Reglamento del Congreso es razonable. La Diputación Permanente es un órgano especial, *ad hoc*, que en determinados periodos (“entre sesiones”, “entre legislaturas”) suple al Pleno. Y aunque por composición

se parezca más a una Comisión (número de miembros o existencia de una Mesa con igual número de componentes, por ejemplo) y haya una mayor similitud estructural entre una y otra, desde el punto de vista funcional la Diputación Permanente es, en realidad, la suplente del Pleno, que vela por los poderes de la Cámara, puede convocar sesiones extraordinarias y, en casos de disolución o expiración del mandato, ejerce las competencias que la Constitución atribuye al Congreso en relación a Decretos-leyes y estados de alarma, excepción y sitio.

Por lo que respecta a la convocatoria de la Diputación Permanente, en el Congreso es siempre el Presidente quién lo hace, ya sea (i) a iniciativa propia (cuando considera oportuno reunirla) (ii) cuando lo pidan dos Grupos Parlamentarios o (iii) cuando lo pidan una quinta parte de los miembros de aquella, mientras que en las Normas de Procedimiento de 1979 (norma 4ª) había otros dos supuestos, a saber, cuando lo solicite el Gobierno y cuando lo pidan cuatro de sus miembros, que desaparecieron en 1982. Sobre el tercer supuesto de convocatoria, esto es, a instancias de al menos una quinta parte de los Diputados que integren la Diputación Permanente, procede destacar, para entender bien su alcance, que la sentencia 98/2009 de 27 de abril de 2009, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, en el recurso de amparo promovido por D. Jesús Caldera Sánchez-Capitán y tres Diputados más, respecto a los Acuerdos de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados que denegaron la convocatoria de su Diputación Permanente a fin de que compareciese el Presidente del Gobierno a informar sobre la guerra de Irak, precisó que “ (...) el citado art. 56.4 RCD (...) sólo atribuye, en lo que ahora exclusivamente nos importa, la facultad de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso a “una quinta parte” de sus miembros, la citada facultad no integra el status constitucionalmente relevante de cada uno de los parlamentarios individualmente considerados, que en consecuencia no pueden tampoco reclamar al amparo del art. 23.2 CE la protección de un *ius in officium* que no cubre la dimensión en que pretende proyectarse.”

Por lo demás, es un hecho destacable en la evolución de la Diputación Permanente en el Congreso que el número de reuniones celebradas por legislatura ha seguido una tendencia ascendiente, desde las tres (3) sesiones que se celebraron en cada una de las cuatro primeras legislaturas (Constituyente, I, II y III), hasta las veintisiete (27) de la VIII Legislatura,

que constituye el récord en cuanto a número de reuniones o las veintidós (22) de la X Legislatura, en las que se emplearon noventa y dos (92) horas y diez (10) minutos, récord en cuanto a tiempo consumido en esas reuniones.

En el Senado, el Reglamento no dice expresamente quién convoca, quién realiza el acto formal de la convocatoria, pero sí que la reunión de la Diputación Permanente tendrá lugar en cuatro supuestos: (i) siempre que el Presidente lo considere oportuno, (ii) el día antes de celebrarse la Junta Preparatoria, (iii) cuando lo solicite el Gobierno, y (iv) cuando lo pida una cuarta parte, al menos, de sus miembros, requisito éste último más exigente que el análogo del Congreso.

En cuanto a la verificación de que se dan las condiciones que justifican la convocatoria de la Diputación Permanente, parece claro que corresponde a las Mesas de las Diputaciones respectivas, sin que consten incidencias significativas al respecto.

La Constitución no dice nada sobre la publicidad de las sesiones de la Diputación Permanente. Y tampoco es que las Normas de Procedimiento de 1979 fueran muy explícitas sobre este asunto, ya que solamente afirmaban que “la Diputación Permanente podrá publicar extracto oficial de sus sesiones o simple nota de sus acuerdos, y llevará en todo caso un libro de actas” (norma 5ª). De manera que, en un primer momento, hubo que acudir al Reglamento provisional del Congreso de 1977, que tenía carácter supletorio en la determinación del funcionamiento de la Diputación Permanente y que ubicaba esta última entre las Comisiones, cuyas sesiones, según el artículo 51.2, “se celebrarán a puerta cerrada, aunque podrán asistir a ellas los representantes, debidamente acreditados, de los medios de comunicación social”. Esto motivó que en la Diputación Permanente del Congreso tuvieran lugar interesantes debates sobre la publicidad, en las sesiones de 18 de enero y de 6 de febrero de 1979, con una clara posición ganadora, al menos si se ven las cosas desde la perspectiva actual. En tal ocasión, el Presidente Lavilla dijo que “entendíamos que, dadas las características de una Diputación Permanente como la actual, (...) la presencia de la prensa y del público podía, en definitiva, quitarle el carácter de objetividad, más que de objetividad de neutralidad, de falta por completo de pasión, que siempre es inevitable en alguna de las discusiones de los órganos colectivos”, coincidiendo con sus apreciaciones el señor Pérez-Llorca, portavoz del Grupo

Parlamentario de la UCD, para quien “(...) hay que mantener a la Diputación Permanente al margen por completo de cualquier contienda electoral y que un procedimiento justo y acertado, intermedio para llegar a ese fin, es el que se publiquen sus sesiones íntegramente en el “Diario de Sesiones (...)”, mientras que el señor Martín Toval, del Grupo Parlamentario Socialistas de Cataluña, se refería a la Diputación Permanente como “órgano político indiscutible sustitutivo del carácter político del Congreso, no en todos sus términos – naturalmente que no (...) órgano político de representación, en período, en este caso, de disolución de Cámaras, de resto de representación del pueblo”, y abogaba, al igual que otros portavoces, por un amplio régimen de publicidad para sus sesiones.

En cualquier caso, el Reglamento del Congreso, al establecer en su artículo 58 que “será aplicable a las sesiones de la Diputación y a su funcionamiento lo establecido para el Pleno (...)”, consagra la publicidad de las mismas, con las excepciones de su artículo 63, esto es, cuestiones que afecten al decoro de la Cámara o de sus miembros, suspensión de un Diputado, cuestiones provenientes de la Comisión del Estatuto de los Diputados que no afecten a incompatibilidades parlamentarias y votación en el sentido de declarar secreta la sesión, acordada por mayoría absoluta.

Sobre la asistencia precisa para poder adoptar acuerdos, las Normas de Procedimiento de 1979 decían que “para adoptar acuerdos, la Diputación Permanente debe estar reunida reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros” y añadía que “dichos acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, salvo en el caso de la declaración del estado de sitio, que requerirá el acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la Diputación Permanente” (norma 6ª). El régimen de este asunto no ha cambiado desde entonces, como se comprueba tras la lectura de los artículos 78 y 79, así como 162 a 164, todos ellos del Reglamento del Congreso. Por lo que respecta al debate en la Diputación Permanente, éste sigue las normas de los debates en Pleno (artículos 69 a 77 del Reglamento). En fin, el Presidente vota por regla general en la Diputación Permanente, no existe allí ponderación de voto en caso de empates, al contrario de lo que ocurre en las Comisiones, y se vota, y se ha votado siempre, como en estas últimas, por asentimiento o a mano alzada.

Sí merecen citarse, de todas formas, dos prácticas parlamentarias consolidadas en cuanto al funcionamiento de la Diputación Permanente: la primera, iniciada en la VIII Legislatura, que consiste en convocar una reunión de la Junta de Portavoces con carácter previo a las reuniones en períodos entre sesiones, precisamente para ordenar el debate en la propia Diputación, y la segunda, que empezó en la IX Legislatura, consistente en celebrar reuniones de la Diputación Permanente a los solos efectos de fijar el orden del día de la próxima sesión extraordinaria del Pleno que tuviera lugar (y que usualmente se celebra a continuación), también en períodos entre sesiones.

Sobre la forma en que se procede a las suplencias, a las sustituciones, en el seno de la Diputación Permanente, ésta resulta claramente informal y pragmática, desprovista de rigidices innecesarias y orientada simplemente a dejar constancia de que en la reuniones del órgano participan únicamente quienes están capacitados para ello, esto es, sus miembros titulares y, en caso de ausencia, sus suplentes. En concreto, la sustitución se hace bien mediante escrito entregado a la Mesa (por ejemplo, en la sesión de 12 de enero de 1995, donde el Presidente dijo “ruego a los grupos que hagan llegar a la Mesa las sustituciones que se hayan producido de entre los miembros de cada grupo designados para integrar la Diputación Permanente; sustituciones que, como saben, tiene que efectuarse por los Diputados designados como suplentes para integrar la Diputación Permanente. No se pasa lista como trámite previo al desarrollo del orden del día, pero sí rogamos que hagan llegar a la Mesa estas sustituciones”) o bien de viva voz al inicio de la sesión (por ejemplo, en la sesión de 17 de enero de 1990, en la que el Presidente dijo “antes de abordar el desarrollo del orden del día, a efectos de acta, ruego a SS.SS. indiquen si, además de las sustituciones de las que tiene conocimiento la Mesa, que son las de don Adolfo Suárez, sustituido por don Carlos Revilla; de don José María Benegas, sustituido por don Rafael Ballesteros (...) hay alguna otra sustitución de las que tengamos que tomar nota (El señor De Rato pide la palabra). Tiene la palabra [*a esos efectos*] el señor Rato (...”).

Por último, en cuanto al período de tiempo en el cual la Diputación Permanente funciona, a su vigencia, ésta se extiende desde su constitución (que en el Senado ocurre “tan pronto como se constituya definitivamente la Cámara”, mientras que en el Congreso, donde no se dice nada, se constituye

en la práctica, sin excepción, al inicio de la Legislatura, durante el primer periodo ordinario de sesiones) hasta la constitución de las nuevas Cortes (“extinguido el mandato o en caso de disolución, las Diputaciones Permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes”), tal como establece el artículo 78.3 de la Constitución.

III. ASPECTOS FUNCIONALES

1. Introducción

Desde una perspectiva finalista, las funciones son más importantes que los órganos. Lógicamente la existencia del órgano es presupuesto necesario para que éste pueda ejercer las funciones que las normas le atribuyan. Pero, en definitiva, el órgano se justifica por su aportación, por su contribución al funcionamiento de un sistema. Las funciones son las tareas que los órganos han de realizar, y expresan su capacidad de actuar. De manera que la forma en que los órganos ejerzan sus funciones servirá para juzgar su utilidad y rendimiento.

Las funciones que atribuye la Constitución en el artículo 78 a la Diputación Permanente, como se ha repetido en este trabajo, son (i) pedir la reunión en sesión extraordinaria de las Cámaras, (ii) asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con el artículo 86 (Decretos-leyes), (iii) asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con el artículo 116 (estados de alarma, excepción y sitio), siempre, en ambos casos, que hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato y (iv) velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas. Además, la Diputación Permanente tiene la obligación de, reunida la [nueva] Cámara correspondiente, dar cuenta a la misma de los asuntos tratados y de sus decisiones.

A su vez, el Reglamento del Congreso ofrece, en su artículo 57, una redacción que coincide sustancialmente con el 78.2 de la Constitución pero que, como la de aquél, dista de ser técnicamente correcta y clarificadora:

“Corresponde a la Diputación Permanente velar por los poderes de la Cámara cuando ésta no está reunida, y además:

1º En los casos de disolución o expiración del mandato del Congreso de los Diputados:

- a) Asumir todas las facultades que en relación con los Decretos-leyes atribuye al Congreso de los Diputados el artículo 86 de la Constitución.
 - b) Ejercer las competencias que respecto de los estados de alarma, excepción y sitio atribuye a la Cámara el artículo 116 de la Constitución.
- 2º En los lapsos de tiempo entre períodos de sesiones, ejercitar la iniciativa prevista en el artículo 73.2 de la Constitución [*pedir sesiones extraordinarias de la Cámara*]

Hay, pues, cuatro funciones expresamente citadas en la norma constitucional y dos momentos relevantes en que se ejercen las mismas, que son “entre períodos de sesiones” y “entre legislaturas”. Lo que plantea la pertinencia de interrogarse, al menos, por lo siguiente: (i) ¿qué diferencias hay entre los dos períodos en que se activa la Diputación Permanente (“entre sesiones” y “entre legislaturas”)?, (ii) ¿se ha de interpretar que las funciones de la Diputación Permanente son exclusivamente las cuatro que cita el artículo 78 de la Constitución, están estrictamente tasadas, o cabe admitir alguna más?, (iii) ¿cómo se ha de interpretar la función de “velar por los podres de las Cámaras”? y, en fin, (iv) ¿existe un desajuste entre órgano y funciones, es capaz el órgano de cumplir con las funciones que se le encomiendan, está bien preparado y dimensionado para ello?

Sobre los lapsos o intervalos de tiempo en que actúa la Diputación Permanente, la Constitución dice que el Congreso de los Diputados es elegido por cuatro años y que el mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara (artículo 68.4), si bien los miembros titulares y suplentes de la Diputación Permanente ven prorrogadas sus funciones hasta la constitución de la nueva Cámara (artículo 22.3 del Reglamento). Lo mismo vale para el Senado (artículos 69.6 de la Constitución y 46 del Reglamento del Senado). Las elecciones tendrán lugar entre los treinta y sesenta días desde la terminación del mandato, y el Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones (artículo 68.6 de la Constitución). En consecuencia, el período “entre legislaturas”, en el que la Diputación Permanente ejerce las funciones atribuidas por la Constitución al Congreso en relación a los Decretos-leyes y a los estados de alarma, excepción y sitio, es el que va desde la disolución de la Cámara

o la expiración del plazo de cuatro (4) años para el que fue elegida hasta la constitución de la nueva Cámara, salida de elecciones generales, que marca el inicio de la nueva Legislatura.

La Constitución dice igualmente que “las Cámaras se reunirán anualmente en dos períodos de sesiones: el primero de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio” y también que “podrán reunirse en sesiones extraordinarias, a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras”, añadiendo que estas “sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que este haya sido agotado” (artículo 73). El Reglamento del Congreso, en su artículo 61, reproduce con distintas palabras y sin mayores especificaciones adicionales, lo dispuesto en la Constitución al respecto. En el Senado, la Diputación Permanente de la Cámara también puede pedir la celebración de sesiones extraordinarias, que tendrán lugar en las mismas condiciones que las del Congreso: orden del día determinado y clausura de la sesión una vez agotado aquél.

Sin ninguna duda, es en el período “entre legislaturas” donde el carácter de órgano de garantía, estabilidad y permanencia de la Diputación Permanente se manifiesta en toda su extensión. Y cuando le corresponde, en el caso de la del Congreso, ejercer las funciones en relación a los Decretos-leyes y a los estados de alarma, excepción y sitio, que recaerían en el Pleno, de no haber sido la Cámara disuelta o haber expirado su mandato. En ese período la Diputación Permanente opera sin red, por así decirlo, y representa en exclusiva a la soberanía popular, bien que en fase crepuscular y a la espera de una renovación de personal, a través de elecciones generales, que insufla nueva legitimidad a la institución.

Tres de las funciones de la Diputación Permanente, expresamente establecidas por la Constitución, plantean al menos un problema.

- i) La función de “velar por los poderes de las Cámaras” resulta esencialmente genérica, y aparece en el texto constitucional como una cláusula vaga o un concepto jurídico indeterminado que requiere interpretación, pudiendo ser ésta, a grandes líneas, restrictiva o expansiva. En segundo lugar, y puesta en relación con el resto de funciones del órgano, puede operar como “cláusula de apertura”, que da sentido y pauta de

ordenación y encaje a las demás, o como “cláusula de cierre”, que permite recoger otras actuaciones no expresamente encomendadas por la Constitución, o por el resto del ordenamiento jurídico, a la Diputación Permanente y que en esta función encontrarían acogida constitucional. En fin, se plantea también un problema en relación a su aplicación temporal, porque la Constitución la circunscribe a “cuando éstas [*las Cámaras*] no estén reunidas”, mientras que el Reglamento del Congreso, que utiliza la misma expresión en singular, sitúa la frase al inicio del artículo correspondiente (el 57), como un pórtico del mismo, para luego diferenciar a continuación dos situaciones, a saber, disolución o expiración del mandato y lapsos de tiempo entre período de sesiones, con lo que se podría concluir que el velar por los poderes de las Cámaras aplica a unos y a otros.

- ii) La función de “solicitar sesiones extraordinarias de la Cámara [*conforme al artículo 73 de la Constitución*]” tiene el problema de la deformación producida por el uso excesivo de la misma, que ha convertido lo que debería ser excepcional en normal, lo extraordinario en ordinario. Y junto a ello, y en íntima relación, la escasísima efectividad de la propia función, en la medida en que una gran mayoría de las solicitudes de celebración de sesiones extraordinarias del Pleno o de las Comisiones en época de vacaciones parlamentarias, son rechazadas. En resumen, el debate que se pretende celebrar en sesión extraordinaria del Pleno o de Comisión y con comparecencia de un miembro del Gobierno, se celebra, en realidad, en la propia Diputación Permanente y en ausencia de ese miembro del Gobierno, normalmente su Presidente, de quien se requieren las explicaciones sobre el asunto, extraordinario y urgente, que ha motivado la petición de comparecencia.
- iii) La función de asumir las facultades del artículo 86 (Decretos-leyes) de la Constitución, en caso de disolución o expiración del mandato, tiene el problema jurídico que plantea tanto la adición de la palabra “todas” por el Reglamento del Congreso (“asumir todas las facultades”), en su artículo 57, con lo que precisa y amplía el tenor literal del artículo 78 de la Constitución, como la rotundidad del artículo 151.5 del mismo texto reglamentario, cuando dice que “la Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los períodos

entre legislaturas”. ¿Puede la Diputación Permanente, a la vista de lo anterior, legislar? ¿Y si la respuesta es afirmativa, cómo parece que habría de ser, en qué fases, con qué órganos? ¿Y qué papel jugaría entonces la Diputación Permanente del Senado?

- iv) Por último, y a diferencia de las anteriores, la función de asumir las facultades del artículo 116 (estados de alarma, excepción y sitio) de la Constitución no ha planteado hasta la fecha ningún problema práctico (ya que no se ha usado), ni tampoco interpretativo, dentro de las Cortes Generales. El 165.2 del Reglamento del Congreso dice que “disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que den lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias [*atribuidas por el presente Capítulo*] al Pleno del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente”, reproduciendo así literalmente el último inciso del artículo 116.5 de la Constitución.

A continuación expondré cómo se han abordado en la práctica parlamentaria del Congreso de los Diputados los problemas que aquí se acaban de citar.

2. Velar por los poderes de las Cámaras

No resulta ocioso insistir como principio, ha dicho el Tribunal Constitucional, en “el hecho inconcluso de que la Constitución española, como las demás, utiliza palabras, expresiones y conceptos sin ocuparse de definirlos, por no ser misión suya, y cuyo significado hay que extraer del sustrato cultural donde confluyen vectores semánticos, ante todo, y jurídicos, en definitiva, con un contenido real procedente a su vez de distintos saberes, y también de la experiencia” (STC 102/1995).

Este es el caso de la cláusula constitucional vaga, o concepto jurídico indeterminado, “velar por los poderes de las Cámaras”, sobre el que la doctrina ha formulado diversas interpretaciones, coincidentes casi todas ellas en que “velar” no es “ejercer”, pero divergentes en casi todo lo demás. “Velar”, según el diccionario de la Real Academia Española es “cuidar solícitamente de algo” mientras que “ejercer” es “hacer uso de un derecho, capacidad o virtud”. Qué duda cabe que en “velar” hay mucho más de guar-

dia, prevención, contención, defensa, mientras que en “ejercer” predomina la disposición, la ejecución, el desarrollo y el despliegue. Pues bien, el recurso de amparo promovido por el señor Caldera y otros tres Diputados respecto a los Acuerdos de la Mesa de 9 y 11 de febrero de 2004, que denegaron la convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso a fin de que compareciese el Presidente del Gobierno (señor Aznar) a informar sobre la guerra de Irak, en el que se alegaba la vulneración del ejercicio del cargo parlamentario, supuso una oportunidad de oro, finalmente frustrada, para que el Tribunal Constitucional precisara con su interpretación qué había que entender por “velar por los poderes de las Cámaras” cuando éstas hubieran sido disueltas (como era el caso). Pero ocurrió que, en su sentencia 98/2009 de 27 de abril, la Sala Segunda del Tribunal inadmitió el mencionado recurso, señalando que “la agrupación ocasional de Diputados que exige el art. 56.4 RCD para poder solicitar formalmente la convocatoria de la Diputación Permanente es la única parte procesal que puede impugnar la correspondiente decisión de la Mesa, sin que pueda hacerlo, en su lugar, un grupo distinto o inferior de parlamentarios, aunque éstos formen parte de la agrupación de Diputados solicitante o, incluso también, aunque juntamente con otros nuevos Diputados alcancen la proporción que exige el citado art. 56.4 RCD”. Añadiendo a continuación que “siendo en efecto inequívoco, conforme repetidamente este Tribunal ha subrayado, que el derecho fundamental del art. 23.2 CE invocado por los recurrentes es un derecho de configuración legal cuya corrección y regulación han sido efectuadas en los Reglamentos parlamentarios, a los que corresponde de modo principal fijar y ordenar los derechos y atribuciones de los parlamentarios (por todas, 361/2006, de 18 de diciembre, FJ 2) resulta igualmente inconcuso que, dado que el citado art. 56.4 RCD –cuya constitucionalidad ninguna duda ha planteado– (...) sólo atribuye, en lo que ahora exclusivamente nos importa, la facultad de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso a “una quinta parte” de sus miembros, la citada facultad no integra el status constitucionalmente relevante de cada uno de los parlamentarios individualmente considerados, que en consecuencia no pueden tampoco reclamar al amparo del art. 23.2 CE la protección de un *ius in officium* que no cubre la dimensión en que pretende proyectarse.” De manera que el Tribunal no llegó a entrar en el fondo del asunto que planteaba el recurso, sin que desde entonces haya tenido ocasión de volver sobre el mismo.

En cualquier caso, y a este respecto, son muy ilustrativos los argumentos de los catorce Diputados socialistas miembros de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados en la VII Legislatura y firmantes de la solicitud, por una parte, y de la Mesa de la Cámara en esa misma legislatura, por otra, en relación al asunto en cuestión, que se recogen en (i) el escrito de fecha 4 de febrero de 2004 (la Cámara se había disuelto el 20 de enero del mismo año) de solicitud de comparecencia ante la Diputación Permanente del Presidente del Gobierno, (ii) el acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente, en su reunión de 9 de febrero, de inadmisión a trámite del escrito anterior “por exceder el objeto de la solicitud de las competencias propias de la Diputación Permanente en período de disolución de la Cámara, conforme a lo dispuesto en los artículos 78 de la Constitución y 57 del Reglamento, así como los precedentes”, (iii) el escrito de reconsideración del Acuerdo dirigido a la Mesa por los Diputados promotores de la iniciativa, de 10 de febrero y, finalmente, (iv) el Acuerdo de la Mesa de 11 de febrero, desestimando la reconsideración.

En síntesis, la posición de los Diputados socialistas se justificaba en:

- i) el carácter controvertido de las funciones de la Diputación Permanente en supuestos de disolución parlamentaria,
- ii) la necesidad de interpretar la función de velar por los poderes de las Cámaras a partir de la naturaleza de este órgano [*la Diputación Permanente*] de garantía y continuidad parlamentaria, destacando su íntima relación con la centralidad del Parlamento, ligada al sistema parlamentario y al propio principio democrático, que se deriva de la permanencia necesaria del poder parlamentario para el equilibrio global del sistema constitucional,
- iii) la conveniencia de encontrar un punto medio entre interpretaciones extremas que lo reducen [*a la Diputación Permanente*] a un mero órgano de administración o que le atribuyen el ejercicio regular de los poderes de la Cámara, siendo así que ninguna de estas interpretaciones sería compatible ni con la significación histórica ni con la normativa reguladora de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados,

- iv) la función general de salvaguardar los poderes de las Cámaras, atribuida por el artículo 78.2 de la Constitución a la Diputación Permanente va necesariamente más allá de las funciones particulares previstas en el propio precepto constitucional,
- v) la propia elaboración del texto constitucional, durante la cual se rechazó una enmienda que pretendía sustituir la expresión ‘velar por los poderes de las Cámaras’ por la expresión ‘velar por el respeto a la competencia de las Cámaras frente al Gobierno’, así como algunos análisis doctrinales,
- vi) la pertinencia de que la función “velar por los poderes de las Cámaras” incluya la celebración de comparecencias de miembros del Gobierno (artículo 110 de la Constitución) ante acontecimientos de extraordinaria importancia y particular urgencia, sobre todo cuando el Presidente del Gobierno no aspira a renovar su mandato, (...) o de especial relevancia política, (...), que no puedan aguardar a la constitución de las nuevas Cámaras, si bien, y para no confundir la función de velar por los poderes de la Cámara con su ejercicio ordinario, dichas funciones de control deben interpretarse restrictivamente, limitadas a supuestos inaplazables por su urgencia o importancia y que, por tanto, no pueda influir indebidamente en el proceso electoral en curso,
- vii) la necesidad de evitar que durante determinados períodos de tiempo el sistema democrático quede sin un órgano que le dé significado y sustento, evitando que los poderes subsistentes, y, concretamente, el Gobierno, puedan actuar sin ningún tipo de control, incluso ante determinadas situaciones excepcionales, y
- viii) la propia configuración orgánica y funcional de la Diputación Permanente, que tiende a reproducir en la medida de lo posible su órgano matriz, el Pleno de la Cámara, para mantenerlo vivo en períodos de vacaciones parlamentarias y, sobre todo, en períodos entre legislaturas.

A su vez, la posición de Mesa de la Diputación Permanente del Congreso se ciñó a los siguientes puntos:

- i) del mismo modo que el Gobierno en funciones ve limitadas sus competencias, las Cámaras, una vez disueltas, se ven reducidas a las Diputaciones Permanentes de las mismas y al ejercicio de las funciones que a tales órganos corresponden (esto es, lo dispuesto en los artículos 78 de la Constitución y 57 del Reglamento),
- ii) la función de “velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas” constituye un concepto jurídico indeterminado que ha merecido diversas interpretaciones, si bien, y en todo caso, ‘velar’ por los poderes de las Cámaras no puede equipararse a ‘ejercer’ los mismos, sino que conlleva una función esencialmente garantista,
- iii) en concreto, no cabría que la Diputación Permanente continuara el ejercicio de la función de control ordinario al Gobierno una vez disuelta la Cámara,
- iv) según ha planteado la doctrina, tal función de garantía sólo podría traducirse en el ejercicio de competencias concretas, distintas de la función ordinaria de control al Gobierno, cuando se tratase de supuestos de especial gravedad y urgencia, en la medida en que, para garantizar la supervivencia misma del Estado y salvaguardar los principios fundamentales de la estructura del ordenamiento estatal, fuese necesaria la intervención de las Cámaras, por no estar prevista otra solución que la intervención de las mismas,
- v) debería tratarse de una gravedad y urgencia objetivas, de forma que la intervención de la Diputación Permanente fuese necesaria para salvaguardar los poderes de las Cámaras en cuanto institución y no el eventual ejercicio de la facultad de control de una Cámara concreta, por otra parte ya inexistente,
- vi) debería tratarse de un acontecimiento de extraordinaria importancia, que pudiese poner en peligro el equilibrio constitucional de poderes,
- vii) abierto un proceso electoral, no es admisible, ni lógica ni jurídicamente, que la Diputación Permanente ejerza las funciones de las Cámaras más allá de la excepcionalidad señalada, y
- viii) han de aplicarse los mismos criterios restrictivos acuñados desde la II Legislatura por las distintas Mesas de la Diputación Permanente,

cuya composición ha ido variando, que se expresan en frases como las del Presidente Pons, “solamente procede el ejercicio de la función de velar por los poderes de la Cámara cuando los mismos pudieran ser desconocidos o vulnerados desde fuera de la misma, puesto que una interpretación distinta no se ajustaría a lo que establece la Constitución” o la Presidenta Rudi, “si el constituyente hubiese querido que la Diputación Permanente ejerciera una función de control ordinario sobre el Gobierno hubiera optado por otro modelo, modelo que no cuestiona que fuera mejor o peor que el vigente, pero en todo caso distinto”

Sea como fuere, y tal como ya se ha dicho, el Tribunal no entró en la determinación del concepto jurídico “velar por los poderes de las Cámaras”, de forma que los distintos operadores jurídicos que tienen que aplicar la norma en el caso concreto (o que pueden interpretarla en diferentes ocasiones) pueden optar por una lectura expansiva, amplia, contextual y enfatizar la necesidad de que el Gobierno esté contralado también (o pueda estarlo), en situaciones extraordinarias y urgentes, cuando el Congreso haya sido disuelto o haya expirado su mandato, o por una lectura restrictiva, estricta, literal de los preceptos constitucionales y priorizar el principio de no haya extralimitación en la actuación de la Diputación Permanente, que llegue a interferir indebidamente en el proceso electoral abierto.

3. Solicitar sesiones extraordinarias

El artículo 73.2 de la Constitución dice que “las Cámaras pueden reunirse en sesiones extraordinarias, a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras”. Pero, ¿por qué se recurre con tanta frecuencia al expediente de pedir esas sesiones extraordinarias a través de la Diputación Permanente? Sin duda, porque es más fácil conseguir una sesión extraordinaria de la Cámara con un acuerdo de la Diputación Permanente, que solo requiere mayoría, que con la solicitud de la mayoría absoluta de los Diputados. De manera que fácilmente se puede advertir como, a lo largo de los cuarenta años transcurridos desde la aprobación de la Constitución de 1978, se ha consolidado en el Congreso de los Diputados una tendencia creciente de solicitudes de sesiones extraordinarias (de Pleno o de Comisión), casi todas ellas propuestas por la oposición, por las minorías parlamentarias, que en la gran mayoría de los casos son rechazadas. Y también que los

argumentos, tanto para pedir como para rechazar esas comparecencias, suelen ser los mismos, y que las posiciones del que solicita y de quien se opone apenas difieren, de forma que lo único que ocurre es que se intercambian los papeles. En esos debates hay siempre un telón de fondo, que es la centralidad del Parlamento y la urgencia de su revitalización, y también reproches continuos entre unos y otros y, por qué no decirlo, una especie de válvula de escape, que funciona así: la comparecencia solicitada del Presidente del Gobierno en sesión extraordinaria del Pleno no tendrá lugar, pero la oposición parlamentaria podrá desahogarse, en su ausencia, en la Diputación Permanente, y sus críticas, tachas, reparos y objeciones llegaran convenientemente a la opinión pública.

Pero antes de examinar algunas peticiones de comparecencia del Presidente del Gobierno en sesión extraordinaria del Pleno del Congreso, debatidas en la Diputación Permanente, para explicar y justificar lo dicho anteriormente, merece la pena reseñar una rareza que ocurrió el 11 de julio de 1985, al utilizarse un cauce manifiestamente inadecuado que consistió en la comparecencia del Presidente del Gobierno (señor González) ante la Diputación Permanente, en vez de ante el Pleno de la Cámara (que habría podido reunirse en sesión extraordinaria, ya que la Cámara no estaba disuelta ni había terminado su mandato) , para dar cuenta de un cambio de Gabinete. Pues bien, ante la objeción formal del señor Fraga Iribarne, portavoz del Grupo Parlamentario Popular, de que “(...) no había razón ninguna para que el Gobierno no hubiera convocado un Pleno en coherencia con aquellas ideas y que hubiera dado todavía una explicación más concreta”, el Presidente del Gobierno respondió que “(...) respecto de la iniciativa tomada de comparecer ante la Diputación Permanente, no me correspondería a mí dar a la Diputación Permanente la dimensión que tiene. La Diputación Permanente es la representación de la soberanía popular entre los distintos períodos de sesiones. Minusvalorar la Diputación Permanente me parece un error político de envergadura, ya que aquí están representados todos los parlamentarios y a través de la Diputación Permanente también está representada la soberanía popular”, para añadir a continuación que “exactamente igual hubiera hecho esta comparecencia en un Pleno. ¿Qué diferencia hubiera podido haber? Yo me pregunto por qué se insiste tanto en algo que en realidad no representa ninguna diferencia desde el punto de vista de la opinión pública, desde el punto de vista de la presencia de cualificados portavoces de los distintos grupos políticos”. No será ésta la última vez, como se verá a continuación,

en que un parlamentario de primer nivel se pronuncie con cierto desdén o indiferencia hacia las normas jurídicas que regulan el “dónde”, “cuándo” y “cómo” hacer determinados debates, poniendo el foco de su interés, casi exclusivamente, en el hecho de que el debate, “en sí mismo considerado”, tenga lugar y eso ocurra ante representantes cualificados de todos los Grupos Parlamentarios.

Hecha la referencia al caso excepcional, cabe ahora considerar, bien que de forma sumaria, una serie de solicitudes de convocatoria de sesión extraordinaria del Pleno del Congreso para que comparezca el Presidente del Gobierno a petición de la oposición parlamentaria, debatidas en la Diputación Permanente del Congreso, en períodos “entre sesiones”, con referencia al asunto en cuestión, a las razones expuestas a favor de la sesión extraordinaria, a los argumentos en contra de la misma y al resultado final del debate.

- i) “Debatir y tomar decisiones sobre el terrorismo” (sesión de la Diputación Permanente de 21 de julio de 1987). A favor de la sesión extraordinaria intervino el señor Calero, del Grupo de Coalición Popular, para quien “existen razones políticas que aconsejan un Pleno extraordinario del Congreso que tome decisiones sobre el fenómeno terrorista, se han producido novedades importantes, cuantitativas y cualitativas, en el tema del terrorismo, no ha habido por parte del Gobierno directrices claras en la materia, lo que ha originado confusión en la opinión pública y hay que movilizar a la sociedad frente al mismo y llegar a un consenso por parte de todos sobre esta cuestión”. En contra se pronunció el señor Martín Toval, del Grupo Socialista, quien sostuvo, en mi opinión de manera errónea al no ser ese el punto a considerar, que “el debate tiene que girar sobre si efectivamente los poderes de las Cámaras se han visto conturbados en este período inter sesiones, poderes que constitucionalmente solo pueden verse conturbados cuando el Ejecutivo o el Judicial hayan actuado como Poder Legislativo o atacado, directa o indirectamente, las funciones de este, y como es evidente que desde que las Cámaras no están reunidas no ha habido conturbación de los poderes de las mismas, constitucionalmente la Diputación Permanente no está en el caso de actuar (...) para velar por esos poderes del Legislativo”, y añadir luego, más ajustadamente al objeto del debate, que “la política del Gobierno en cuanto a ideas, programas y acciones

- concretas en relación al terrorismo no se ha modificado un ápice en los últimos meses, y en consecuencia no hay razón para la convocatoria de un Pleno extraordinario”. La petición fue rechazada.
- ii) “Debatir sobre el envío de fuerzas españolas a la zona en conflicto en el Golfo Pérsico” (sesión de la Diputación Permanente de 28 de agosto de 1990). A favor de la sesión extraordinaria, intervino el señor Sartorius del Grupo de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, quien subrayó la urgencia de la situación, y dijo que “teniendo en cuenta que hoy es día 28 de agosto (...) la semana que viene se podría reunir en un Pleno ordinario”, añadiendo que para su Grupo “el tema fundamental (...) no es si convocamos un Pleno ordinario o extraordinario; lo que decimos es que se convoque inmediatamente un Pleno – ya tarde – pero que se convoque (...) poniéndole el apellido que se quiera (...)”, en otro ejemplo de “relativismo” reglamentario o procedimental. En contra tomó la palabra el señor Martínez, del Grupo Socialista, quien propuso la vía alternativa de una reunión con carácter urgente y extraordinario de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara, “órgano plenamente representativo de la Cámara”, en la que tal vez fuera una calificación excesiva del diputado citado y, además, “específicamente dedicado a tratar cuestiones del ámbito que aquí nos ocupa”. Cabe destacar, en este debate, la intervención inusual de un Ministro, el de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, señor Zapatero, quien manifestó que “la Diputación Permanente no está habilitada para entrar en el fondo de la cuestión [*el debate sobre el envío de fuerzas españolas a la zona en conflicto en el Golfo Pérsico*]”. La petición fue rechazada.
- iii) “Informar sobre los motivos que justifican la dimisión del Vicepresidente del Gobierno, don Alfonso Guerra González”, (sesión de la Diputación Permanente de 29 de enero de 1991). A favor de la sesión extraordinaria intervino el señor Rato, del Grupo Popular, para quien “estamos ante un asunto de importante responsabilidad política, que solo puede ser esclarecida por don Felipe González, y también ante un asunto de urgencia, que por el interés de los ciudadanos no puede quedar diluido en el conjunto de un cambio de Gobierno o en (...) el debate sobre el estado de la nación”, mientras que en contra habló el señor Martín Toval, del Grupo Socialista, para quien “la comparecencia se producirá cuando tenga lugar la remodelación gubernamental, ya

- que por ahora simplemente lo que ha habido es una dimisión del Vicepresidente, aceptada por el Presidente”. La petición fue rechazada.
- iv) “Explicar los motivos que justifican la dimisión del señor Ministro de Sanidad y Consumo, don Julián García Valverde”, (sesión de la Diputación Permanente de 23 de enero de 1992). A favor de la sesión extraordinaria se pronunció el señor Álvarez-Cascos, del Grupo Popular, para quien “se está resintiendo gravemente la institución parlamentaria y (...) para revitalizarla sería oportuno que se modificaran los usos parlamentarios que practica este Gobierno”. En contra, intervino el señor Martín Toval, del Grupo Socialista, cuyo principal argumento fue que “no está previsto en nuestra Constitución el que se produzcan comparecencias del Presidente del Gobierno para abonar o explicar las razones que producen una determinada composición de un Gobierno determinado”. La petición fue rechazada.
- v) “Dar a conocer los datos que maneja el Gobierno respecto de los conocidos como Grupos Armados de Liberación (GAL)”, (sesión de la Diputación Permanente de 19 de enero de 1995). A favor de la sesión extraordinaria habló el señor Romero del Grupo Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, según el cual “la naturaleza de la democracia parlamentaria y el modelo de Estado que consagra la Constitución exige que comparezca el Presidente del Gobierno para dar explicaciones políticas a la Cámara”, para añadir luego que “se critica a los Grupos Parlamentarios de ir detrás de los medios de comunicación, y cuando se adopta una iniciativa estrictamente política, se aborta con el auxilio de dos matronas de ocasión” y que “no se puede auto castrar el Parlamento como poder del Estado, de donde emanan el resto de los poderes que conforman el Estado democrático de Derecho”. En contra de la solicitud intervino el señor Almunia, del Grupo Socialista, que dijo que “para cumplir con las reglas del Estado de Derecho lo que sí conviene, (...) es que ninguno de los poderes del Estado trate de inmiscuirse en el terreno del otro, ni pretenda coaccionarlo en el ejercicio de funciones constitucionales”. La petición fue rechazada.
- vi) “Informar sobre los problemas que plantea la sostenibilidad de los actuales niveles de déficit público a lo largo del período de vigencia del programa de convergencia” (sesión de la Diputación Permanente

de 16 de julio de 1998). A favor de la sesión extraordinaria, el señor Martínez Noval, del Grupo Socialista, se preguntó “¿qué hay de malo en que comparezca el señor Aznar en el Pleno del Congreso para discutir estas cuestiones? ¿qué hay de innecesario en ello? (...) para desvanecer nuestras dudas y preocupaciones en relación con lo que pueden ser las proyecciones de futuro del gasto público en nuestro país”. En contra el señor Aguirre, del Grupo Popular, dijo que “esta iniciativa que se trae hoy está debatida de forma reiterada y de forma abundante (...) y porque (...) contamos con el respaldo mayoritario de esta Cámara (...)”. La petición fue rechazada.

- vii) “Razones políticas de interés general que han motivado la remodelación del Gobierno”, (sesión de la Diputación Permanente de 26 de enero de 1999). A favor de la sesión extraordinaria el señor Martínez Noval, del Grupo Socialista, expresó su opinión de que “para el señor Aznar, el Parlamento no es otra cosa que una prolongación más de sus atribuciones, un mero lugar de referencia que debe limitarse a refrendar sus decisiones (...) en el procedimiento utilizado para esta remodelación planean claros e inequívocos tics presidencialistas o, si se prefiere, tics autoritarios o caudillistas, incompatibles claramente con nuestro sistema de democracia parlamentaria”. En contra, intervino el señor De Grandes, del Grupo Popular, quien no cuestionó “(...) la legitimidad de los Grupos Parlamentarios para proponer la convocatoria de esta Diputación Permanente, no voy a restar yo un ápice de legitimidad a la pretensión de convocatoria de un Pleno extraordinario (...) nuestra democracia es parlamentaria y está en la naturaleza de las cosas tal petición”, para, después de referirse a precedentes sobre la cuestión, concluir que la remodelación no tenía dimensión de crisis (era un reajuste o simple cambio), y oponerse a la petición, que resultó rechazada.
- viii) “Explicar las actuaciones del Gobierno ante la marea negra generada por la catástrofe del “*Prestige*” (sesión de la Diputación Permanente de 21 de enero de 2003). A favor de la sesión extraordinaria el señor Llamazares, del Grupo Federal de Izquierda Unida, dijo que “hubiéramos deseado que fuera cierta la proclama del Gobierno de que este período extraordinario se iba a dedicar a comparecencias y a cualquier tipo de mecanismo de control en relación con la catástrofe ecológica del “*Prestige*”, pero nos hemos encontrado con una evidencia de lo contrario, la

de que los Grupos Parlamentarios que hemos pedido la convocatoria de esta Diputación Permanente hemos tenido que esperar más de dos semanas para que, finalmente, la Diputación Permanente se reúna”. En contra la señora Sáinz, del Grupo Popular, señaló que “deben saber [*sus señorías*] que el tiempo aproximado de debates dedicados en el Congreso al “*Prestige*” ha sido de 45 horas y media (...), y que “se ha actuado con una transparencia y con una exhaustividad como nunca se ha hecho en la historia del Parlamento”. La petición fue rechazada.

- ix) “Explicar razones y evidencias que justificaban afirmaciones realizadas para apoyar la guerra en Irak” (sesión de la Diputación Permanente de 17 de julio de 2003). A favor de la sesión extraordinaria intervino el señor Caldera, del Grupo Socialista, para quien “el Presidente del Gobierno de España no debe eludir la comparecencia en este Parlamento para mostrar las pruebas que le llevaron a afirmar que existían esas armas”, “el Parlamento no puede permanecer ajeno a decisiones sobre participación de España en conflictos de esta naturaleza”, “se le niega al Parlamento el ejercicio efectivo de la función de control, incluso se le niega la autorización de una acción militar”. En contra el señor Arístegui, del Grupo Popular, que defendió la posición del Gobierno que apoyaba su Grupo al decir que “hemos vuelto a cumplir con rigor y con seriedad democráticas el sagrado deber de informar a la ciudadanía española y al depositario de la soberanía nacional, que es el pueblo”. La petición fue rechazada.
- x) “Explicar las circunstancias en las que se ha producido el trágico suceso en el que fallecieron 17 militares españoles en Afganistán” (sesión de la Diputación Permanente de 2 de agosto de 2005). A favor, el señor Zaplana, del Grupo Popular, criticó el que en el plazo de un año el Grupo Socialista hubiera pasado de recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional por vulneración del derecho de los parlamentarios al ejercicio de su cargo (por los acuerdos de la Mesa de la Cámara de 9 y de 11 de febrero de 2004) a eludir la presencia en el Parlamento, incumplir el compromiso de revitalizarlo, y también el de lograr la autorización previa del Parlamento a las misiones militares extranjeras. En contra el señor Alonso, del Grupo Socialista, afirmó que el Ministro de Defensa había dado una gran cantidad de información, con atención al detalle, en la reunión de la Comisión de Defensa, y que por tanto no

entendía por qué razón se quería la comparecencia del Presidente del Gobierno. La petición fue rechazada.

- xi) “Explicar la situación de la economía española y el desempleo” (sesión de la Diputación Permanente de 14 de enero de 2009). A favor de la sesión extraordinaria intervino la señora Sáenz de Santamaría, del Grupo Popular, para quien “es una pena que Zapatero prometiera hacer del Parlamento el centro de la vida política y ahora se escude en aparecer en la pantalla plana de un ordenador”, añadiendo luego que “no veo ni un solo motivo para que Zapatero no quiera venir a esta Cámara para hablar del principal problema de este país, que es el desempleo”. En contra el señor Jáuregui, del Grupo Socialista, quien estimó que “esta petición de comparecencia perentoria (...) responde mucho más a la búsqueda de una oportunidad política cuasi electoral, contra el presidente del Gobierno, de desgaste, yo creo que muy cercana al oportunismo político (...)”. La petición fue rechazada.
- xii) “Explicar la situación actual y las perspectivas futuras del conflicto bélico en Afganistán, así como sus implicaciones para la misión de las tropas españolas allí destinadas”(sesión de la Diputación Permanente de 21 de enero de 2010). A favor, intervino la señora Rodríguez-Salmones, del Grupo Popular, diciendo que se trataba de una “petición que en cualquier Parlamento de los cuarenta y tres países que estamos presentes allí [*Afganistán*] parecería incomprensible, que es en la necesidad de que el presidente del Gobierno explique las razones de nuestra presencia allí.” En contra el señor Jáuregui, del Grupo Socialista, quien se preguntó “¿qué es lo que quiere el Partido Popular con estas peticiones de comparecencias? se lo digo con toda la buena fe, yo creo que lo único que ustedes quieren es enredar, y eso no es responsable cuando estamos hablando a cuestiones que afectan a la seguridad del mundo”. La petición fue rechazada.
- xiii) “Explicar los motivos por los que se niega a asumir las responsabilidades políticas por los casos de corrupción que afectan a su partido” (sesión de la Diputación Permanente de 24 de agosto de 2017). A favor de la sesión extraordinaria intervino la señora Robles, del Grupo Socialista, para quien “que el presidente del Gobierno no haya querido comparecer voluntariamente, a final de julio, nos lleva a tener que hacer

una intervención planteando como un marco excepcional lo que tendría que ser puramente normal, dentro del funcionamiento de un sistema democrático” y remachar que “le pedimos que venga aquí al Congreso de los Diputados, que dé explicaciones, que asuma responsabilidades, que no hable luego de regeneración democrática, porque difícilmente será creíble cuando priva al Parlamento de la función de control que establece el artículo 66 de la Constitución”. En contra el señor Martínez Maíllo, quien afirmó que “nunca este Parlamento ha estado tan alejado de la realidad de los ciudadanos (...) sinceramente (...) cuando tengamos que venir a hablar de hechos de hace veinte años (...) vamos a estar muy alejados de esa realidad a la que teníamos que estar conectados (...) ¡vamos a parecer extraterrestres!”. La petición fue aprobada y la comparecencia del Presidente Mariano Rajoy en sesión extraordinaria del Pleno de la Cámara tuvo lugar el 30 de agosto de 2017.

En conclusión, ha habido una línea constante y consistente de rechazo de las solicitudes de celebración de sesión extraordinaria del Pleno del Congreso para la comparecencia del Presidente del Gobierno, pedidas por la oposición parlamentaria, si bien es cierto que se aprecia un cambio de tendencia en la XII Legislatura, donde aparte de la solicitud citada en último lugar de la lista anterior, en la sesión de la Diputación de 24 de agosto de 2017 se aprobaron once (11) solicitudes, de catorce (14) pedidas, de sesiones extraordinarias de Comisiones diversas, y en la de 23 de enero de 2018 se aprobaron cuatro (4) solicitudes, de trece (13) pedidas.

En fin, ejemplos de solicitudes de celebración de sesiones extraordinarias, de Pleno o de Comisiones, propuestas por todos o por la mayoría de Grupos Parlamentarios, o por los dos principales Grupos del Congreso son las relativas a habilitación de sesiones extraordinarias de las once Comisiones permanente legislativas, para comparecencia de los titulares de los diferentes ministerios para informar sobre la política que desarrollará en sus respectivas áreas el nuevo Gobierno (sesión de la Diputación Permanente de 17 de enero de 1990), o el debate y votación de la resolución por la que se insta al Gobierno a que solicite la ilegalización de Herri Batasuna, de conformidad con lo establecido en los artículos 9 y 11 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (sesión de la Diputación Permanente de 19 de agosto de 2002) o las enmiendas del Senado a la proposición

de ley reguladora de la orden de protección de las víctimas de la violencia de género (sesión de la Diputación Permanente de 29 de julio de 2003).

4. Convalidar o derogar Decretos-leyes, tramitarlos como proyectos de ley

Según la Constitución, compete a la Diputación Permanente “asumir las facultades que correspondan a las Cámaras de acuerdo con el artículo 86 [*sobre los Decretos-leyes*] (...) en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato”. Y también dice el texto constitucional que “los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación”, añadiendo que la Cámara Baja “habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación” y que, además, “dentro de ese plazo las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia”.

Las Normas de Procedimiento de 1979, aprobadas pocos días después de la entrada en vigor de la Constitución, no arrojaron luz sobre el principal interrogante que abría la lectura combinada de los artículos 78.2 y 86.3 de la Constitución, y se limitaban a decir, en la norma 4ª, que “la Diputación Permanente habrá de reunirse necesariamente en el caso de que el Gobierno dicte Decretos-leyes” y que “la convocatoria se producirá inmediatamente de tener conocimiento del correspondiente Decreto-ley”.

Por ello, no resultó extraño que en la sesión de la Diputación Permanente de 18 de enero de 1979, en la Legislatura Constituyente, se produjera una viva discusión sobre la interpretación que había que dar a las normas antes citadas, entre los portavoces de los dos Grupos Parlamentarios principales, centrista y socialista. Y así, el diputado que hablaba por éste último grupo, señor Peces-Barba, decía que “el artículo 78 afirma que las Diputaciones Permanentes asumirán las facultades del artículo 86 sin hacer distinción alguna. (...) asume todas las facultades (...) si la Constitución hubiera querido excluir la facultad del apartado 3 del artículo 86 lo hubiera afirmado expresamente” y se preguntaba retóricamente que “si las Diputaciones Permanentes no pudieran asumir las facultades del artículo 86.3, qué funciones tendría la Diputación Permanente del Senado en caso de di-

solución de las Cámaras”. Por el contrario, su homólogo en la bancada de la UCD, el señor Pérez Llorca, replicaba que “vaya por adelantado (...) que nos parece que la interpretación realizada por el señor Peces-Barba (...) es lícita, es una interpretación que cabe dentro de los términos de la Constitución” pero que “(..) también nos parece que no es la única interpretación posible, y que existen argumentos igualmente fuertes, igualmente contundentes, que abonan interpretaciones distintas”, para añadir a continuación que “nosotros concebimos a la Diputación Permanente, y muy especialmente en período de disolución, como un organismo especial con facultades tasadas por la Constitución, facultades que deben de ser interpretadas, a nuestro juicio, restrictivamente”, y concluir que “la interpretación de la Constitución no se puede verificar en un solo acto, en un momento, ni en una sola reunión de la Diputación Permanente, sino que es cuestión que deberá irse desarrollando a través de la práctica, a través de actos repetidos, a través del Reglamento de la Cámara, que tendrá que entrar en este problema, y de la posible interpretación del Tribunal Constitucional”.

Y, en efecto, ocurrió como el señor Pérez Llorca había anticipado. El Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982 “entró” en el problema, al establecer en su artículo 57 que

“Corresponde a la Diputación Permanente (...):

1º En los casos de disolución o expiración del mandato del Congreso de los Diputados:

a) Asumir todas las facultades que en relación con los Decretos-leyes atribuye al Congreso de los Diputados el artículo 86 de la Constitución.”

Y remachar la cuestión, en el artículo 151.5, al decir que “la Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte en los períodos entre legislaturas”.

Así pues, aunque la regulación reglamentaria no ha dejado contento a un amplio sector de autores y comentaristas, que han criticado con muchos (y en ocasiones plausibles) argumentos estas disposiciones, lo cierto es que no cabe duda de que dentro de las competencias de la Diputación Permanente del Congreso se encuentra la de tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia Decretos-leyes convalidados una vez

disueltas las Cámaras, y ello pese a la ausencia de un cauce específico para la tramitación y el silencio de las normas sobre la intervención en el mismo de la Diputación Permanente del Senado, necesaria en un sistema bicameral como el español.

En la práctica, la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados no ha acordado nunca la tramitación de un Decreto-ley como proyecto de ley. Lo más cerca que estuvo de ello fue, precisamente, en la Legislatura Constituyente, donde se sucedieron tres empates en sendas votaciones y, por esa razón, decayó finalmente la tramitación del Real Decreto-ley de Protección de la Seguridad Ciudadana como proyecto de ley (en la sesión de la Diputación Permanente de 7 de marzo de 1979). En relación con este punto es muy interesante un escrito de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, denominado “Nota sobre el esquema de procedimiento para tramitar un Decreto-ley en el seno de la Diputación Permanente como Proyecto de Ley, de acuerdo con lo previsto en artículo 86.3 de la Constitución”, donde se dice que “esta Secretaría General ha de comenzar por reiterar su opinión, ya anteriormente expresada, en cuanto a la imposibilidad de considerar aplicable a la Diputación Permanente la previsión del artículo 86.3 de la Constitución, dada la inexistencia en este órgano de las estructuras reglamentariamente indispensables para la tramitación de los proyectos de ley, sea por el procedimiento ordinario, sea por el procedimiento de urgencia. Es claro que en el reglamento vigente no se prevé en ningún caso la omisión del trámite de Comisiones y que estas no existen dentro de la Diputación Permanente”. Para concluir de la siguiente manera: “(...) el Presidente de la Cámara, como toda autoridad del Estado, viene obligado a cumplir y hacer cumplir la Constitución y que, en consecuencia, si entiende que es competencia constitucional de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados hacer uso de la facultad que el apartado 3º del artículo 86 atribuye a las Cortes, deberá poner todos los medios necesarios para hacer posible el ejercicio de esa facultad. No estando previstas en el Reglamento vigente normas que hagan posible la tramitación de los Proyectos de ley sin intervención de las Comisiones y prescindiendo del Pleno, es indispensable, en el supuesto que consideramos, establecer normas al efecto, establecimiento que tal vez exceda en algo de las facultades que el artículo 23 concede a la Presidencia para suplir e interpretar el Reglamento en los casos de duda u omisión. Si se considera que, efectivamente, la promulgación de estas normas reglamentarias exceden de los poderes presidenciales, no cabe otra

solución sino la de atribuir también a la Diputación Permanente la facultad de completar el Reglamento de las Cámaras, para lo cual se requiere, según establece el artículo 72, apartado 1, una mayoría absoluta de éstas”.

Ninguna de estas previsiones ha tenido desarrollo, puesto que si bien siempre que se ha convalidado un Decreto-ley en la Diputación Permanente del Congreso se ha formulado la pregunta de rigor sobre si algún Grupo Parlamentario estaba interesado en tramitarlo como Proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, nunca se ha dado el caso de un voto favorable a la misma. Por esta razón, sigue siendo otra cuestión irresuelta relativa al régimen jurídico de la Diputación Permanente la que afecta a la forma y a la sustancia de un posible ejercicio de la función legislativa por su parte, cuando las Cámaras se han disuelto o han terminado su mandato.

5. Estados de alarma, excepción y sitio

La Constitución establece que le cumple a la Diputación Permanente “asumir las facultades que correspondan a las Cámaras de acuerdo con el artículo 116 [*sobre los estados de alarma, excepción y sitio*] (...) en caso de que hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato”, mientras que el artículo 116.5 dice que “(...) disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados [*alarma, excepción, sitio*], las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente”. Y el artículo 165.2 del Reglamento del Congreso reproduce en esencia lo dicho por el precepto constitucional que se acaba de citar.

El principio firmemente asentado en la Constitución de 1978 es que los poderes constitucionales del Estado siguen funcionando durante los estados de alarma, excepción y sitio. Y si el poder legislativo se encontrase en un período entre legislaturas, con el Congreso disuelto o el mandato expirado, la Diputación Permanente sería el órgano que tendría, según los casos, que recibir notificación del Gobierno de la declaración del estado de alarma (y recabar la información y la documentación que estimase procedente, para lo que podría constituir una Comisión en su seno), así como autorizar la prórroga del plazo de la declaración, autorizar la declaración y la prórroga del estado de excepción y declarar por mayoría absoluta de sus miembros el estado de sitio.

En la tramitación y discusión del proyecto constitucional se contempló la solución de la prórroga de poderes del Congreso (en casos de disolución o expiración de mandato) hasta tanto la situación excepcional permaneciese (en línea con la Ley Fundamental de Bonn), pero finalmente se optó por la solución de dar la competencia en esta materia y esas circunstancias a la Diputación Permanente.

No ha habido, afortunadamente, ninguna experiencia práctica al respecto en las cuatro décadas de vida parlamentaria bajo la Constitución de 1978.

6. Otras funciones que puede realizar la Diputación Permanente

Pero, además de las cuatro funciones expresamente citadas por el precepto constitucional que regula la Diputación Permanente, ésta última realiza en la práctica, como cuestión de hecho, otra serie de funciones como las siguientes:

- i) Gestión de los asuntos internos de las Cámaras, de las que se ocupa la Mesa de la Diputación Permanente.
- ii) Traslado a las nuevas Cámaras de las cuestiones sobre las que se hayan de pronunciar. Como excepción a lo dispuesto en el artículo 207 del Reglamento del Congreso (“disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente”), la práctica parlamentaria consagrada a partir de la VII Legislatura es que la Mesa de la Diputación Permanente traslade a la Cámara de la siguiente Legislatura las iniciativas presentadas ante el Congreso de los Diputados por sujetos externos a las Cortes Generales, distintos del Gobierno, así como las peticiones de los particulares.
- iii) Ejecución de un acuerdo del Pleno del Congreso para la defensa de la posición constitucional y las atribuciones de la Cámara. Así, el 10 de mayo de 2016, la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso planteó, una vez disueltos el Congreso y el Senado por Real Decreto de 3 de mayo de 2016 y de conformidad con el acuerdo adoptado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 6 de abril de

- 2016), un conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional sobre la posibilidad de que las Cortes Generales controlen a un Gobierno en funciones, aún pendiente de resolver. Y ello al discrepar profundamente del criterio mantenido por aquél de que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, en la medida en que no existe una relación de confianza entre el mismo y el Congreso de los Diputados.
- iv) Control del Gobierno, a petición de éste último, en caso de acontecimientos extraordinariamente graves y urgentes. Esto fue lo que ocurrió en la sesión de la Diputación Permanente de 11 de octubre de 1982, en cuyo orden del día se incluyó una información a cargo del Ministro de Defensa, señor Oliart, en relación con los hechos que dieron lugar a la detención de tres jefes militares, y que se tramitó con arreglo a lo previsto en el artículo 203 del Reglamento del Congreso.
 - v) Intervenciones previstas por el ordenamiento jurídico, como es el caso del artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, que prevé expresamente que la Diputación Permanente sea informada de un determinado asunto, al decir que “cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen [*el Defensor del Pueblo*] podrá presentar un informe extraordinario [*distinto del ordinario anual*] que dirigirá a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras si éstas no se encontraran reunidas”.
 - vi) Distinto es el supuesto de las intervenciones provenientes de una práctica parlamentaria, como la seguida con ocasión de la solicitud de ratificación por el Congreso de los Diputados del acuerdo de despliegue de los efectivos necesarios para operar vehículos aéreos no tripulados, en la misión ISAF, en la que participaban las fuerzas españolas en Afganistán, que tuvo lugar en la sesión de la Diputación Permanente de 25 de marzo de 2008. Hubo entonces un debate relativo a la ratificación por la Cámara prevista en el artículo 17.3 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, que es una ratificación a posteriori, prevista para supuestos excepcionales. En consecuencia, el Presidente Manuel Marín declaró, en esa ocasión, que “reunida esta mañana la Mesa de la Diputación Permanente, hemos estimado que tratándose de la primera vez que se da esta circunstancia de procedimiento de urgencia y, al

mismo tiempo, confirmación por la Diputación Permanente, se aplicaría el sistema habitual de la Diputación Permanente para la ratificación de los acuerdos del Gobierno, es decir, tratar este punto como si fuera un decreto ley”.

- vii) Presencia activa del Congreso ante la opinión pública a través de declaraciones institucionales. Por ejemplo, la “de indignación y repulsa ante la innoble agresión cometida contra la población indefensa en Beirut, que ha llenado de horror al pueblo español”, aprobada en la sesión de la Diputación Permanente de 21 de septiembre de 1982.
- viii) Finalmente, y respecto a otras funciones consideradas por algunos autores como implícitas o meramente posibles, como la acusación miembros del Gobierno 102 de la Constitución, la autorización para la inculpación o el procesamiento de parlamentarios 71.2 de la Constitución, en períodos “entre legislaturas”, no hay ningún precedente en tal sentido en la práctica de estas cuatro décadas bajo la Constitución de 1978.

7. Dación de cuentas

La Constitución establece que “reunida la [*nueva*] Cámara correspondiente, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones”.

Las Normas de Procedimiento de 1979 añadieron una leve precisión, al decir que “en la primera sesión que celebre el Congreso de los Diputados, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de los acuerdos recaídos” y el Reglamento del Congreso vigente reiteró tres años más tarde que “después de la celebración de las elecciones generales, la Diputación Permanente dará cuenta al Pleno del Congreso, una vez constituido éste, de los asuntos que hubiere tratado y de las decisiones adoptadas”.

La Diputación Permanente solo ha hecho referencia en el Informe de Dación de Cuentas, hasta la fecha, a los asuntos y acuerdos acaecidos entre disolución o expiración del mandato y constitución de nuevas Cámara. En otras palabras, de lo acaecido en periodos “entre sesiones” no se da cuenta a la Cámara de la nueva Legislatura, entre otras cosas porque en esos períodos,

y después de cada uno de ellos, hay un Congreso con total legitimidad y en pleno ejercicio de sus poderes y competencias al que dirigirse, en su caso.

En un Informe de Dación de Cuentas se incluye típicamente la composición, las sesiones de la Diputación Permanente, los asuntos tratados y las reuniones de Mesa de Diputación Permanente. La Mesa es el órgano encargado de constatar la caducidad de la generalidad de los escritos así como de las iniciativas ya calificadas y en curso de tramitación al producirse la disolución, en aplicación del artículo 207 del Reglamento. Como excepción a este principio, y tal y como se ha señalado anteriormente, es práctica parlamentaria trasladar a la nueva Cámara aquellas iniciativas presentadas ante el Congreso por sujetos externos a las Cortes Generales, distintos del Gobierno, así como las peticiones de los particulares.

Por lo general, los Informes de Dación de Cuentas se aprueban por unanimidad. Como excepción se puede citar la votación en la sesión de la Diputación Permanente de 1 de abril de 2004 del Informe de la VII Legislatura, donde el señor Llamazares se manifestó “en contra del Informe (...) en contra, sobre todo, del ejercicio de la Diputación Permanente (...) es la breve historia de una diputación *non nata*, de una diputación inexistente (...) en palabras de Groucho Marx, en su lápida, esta diputación podría decir “perdonen que no me levante”, no pasará esta Diputación a la historia del parlamentarismo”. Por lo demás, el mismo señor Llamazares también votó en contra del Informe de Dación de Cuentas de la IX Legislatura, en la sesión de la Diputación Permanente de 12 de diciembre de 2011.

En cuanto al tratamiento de la nueva Cámara del Informe de Dación de Cuentas de la Diputación Permanente de la legislatura anterior, cabe distinguir tres etapas;

- i) Lectura del Informe: ocurrió en la dación de cuentas de la Diputación Permanente de la I Legislatura al Congreso de la II Legislatura, Pleno del Congreso de 14 de diciembre de 1982. El señor Presidente, tras la lectura preguntó si “¿Algún Grupo Parlamentario quiere consumir algún turno en relación con el informe de la Diputación Permanente? (*Pausa*). Entiendo que ningún Grupo y, por consiguiente, pasamos al punto siguiente del orden del día”

- ii) Toma de conocimiento: en el Pleno del 12 de diciembre de 1989 “Queda tomado conocimiento de la dación de cuentas de la Diputación Permanente de la III Legislatura”
- iii) Aprobación: en el Pleno del 16 de septiembre de 1993, “El Pleno (...) ha aprobado el informe de dación de cuentas de la Diputación Permanente de la IV Legislatura a la Cámara de la V Legislatura, publicado en el BOCG...” A partir de entonces, siempre ha habido aprobación formal y publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

IV. CONCLUSIONES

La Diputación Permanente ha ido perfilando sus contornos y llenando lagunas que existían en su configuración constitucional, a lo largo de cuatro décadas de vida parlamentaria. Esto se ha hecho, en unos casos, a través de normas jurídicas (como la introducción de las categorías de titulares y suplentes, entre sus miembros, o la precisión de que las funciones que ha de asumir la Diputación Permanente del Congreso en relación a los Decretos-leyes cuando las Cámaras hayan sido disueltas o hubieren terminado su mandato, son todas, incluyendo la de tramitar el Decreto-ley convalidado como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia) y en otros, de prácticas parlamentarias (como la manera de tramitar el Informe de Dación de Cuentas de una Diputación Permanente a la nueva Cámara de la Legislatura siguiente, o la presencia de Diputados de todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara en la Diputación Permanente). Al mismo tiempo ha ido ganando en dimensión y presencia, puesto que cada vez tiene más miembros y se reúne con mayor frecuencia y en sesiones más largas, hasta el punto de resultar un factor adicional de lo que algún autor ha llamado, en referencia a un contexto más amplio, la continuidad del Parlamento como principio constitucional fundamental, consolidado y expansivo. Sin embargo, y pese a que en términos generales ha cumplido bien su papel de órgano de garantía, estabilidad y permanencia en ambas Cámaras, en los períodos entre sesiones o entre legislaturas, hay buenas razones para pensar, a la vista de cómo ha crecido y ha intensificado su actividad, que tanto la interpretación restrictiva predominante sobre el alcance de la más sustancial de sus funciones, “velar por los poderes de las Cámaras” como la práctica seguida respecto de la más ejercitada de aquellas, “solicitar sesiones extraordinarias de las Cámaras”, que ha consolidado un tipo de debate que

entra en el fondo de lo que originalmente se quiere discutir en el Pleno, pero sin la presencia del miembro del Gobierno a quién, en principio, se pretende controlar, y donde además se ha aplicado con rigidez la lógica de la mayoría, sin atención real a consideraciones de otro tipo (más allá de las del puro interés político coyuntural), merecen una revisión a fondo en un futuro próximo. Porque parece que se ha llegado a una situación de desajuste entre un órgano creciente y unas funciones menguantes, que ofrece como resultado una gran cantidad de trabajo, con una productividad que no está a la altura del esfuerzo en que se incurre. Esa frustración por la escasa capacidad de la Diputación Permanente de controlar al Gobierno cuando ocurren situaciones extraordinarias y urgentes, cuando las Cámaras no están reunidas o han sido disueltas o ha expirado su mandato, que en algunas ocasiones se ha expresado en forma de voto en contra al informe de dación de cuentas, es lógica si se piensa en un órgano numeroso, representativo y proporcional del Pleno, que sin embargo hace demasiado poco para la entidad que ha ido alcanzando, o lo que hace se ha vuelto demasiado rutinario y poco trascendente, si se compara con su dimensión orgánica y la posición que ocupa en el conjunto institucional de las Cortes Generales.

BIBLIOGRAFÍA

- AIZPURU SEGURA, A.: “La Disolución de las Cámaras y la Diputación Permanente en el ordenamiento jurídico español”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 76, 2009, pp. 167-210.
- AIZPURU SEGURA, A.: “Comentarios de los artículos 56 a 59”. En: RIPOLLÉS SERRANO, M. R. [Coord.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pp. 472-493.
- ALÓS MARTÍN, I.: “La Diputación Permanente en la Constitución Española”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 18, 1989, pp. 7-66.
- ARAÚJO DÍAZ DE TERÁN, M.: *Sinopsis artículo 78 de la Constitución*. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=78&tipo=2> [consulta: 05/10/2018].
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: “La continuidad del Parlamento como principio constitucional fundamental, consolidado y expansivo”. En: PENDÁS GARCÍA, B. [Dir.]: *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2018. T. IV, pp. 3541-3560 [en prensa].

- BAR CENDÓN, A.: *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.
- LAVILLA RUBIRA, J.: “Artículo 78: Las Diputaciones Permanentes del Congreso de los Diputados y del Senado”. En: ALZAGA VILLAAMIL, Ó [Dir.]: *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Edersa, Madrid, 1996, pp. 683-761.
- ORTEGA GUTIÉRREZ, D.: *Los conceptos jurídicos indeterminados en la jurisprudencia constitucional española*. Dykinson, Madrid, 2009.
- RECORDER DE CASSO, E.: “Artículo 78”. En: GARRIDO FALLA, F. [Dir.]: *Comentarios a la Constitución*. Civitas, Madrid, 2001.

COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES

Mercedes SENÉN HERNÁNDEZ
Letrada de las Cortes Generales
Directora de Comisiones
Congreso de los Diputados

RESUMEN:

Las comisiones parlamentarias son órganos de trabajo de las Cámaras que tienen cada vez un mayor peso en la labor parlamentaria, como consecuencia de la proliferación legislativa en los Parlamentos modernos. Responden a distintas clases: permanentes (que constituyen el núcleo fundamental y a las que se refiere el presente trabajo) o especiales y, dentro de las primeras, legislativas y no legislativas. La Constitución de 1978 contiene algunas referencias breves a las comisiones parlamentarias si bien son los Reglamentos parlamentarios donde se desarrolla su régimen.

Las comisiones permanentes legislativas suelen tener una correspondencia, si bien no exacta, con los departamentos ministeriales. Sus funciones responden a tres ámbitos diferenciados: el legislativo, dedicado a los proyectos y las proposiciones de ley, donde destaca la posibilidad de aprobación con competencia legislativa plena y la labor de las ponencias; el de control al Gobierno, en forma de comparecencias del Ejecutivo – a instancias de la Comisión o a petición propia – o de autoridades o personas expertas, solicitudes de información, proposiciones no de ley o mociones y preguntas de contestación oral; y el de su actividad institucional, consistente en los contactos con la sociedad civil y otras instituciones, en el marco de la materia que les es propia.

Se ha producido una evolución histórica en cuanto al número y trabajo desarrollado por las comisiones, que ha ido claramente in crescendo y con claras variaciones en la producción legislativa en función de que existieran mayorías parlamentarias claras o no. En más de una ocasión los Reglamentos parlamentarios resultan insuficientes para afrontar las cuestiones que la práctica plantea en relación con el funcionamiento de las comisiones, de ahí

la importancia del precedente parlamentario. Ello no obsta la conveniencia de recoger, en el futuro, en el Reglamento de la Cámara, algunos aspectos como el relativo al trámite de calificación de enmiendas al articulado.

Palabras clave: comisiones; comisiones legislativas; funciones parlamentarias; reglamento parlamentario; legislación; control al Gobierno; enmiendas; ponencias.

ABSTRACT:

The Parliamentary Committees are working bodies of the Chambers that have an ever-increasing role in the parliamentary work, as a consequence of the proliferation of legislation in modern Parliaments. There are different types: Permanent ones (constituting the essential core and to which the current Article refers) and especial ones. Within the first mentioned category, there are legislative and non-legislative Committees. The 1978 Constitution contains some brief references to these Parliamentary Committees, although it is for the Parliamentary Standing Orders to develop their regime.

Permanent legislative committees are usually similar to ministerial departments. Their functions relate to three differentiated fields:

- legislative (mostly dedicated to government bills, and private members' bills), where the main highlight is the possibility of passing bills with full legislative competence and the work of reporting sub-committees;*
- control over the Government, translated into Government's appearances –at the request of a committee or at their own request– or other appearances by authorities or experts, information requests, non-legislative motions, or any other motions or questions to be answered orally;*
- institutional activity, which consists of contacts with civil society and other institutions, within the framework of the subject relevant to their mandate.*

There has been a historical evolution in the number and work carried out by the committees, which have admittedly been in crescendo and with clear variations in the legislative production depending on whether there were manifest parliamentary majorities or not. On more than one occasion the Standing Orders of the Congress of Deputies are insufficient to deal with the questions that the daily practice raises in relation to the functioning of the committees, hence the importance of the parliamentary precedent.

This does not preclude the convenience of including, in the future, in the Standing Orders of the Chamber, some aspects such as the one related to the procedure of classification of amendments to the articles.

Keywords: committees; legislative committees; parliamentary work; parliamentary Standing Orders; legislation; control over the Government; amendments; reporting sub-committees.

SUMARIO: I. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. II. FUNCIONES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS. III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES. IV. REFLEXIONES FINALES

I. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

El art 75 de nuestro Texto Fundamental al proclamar que “las Cámaras funcionaran en Pleno y por Comisiones”, se hace eco del “principio de división del trabajo” que los Parlamentos, como cualquier colectivo humano, se ven obligados a adoptar para hacer frente a las numerosas tareas que les corresponde asumir.

Como ya advirtiera Bentham: “Cuanto más numerosa es una Asamblea, tanto menos apta para cierta clase de trabajos”, lo que aconseja la creación de órganos más pequeños y, en consecuencia, más ágiles para asumir los retos que se plantean¹.

De hecho, las Comisiones se han convertido con el tiempo en los órganos capaces de dar respuesta, al menos parcialmente, al ingente fenómeno de proliferación y aceleración legislativa que padecen los parlamentos modernos. Los asuntos sobre los que se hace necesario legislar son cada vez más numerosos y complejos y eso exige racionalizar el trabajo y repartirlo, diseñando estrategias y procedimientos específicos.

Superado, por su ineficiencia, el histórico Sistema de Secciones característico de las cámaras decimonónicas, muchos parlamentos, entre los cuales se encuentra el nuestro, se adhirieron desde comienzos del siglo pasado, a lo que se ha denominado el Modelo Continental de Comisiones, el cual daba cabida tanto a comisiones permanentes como no permanentes o especiales, pudiendo ser a su vez las comisiones permanentes, legislativas y no legislativas².

Lo cierto es que en nuestro ordenamiento jurídico, esta materia no ha sido regulada históricamente por los textos constitucionales, habiendo sido

¹ BENTHAM, J.: *Tácticas Parlamentarias*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1991. Con estudio preliminar de Benigno Pendás García.

En la misma línea MARAVALL, J.A.: *Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el sistema de Comisiones*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1947.

² En Derecho comparado se suele hablar de dos modelos básicos en lo que respecta a los Sistemas de Comisiones: el anglosajón y el continental. Este último se inicia en Francia en 1902 y desde allí se extiende a otros parlamentos del continente entre los que se incluye el nuestro.

relegada a los reglamentos parlamentarios. No obstante, habrá que esperar hasta la aprobación del Reglamento de 1931, con la II República, para que se opte claramente por un sistema de Comisiones Permanentes referidas a cada uno de los ministerios que integraban el Gobierno, lo cual no impedía la creación de otras comisiones especiales cuando las circunstancias lo aconsejaban.

Por lo que se refiere al ordenamiento jurídico actual, el Texto Constitucional de 1978 contiene brevísimas referencias a las Comisiones Parlamentarias de uno u otro carácter. Así, dejando a un lado el ya citado art 75.1, cabría hacer referencia a los apartados 2 y 3 del mismo precepto. El primero, que entra de lleno en el ámbito que constituye el objeto de este trabajo, da por hecho la existencia de Comisiones Legislativas Permanentes cuando afirma que las Cámaras podrán delegar en ellas la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, sin perjuicio de que el Pleno pueda ejercer su derecho a la avocación, consagrando así, constitucionalmente, lo que se conoce como el procedimiento legislativo de aprobación con competencia legislativa plena por las Comisiones. Este instrumento, importado de la Constitución italiana de 1947, dota a las Cámaras de una herramienta extraordinariamente útil de cara a la agilización del procedimiento legislativo, ya que al excluir el trámite de sesión plenaria, se consigue evitar el cuello de botella que muchas veces supone la inclusión de un asunto en el orden del día del Pleno³. Insistiremos en este tema más adelante, cuando examinemos con mayor detenimiento la actividad legislativa de las Comisiones. Entonces veremos que su aplicación no funciona de la misma manera en el Congreso y en el Senado.

Volviendo a las menciones que la Constitución hace de las Comisiones Parlamentarias, baste recordar que el artículo 75.3, se limita a exceptuar determinadas materias de la aplicación del procedimiento legislativo de competencia legislativa plena⁴, mientras que el artículo 151.2 alude a la existencia de una Comisión Constitucional, al regular el procedimiento

³ De hecho, la técnica provenía de la Cámara de Fascios y Corporaciones, donde había demostrado su extraordinaria utilidad para descargar de trabajo las sesiones plenarias. Seguramente el ingente número de asuntos al que hubo de hacer frente el nuevo Parlamento democrático, convenció a los constituyentes de la conveniencia de incorporar un procedimiento diseñado por las Cámaras fascistas.

Véase al respecto BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho constitucional*. Tecnos, Madrid, 1973.

⁴ El art 75.3 CE excluye de ese procedimiento la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado

especial de aprobación de los Estatutos de Autonomía, como una forma más de procedimiento legislativo.

A la vista de lo hasta aquí expuesto, podemos afirmar que las referencias constitucionales al sistema de Comisiones Parlamentarias son escasas, lo cual nos obliga a acudir al instrumento normativo por excelencia de la actividad de las Cámaras, que no es otro que los Reglamentos Parlamentarios del Congreso de los Diputados y del Senado.

En concreto, el Reglamento del Congreso regula las Comisiones en el Capítulo Tercero del Título III relativo a “Organización,” y específicamente las Comisiones Legislativas Permanentes en el art 46.1, dentro de la Sección Segunda, referida a las “Comisiones Permanentes”.

Por su parte, el Reglamento del Senado, dedica el Capítulo Cuarto del Título Tercero a las Comisiones en general, y el art 49.2 a las Comisiones Legislativas que el mismo artículo, en su apartado 1, califica de permanentes.

Del análisis de los respectivos Reglamentos se deduce que nuestras Cámaras adoptan el modelo parlamentario que acepta la coexistencia de Comisiones Permanentes y no Permanentes, siendo el núcleo fundamental de las primeras las que se conocen como Comisiones Legislativas Permanentes⁵. De hecho, podemos afirmar que los órganos de esta naturaleza constituyen el punto neurálgico de la actividad parlamentaria, ya que en ellas se concentra la tramitación de la mayor parte de las iniciativas que se plantean.

Los artículos 46.1 RC y 49.2 RS constituyen por lo tanto la referencia normativa obligada para determinar qué Comisiones Legislativas Permanentes existen en cada legislatura. De aquí que, con frecuencia, haya sido necesario proceder a su modificación al comienzo de cada una de ellas. No obstante, el procedimiento que se utiliza para la reforma no es el mismo en las dos Cámaras. En el Congreso de los Diputados, el procedimiento legislativo elegido ha sido la presentación de una proposición de ley firmada por uno o varios grupos parlamentarios, toma en consideración y debate y

⁵ Las Comisiones no Permanentes deberían extinguirse al concluir el trabajo para el que fueron creadas (art. 52 y 53 RC así como 49.4 RS, en el cual se califican de “especiales” como comisiones distintas de las de investigación).

aprobación por el Pleno de la Cámara en lectura única, incluido el correspondiente trámite de presentación de enmiendas (DF Segunda y arts 126 y 150 RC). Por su parte, el Senado utiliza también la vía de la proposición de ley para, una vez tomada en consideración, remitirla a la Comisión de Reglamento, donde seguirá los trámites ordinarios de Ponencia y Comisión para concluir con la aprobación por el Pleno (art 196 RS).⁶

Por lo que se refiere a los ámbitos competenciales de las Comisiones Legislativas, las opciones que se ofrecen son básicamente dos: la que acepta la distribución ministerial del Gobierno y la que se aparta de ésta, sin perjuicio de la existencia de fórmulas intermedias. En la práctica, es difícil prescindir de la composición ministerial, puesto que ésta suele ser reflejo de las necesidades sociopolíticas de cada momento, lo cual aconseja, de cara a un buen control del Ejecutivo, que las Comisiones se adapten a su estructura. No obstante, como después tendremos ocasión de comprobar al estudiar la evolución que han experimentado las Comisiones Legislativas en nuestras Cámaras, la correspondencia no siempre es exacta, en muchos casos por razones de conveniencia política.

II. FUNCIONES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

Por lo que se refiere a las funciones que desempeñan las Comisiones Legislativas, podemos hablar de tres ámbitos bien diferenciados, si bien uno no está vinculado a la tramitación de iniciativas parlamentarias:

El primer núcleo de actividad es el que se refiere a la función por excelencia de estas Comisiones, que no es otra que la actividad legislativa derivada del art 66.2 CE, es decir la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, actividad que, como veremos más adelante, no siempre se realiza por todas las Comisiones Legislativas constituidas en cada legislatura o bien se hace muy escasamente.

⁶ En ocasiones, se ha obviado el trámite de Ponencia, posibilidad que la propia práctica parlamentaria admite a la vista del artículo 110 de su Reglamento, el cual contempla la creación de ese órgano como una mera posibilidad, ya que afirma literalmente lo siguiente: “Cuando el texto legislativo sea recibido por la Comisión competente, ésta podrá designar entre sus miembros una Ponencia...”

De hecho, la última propuesta de reforma del art 49.2 del RS aprobada por el pleno del día 30 de noviembre de 2016, fue examinada por la Comisión, que emitió dictamen sin que existiera un Informe previo de Ponencia.

En términos generales podemos afirmar que el volumen de aprobación de iniciativas legislativas varía mucho y depende, en gran medida, de la actividad de cada ministerio y sobre todo de la existencia de mayorías parlamentarias que permitan obtener acuerdos. De hecho, si bien la norma general es la de que el número de proyectos de ley excede con mucho el de proposiciones de ley, la actual Legislatura desmiente ese principio, dado que la ausencia de una mayoría parlamentaria de apoyo suficiente al Gobierno, hace que con frecuencia prospere la toma en consideración de proposiciones de ley con el voto en contra del grupo mayoritario, abriendo por tanto la vía a la aprobación de leyes contrarias a la política del Ejecutivo. Este tema se ha planteado con especial intensidad con la aplicación del Art 134.6 CE y 126 RC en los que se reconoce al Gobierno el derecho a vetar la tramitación de las proposiciones de ley que impliquen aumento de gasto y disminución de ingresos⁷.

En realidad, son muy diversas las cuestiones reglamentarias que se plantean en torno al procedimiento legislativo, si bien, partiendo de la base de que este comentario no pretende hacer un exhaustivo análisis doctrinal, nos limitaremos a aportar algunas reflexiones sobre cuestiones puntuales.

Ya vimos que la Constitución Española recoge la posibilidad de que los textos legislativos, tanto en una Cámara como en otra, concluyan su tramitación en fase de Comisión, sin que sea necesaria su aprobación final en sesión plenaria.

⁷ Muy recientemente el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 12 de abril de 2018, ha dado la razón al Congreso de los Diputados en el conflicto entre órganos constitucionales promovido por el Gobierno en relación con un Acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se rechazó la disconformidad de aquél con la tramitación de la Proposición de Ley Orgánica sobre la suspensión del calendario de la implantación de la ley Orgánica 8/2013, presentada por el Grupo Socialista.

La sentencia mantiene que el art 134.6 CE, contiene una prerrogativa del Ejecutivo que se basa, como presupuesto habilitante, en la vinculación estricta de la norma presupuestaria, la cual debe por ello verse afectada. El Alto Tribunal manifiesta que el Gobierno está obligado a justificar, de forma explícita, la conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios y esa conexión debe ser directa e inmediata y no meramente hipotética, refiriéndose al presupuesto en particular. Por tanto, no sería aceptable un veto del Ejecutivo a la tramitación de proposiciones de ley que en el futuro pudieran afectar a los ingresos y los gastos públicos, pues ello limitaría, indebidamente, la función legislativa de las Cámaras.

Este procedimiento, conocido como “aprobación con competencia legislativa plena”, actúa de forma distinta en el Congreso y en el Senado. En efecto, mientras que en el Reglamento del Congreso (arts 148 y 149), existe una presunción a favor de la aplicación de esa técnica cuando las iniciativas no afecten a materias constitucionalmente indelegables, el Reglamento del Senado (art 130) exige acuerdo expreso del Pleno para que se realice la delegación en Comisión. En definitiva, lo que en el Reglamento del Congreso es la regla general, en el Senado constituye una excepción. No obstante, en uno y otro caso se reserva al Pleno la posibilidad de avocar la competencia, en cumplimiento de lo dispuesto expresamente por el art 75.2 CE.

La diferencia de tratamiento reglamentario implica que en la práctica sea viable y de hecho no es infrecuente, que un texto que no haya pasado por el Pleno del Congreso si lo haga por el del Senado, lo cual parece reconocerle mayor importancia formal en una Cámara que en la otra.

Se ha discutido mucho sobre cuál de los dos Reglamentos se ajusta mejor a la previsión constitucional del art 75.2, según el cual “Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley”.

Seguramente el Reglamento del Senado es más respetuoso con ese mandato, que parece limitarse a abrir la puerta de la delegación en las Comisiones, aunque no a priori y con carácter genérico, como hace el Reglamento del Congreso. No obstante, la realidad es que en esta Cámara, el procedimiento de competencia legislativa plena se ha consagrado como una práctica habitual, aceptada pacíficamente, y hoy día constituye una pieza básica e imprescindible en la organización del trabajo legislativo, en la medida en que descarga al Pleno del debate y aprobación de numerosos asuntos.

Otra de las cuestiones que pueden plantearse con relación al uso de esta técnica es si, en la medida en que no existe un pronunciamiento posterior del Pleno, las normas que rigen en éste sobre procedimiento legislativo serían aplicables a la aprobación por la Comisión. De hecho, en el Parlamento Italiano, que como antes señalamos nos ha servido de modelo en este punto, el art 94.1 del Reglamento de la Cámara de Diputados, dispone que la Comisión que actúe en plena competencia legislativa, procederá a la discusión y aprobación del proyecto de acuerdo con las normas sobre el examen de textos en el Pleno.

Esta previsión, que sin duda busca revestir la aprobación por la Comisión de las mismas garantías que la que realiza el Pleno, teniendo en cuenta que ésta no se produce, no ha sido adoptada en nuestro Parlamento.

A pesar de ello, la cuestión también se ha planteado en nuestras Cámaras en relación con supuestos concretos, como la aplicación de los arts 114 y 118 del RC en cuanto a los posibles vetos a las enmiendas transaccionales, ya que en sesión plenaria es suficiente con la oposición de un Grupo para que no se proceda a su tramitación, requisito que no se exige en Comisión. En la misma línea, el RS, en su art 125, exige requisitos adicionales para la presentación de enmiendas transaccionales en el Pleno (han de haber sido objeto de votos particulares y ser suscritas por la mayoría de los portavoces de los Grupos Parlamentarios que a su vez integren la mayoría de los senadores o bien suscribirse por la totalidad de los portavoces).

Algo similar podría plantearse con relación al régimen de publicidad de las sesiones, ya que las del Pleno son públicas y las de Comisión gozan de un régimen intermedio, en la medida en que, a pesar de que no tienen ese carácter, se acepta la asistencia de los medios de comunicación debidamente acreditados. Para algunos, el hecho de que se tratara de una aprobación definitiva por la Comisión podría justificar la publicidad plena de esas sesiones.

Lo cierto es sin embargo que estos interrogantes, que en alguna ocasión se han planteado en el curso de la tramitación, no han impedido que las normas que se aplican al procedimiento legislativo de competencia plena en nuestro Parlamento sean las de Comisión, por lo que como ya apuntamos, nuestro sistema se aparta aquí del modelo italiano.

Continuando con la actividad legislativa que ejercen las Comisiones de este carácter, debemos subrayar algunas cuestiones en las que el papel que juegan estos órganos adquiere especial relevancia, en la medida en que excede a la tramitación parlamentaria ordinaria. Así sucede con las Ponencias constituidas en su seno, las cuales serán los órganos a los que corresponda valorar, a instancia de la Mesa de la Cámara o por su propia iniciativa, la naturaleza orgánica u ordinaria de un texto o de alguno de sus preceptos, lo cual afectará a su ulterior tramitación. Algo análogo podría plantearse con relación a las enmiendas que implican aumento de gasto o disminución de ingresos, las cuales, según el art 111 RC, requerirán la conformidad del

Gobierno para su tramitación, siendo la Ponencia legislativa la encargada de remitirlas al Gobierno vía Presidencia de la Cámara, disponiendo la norma, que si el Gobierno no da respuesta razonada en el plazo de 15 días, se entenderá que presta su conformidad⁸.

En realidad, el tema que subyace aquí no es una cuestión menor, puesto que está ligado al trámite de calificación de enmiendas sobre el cual también difiere la práctica vigente en el Congreso de la que existe en el Senado. En efecto, mientras que en la Cámara Baja ese trámite se encuentra reducido, casi exclusivamente, a las enmiendas de totalidad, no sucede lo mismo en la Cámara Alta, donde se ha dado respuesta a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, diseñando un procedimiento específico de calificación, como a continuación veremos.

Por lo que se refiere al Congreso de los Diputados, podemos afirmar que, sin perjuicio de lo dispuesto en el art 31.1. 4º del Reglamento, que atribuye a la Mesa de la Cámara las facultades generales de calificación de escritos y documentos, no existe, en el curso del procedimiento legislativo, un trámite general de calificación de enmiendas al articulado que permita valorar su contenido y congruencia, existiendo únicamente algo parecido a un trámite de calificación con relación a las enmiendas de totalidad⁹. De hecho, sobre este tema no se pronuncia ningún artículo del Reglamento, motivo por el cual se aprobó ya en enero de 1983, es decir casi recién estrenada esa norma, una Resolución de la Presidencia que atribuía a la Mesa de la Comisión competente la calificación de las enmiendas que fueran de totalidad, así como las que supusieran aumento de gasto o disminución de ingresos, acuerdo contra el cual podría interponerse recurso de los enmendantes ante la Mesa del Congreso¹⁰.

⁸ En conexión con esta materia, es preciso recordar el derecho de veto del Gobierno basado en los art. 134.6 CE y 126 RC, relativo a las proposiciones de ley. Véase a este respecto anotación a pie de página núm. 7.

⁹ Algunas Comisiones legislativas han adoptado la práctica de reunir a su Mesa para calificar cuando en el curso de la aprobación de un texto legislativo en Comisión, se presenta una enmienda in voce que pudiera ser incongruente. No obstante, se recurre a esa técnica únicamente si algún grupo se opone a la tramitación, ya que de haber acuerdo ni siquiera se reuniría la Mesa.

¹⁰ Esta previsión parece contradecir el tenor del art 111 del propio Reglamento que atribuye, como antes vimos, esa facultad de calificación de las enmiendas que implican aumento de gasto o disminución de ingresos a la Ponencia Legislativa encargada de emitir Informe.

Posteriormente, la Mesa de la Cámara, en su reunión de 2 octubre de 1984, reconoció esa competencia de calificación para las enmiendas de totalidad de devolución, a los Presidentes de Comisión, lo cual dejó reducida la intervención de sus Mesas a las enmiendas de totalidad de texto alternativo. De hecho, así continua funcionando en la práctica, procediéndose solo a la convocatoria de la Mesa de la Comisión cuando existen enmiendas de esa naturaleza¹¹.

Por lo que respecta a las enmiendas al articulado, la situación en el Congreso es todavía más precaria, dado que más allá de la previsión del art 111.2 del Reglamento sobre enmiendas que implican aumento de gasto o disminución de ingresos, al que antes nos referimos, no existe en la actualidad ningún trámite formal de calificación, lo cual abre la puerta a abusos y errores que podrían servir de base a futuros recursos contra la validez de las normas. De hecho, ni siquiera se cumple en la práctica la previsión de la Resolución de la Presidencia de 23 de septiembre de 1986 sobre desarrollo del art 113 RC sobre designación y funciones de las Ponencias, cuando establece que la Mesa de la Comisión declarará la admisión a trámite de las enmiendas que afecten al articulado.

Estas previsiones normativas son evidentemente insuficientes para afrontar los múltiples problemas que pueden derivarse de la ausencia de un trámite de calificación, los cuales se incrementan en legislaturas sin mayorías estables, en las que es más fácil que prosperen propuestas del más variado signo y contenido.

Como ya apuntábamos, la situación en el Senado no es la misma, ya que existe un procedimiento de calificación de enmiendas que ha sido diseñado para dar respuesta a la Jurisprudencia Constitucional que vio la luz a partir de 2011. En efecto, desde ese año, con la Sentencia 119/2011, de 5 de julio, emitida con motivo de la interposición de un recurso de amparo planteado por senadores de la oposición frente a dos enmiendas del grupo mayoritario que regulaban materias ajenas al texto legislativo que se estaba tramitando, se produjo un cambio en la doctrina del Alto Tribunal. Hasta

¹¹ Con respecto a las enmiendas de texto alternativo han surgido en ocasiones problemas relativos a su calificación, bien por su incongruencia con el texto al que iban dirigidas o por no contener un texto completo, que permitiera sustituir al anterior. No obstante, razones de conveniencia política han provocado que se haya reconocido esa condición a enmiendas que en realidad carecían de ella.

esa fecha su Jurisprudencia se había mostrado partidaria de no limitar el alcance del derecho de enmienda, lo cual en la práctica había dado vía libre a aquellas que no respetaban el principio de homogeneidad, ya que no teniendo consecuencias la falta de congruencia, parecía gratuito que la Cámara, a través de cualquiera de sus órganos, ejerciera un control sobre ella¹².

La sentencia 119/2011 fue seguida de otras, que en ese año y en los sucesivos, acabaron de consolidar la doctrina que exige que las enmiendas, mantengan una cierta coherencia con la iniciativa principal, debiendo ser rechazadas por incongruentes de no ser así¹³.

Será a partir de esta Jurisprudencia cuando el Senado articule un procedimiento mediante el cual, la Presidencia de la Cámara, por delegación de su Mesa (art 36.1 RS), asume la facultad de calificar la posible incongruencia de las enmiendas, previo informe de la Secretaria General.¹⁴

¹² Véase por ejemplo, SS TC 99/1987 sobre la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública o 194/ 2000 de 19 de julio, sobre la Ley 8/1989 de 13 abril, de tasas y precios públicos. La tesis mantenida aboga por no limitar el derecho de enmienda a la vista del contenido de los arts. 90.2 CE y 107 RS.

¹³ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “*De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?*”. En: Teoría y Realidad Constitucional nº 31. 2013, pp. 199-236.

La más reciente jurisprudencia del Alto Tribunal sobre el alcance del derecho de enmienda se encuentra en la sentencia emitida con motivo del Recurso de Amparo 4931/2016, promovido por el Grupo Parlamentario Podemos del Parlamento de Canarias.

Por otra parte, con posterioridad a la redacción de este texto y antes de su publicación, se ha planteado una vez más el problema de la congruencia de las enmiendas al articulado, con motivo de la tramitación en el seno de la Comisión de Justicia del Congreso, de la Proposición de Ley Orgánica de Reforma de la Ley 6/1985, de 1 julio, del Poder Judicial sobre Medidas Urgentes en aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género.

La citada enmienda planteada por el Grupo Parlamentario Socialista pretendía reformar la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en lo relativo a la competencia del Senado para la aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

La Mesa de la Comisión admitió a trámite la enmienda, acuerdo que fue recurrido ante la Mesa de la Cámara, la cual finalmente inadmitió la enmienda por exceder el objeto de la iniciativa original. Se daba la circunstancia, por otra parte, de que en ese momento se encontraba en tramitación una iniciativa legislativa específica de reforma de la Ley 2/2012, extremo al que también hizo referencia la Mesa de la Cámara para argumentar su decisión.

¹⁴ En la práctica es al Letrado de la Comisión a quien corresponde valorar las posibles enmiendas incongruentes, una vez finalizado el plazo de presentación. Si se considera que alguna enmienda tiene ese carácter, la misma se remite al Secretario General que informa a la Presidencia de la Cámara a efectos de realizar la oportuna comunicación al autor de la

Otra cuestión de interés en el marco del procedimiento legislativo es la que se ha planteado en esta Legislatura en el Congreso de los Diputados, con las Ponencias Legislativas, las cuales, como es sabido, funcionan con voto ponderado que para poder aplicarse requiere que los miembros de un mismo Grupo parlamentario hagan uso del voto en el mismo sentido. A pesar de este principio, la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 5 de abril de 2016 que modifica la relativa al desarrollo del art 113 del Reglamento, determinó que serían dos los miembros del Grupo Mixto que integrarían las Ponencias, lo cual, dada la peculiar composición de ese Grupo Parlamentario, no garantiza la unidad en el sentido del voto. Son múltiples las soluciones que se han pretendido aplicar y seguramente ninguna buena, dado que el problema radica en la composición elegida¹⁵.

El segundo gran ámbito de actividad que ejercen las Comisiones Legislativas Permanentes es el de control del Gobierno, en el cual a su vez se incluyen diferentes tipos de iniciativas, que examinaremos brevemente, siempre desde la perspectiva de lo que constituye el objeto de nuestro estudio. En primer lugar, la actividad de control de las Comisiones se sirve de las comparecencias de los miembros del Gobierno, amparadas a nivel constitucional, por el art 110.1, según el cual: “Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno”. Este precepto encuentra su desarrollo reglamentario en los arts 44 del RC y 66 RS, así como en los arts 202 y 203 RC. De su lectura se deduce que las Comisiones de las Cámaras y en consecuencia las que aquí nos ocupan,

iniciativa. Contra la decisión de la Presidencia cabe interponer recurso ante la Mesa y si ésta ratifica el criterio adoptado siempre queda la vía del Tribunal Constitucional.

¹⁵ Efectivamente son muchas las soluciones adoptadas en la práctica, para intentar dar una solución al problema que la composición elegida plantea: Desde el fraccionamiento del voto del Grupo Mixto por mitades: 9,5 del total de 19 diputados de los que dispone ese Grupo Parlamentario en el Pleno de la Cámara, pasando por reglas de proporcionalidad, exigencias de delegación de voto dentro del propio Grupo Mixto o atribución del total de los votos a quien actúe como portavoz, circunstancia que no tiene por qué ser pacífica, dado que en las Ponencias legislativas no existen portavoces sino ponentes con igual rango.

Situaciones como las que aquí reflejamos se han producido durante la XII Legislatura no solo en el seno del Grupo Mixto, sino también en el Grupo Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, donde las diferentes confluencias que lo integran han mantenido en ocasiones distinto sentido de voto.

Este problema afecta, igualmente, a aquellas Subcomisiones constituidas en el seno de las Comisiones Legislativas que atribuyen en su composición dos miembros al Grupo Parlamentario Mixto.

que son las que asumen el grueso de esta actividad, tienen la facultad, para el correcto desempeño de su trabajo, de requerir información no solo de los miembros del Gobierno, sino también de otras autoridades o funcionarios públicos competentes en la materia objeto de debate. Por lo que se refiere a las comparecencias del Gobierno, son de dos tipos las que tienen lugar en Comisión: las que se producen porque ésta lo requiere y las que se derivan de la solicitud del propio Gobierno, cuando algún ministro decide acudir a la correspondiente Comisión de la Cámara para facilitar información sobre cualquier materia de su competencia. El Reglamento del Congreso contiene a este respecto una regulación no excesivamente clara ya que, mientras que el art 44 alude a las facultades de las Comisiones para requerir comparecencias de todo tipo, el art 202 parece regular una sesión informativa general a petición del Gobierno o de la Comisión, mientras que el art 203 establece que los miembros del Gobierno, a petición propia o por acuerdo de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces, comparecerán ante el Pleno o cualquiera de las Comisiones para informar de un asunto determinado.

De la lectura de estos artículos parece deducirse que, si bien el art 203 es aplicable tanto a las Comisiones como al Pleno, el art 202 está exclusivamente diseñado para las comparecencias ante Comisión. Más dificultades encierra el hecho de deslindar, en un plano teórico, aquellas comparecencias que se refieren a un asunto determinado (art 203), de las que van destinadas a celebrar una sesión informativa (art 202), puesto que la realidad demuestra que en muchos casos es difícil deslindar unas de otras.

Lo cierto es que en la práctica, el Gobierno siempre solicita sus comparecencias tanto ante el Pleno como en las Comisiones al amparo del art. 203 RC, mientras que éstas siguen la vía del art. 44, lo que de hecho determina que el art. 202 haya caído en desuso¹⁶.

Por lo que se refiere a las comparecencias que se tramitan a iniciativa de la Comisión, a su vez pueden ser de dos tipos: las que se acuerdan por iniciativa de uno o varios Grupos parlamentarios, que presentan en el Registro

¹⁶ Las comparecencias tramitadas al amparo del artículo 203 RC solo afectan a los miembros del Gobierno en sentido estricto y no requieren para su tramitación acuerdo de la Comisión competente. No ocurre lo mismo con las comparecencias de los altos cargos que no forman parte del Gobierno, las cuales exigen para ser tramitadas acuerdo de la Comisión, o bien de su Mesa, en el caso de que ésta tenga la competencia delegada.

General la correspondiente solicitud que será calificada por la Mesa de la Cámara y remitida después a la Comisión competente y las que se acuerdan directamente por ésta sin que exista una iniciativa previa de Grupo.¹⁷ La diferencia sustancial entre uno y otro tipo de solicitud radica en que las segundas no se califican por la Mesa del Congreso, puesto que adquieren su número de expediente una vez que se adopta el acuerdo favorable a su tramitación, figurando como autor la propia Comisión.

No obstante, en ambos casos, es decir, tanto si las iniciativas han pasado por Registro General siendo objeto de calificación, como si no, la facultad de acordar qué comparecencias se tramitaran corresponde a la Mesa de la Comisión correspondiente¹⁸. Esta delegación se realiza por todas las Comisiones al comienzo de la Legislatura, y tiene por objeto agilizar su trabajo de cara a la composición de los órdenes del día. En la actualidad podemos afirmar que todas las Comisiones la realizan, si bien, la práctica parlamentaria ha consagrado una fórmula de delegación condicionada, que consiste en mantener la delegación cuando haya unanimidad en la Mesa, avocando la Comisión la competencia en caso contrario.

Llegados a este punto podemos afirmar que la tramitación de comparecencias de los miembros del Gobierno es muy habitual en las Comisiones Legislativas, adquiriendo especial significado en determinados momentos: Así, existe una convención parlamentaria para que todos los Ministros comparezcan ante las correspondientes Comisiones Legislativas cuando son nombrados, con el fin de exponer a los órganos que serán los encargados de controlar en el futuro su actividad, cuáles son sus planes y las iniciativas que pretenden desarrollar en sus respectivos departamentos. Del mismo modo, la comparecencia de los miembros del Gobierno ante las Comisiones

¹⁷ Lo habitual es que la comparecencia sea remitida para su tramitación a la Comisión que indique el Grupo Parlamentario, pero no siempre sucede así ya que la Mesa de la Cámara puede entender que la Comisión elegida por el autor de la solicitud no es la competente. En ocasiones, también sucede que la Comisión de destino considera que el tema no entra en su ámbito competencial y acuerda, a través de su Mesa si se ha realizado la correspondiente delegación, pedir a la Mesa de la Cámara, que reconsidere la competencia.

¹⁸ Esta facultad puede ser ejercida por las Mesas de las Comisiones al amparo de la Resolución de la Presidencia del Congreso de 2 de noviembre de 1983, sobre delegación por las Comisiones en sus respectivas Mesas de las facultades a las que se refiere el art 44 del RC, así como en base a la Norma Interpretativa sobre el mismo tema de la Presidencia del Senado del 23 de mayo de 1984.

Legislativas es práctica habitual cuando dentro de su ámbito competencial tiene lugar un hecho políticamente relevante.

Igualmente, son las Comisiones Legislativas sectoriales las que actualmente acogen las comparecencias de autoridades que se celebran con motivo de la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado. La práctica parlamentaria también ha evolucionado en esta materia para dar una respuesta eficaz al elevado número de solicitudes presentadas por los Grupos Parlamentarios. De hecho, en las primeras legislaturas todas las comparecencias requeridas y aprobadas se tramitaban en el seno de la Comisión Legislativa de Presupuestos. Será a partir de la IV Legislatura cuando comiencen a distribuirse entre las diferentes Comisiones Legislativas de cada Cámara, si bien la competencia sobre su aprobación sigue residiendo en la Mesa de la Comisión de Presupuestos, de forma que las restantes Comisiones funcionan como meros receptores de la tramitación de unas iniciativas que ya les llegan acordadas y sobre las cuales no cabe que manifiesten su criterio. De aquí que no sea necesario el pronunciamiento de sus Mesas.

Finalmente debemos mencionar otro tipo de comparecencias, en este caso no del Gobierno sino de autoridades, funcionarios o expertos, que se celebran por las Comisiones Legislativas con motivo de la tramitación de un proyecto o proposición de ley. La finalidad de estas iniciativas estriba en permitir que los diputados conozcan opiniones relevantes de cara a la formulación de sus propuestas de modificación. De aquí, que la práctica aconseje que su tramitación se lleve a cabo antes de que el plazo de presentación de enmiendas concluya.¹⁹

En cuanto a la forma de presentación de solicitudes, lo habitual es que a iniciativa de algún grupo parlamentario la Mesa de la Comisión abra un plazo con esa finalidad, de acuerdo con los cupos de proporcionalidad que previamente se establezcan. Concluido ese plazo será nuevamente la Mesa de la Comisión Legislativa correspondiente la que examine las comparecencias presentadas, las cuales no necesitan ser calificadas por la Mesa de la Cámara puesto que, como ya explicamos antes, se tramitaran

¹⁹ Existen precedentes que desmienten ese principio. Así ha sucedido en la XII Legislatura con la tramitación de la Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social.

como solicitudes de comparecencia cuyo autor es la propia Comisión. La celebración de este trámite de comparecencias, previas al procedimiento legislativo, es bastante común cuando las Comisiones tramitan iniciativas legislativas de cierta relevancia y se basa, desde un punto de vista teórico, en la doctrina del “debate trabado”, que subordina la tramitación de ciertas iniciativas a la existencia en la Cámara de un debate en curso.

Otras iniciativas de control del Gobierno que ejercen las Comisiones Legislativas son las proposiciones no de ley en el Congreso (arts 193 a 195 RC), y las mociones, su equivalente en el Senado (arts 174 a 179 RS). Están legitimados para su presentación únicamente los Grupos Parlamentarios según el RC y un Grupo Parlamentario o 5 Senadores en el caso del Senado. Estas iniciativas se han ido consolidando con el paso de las Legislaturas como una parte cuantitativamente muy importante de la actividad de las Comisiones Legislativas, las cuales celebran muy frecuentemente sesiones consagradas exclusivamente a su tramitación. A estos efectos, de cara a la elaboración del orden del día, suelen aprobarse por cada Comisión al comienzo de la Legislatura, cupos de distribución entre los Grupos Parlamentarios basados en los criterios de proporcionalidad que existen en el Pleno.

Este instrumento parlamentario se utilizó sobre todo, como después comprobaremos, en la XI Legislatura, ya que, con un Gobierno en funciones, y en consecuencia incapacitado para remitir a las Cámaras proyectos de ley, la tramitación de proposiciones no de ley en el Congreso constituyó la actividad básica de las Comisiones Legislativas.

Finalmente, éstas también tramitan preguntas de contestación oral en comisión, aunque con menor frecuencia (Art 189 RC y 168 RS). Los Reglamentos de ambas Cámaras exigen, sin duda atendiendo a su naturaleza de actos de control del Gobierno, que sean contestadas por autoridades de elevado rango: al menos Secretario de Estado o Subsecretario en el caso de Congreso y Secretario de Estado en el Senado. Baste recordar aquí que las preguntas, tanto orales como escritas, son, junto con el derecho de enmienda, las únicas iniciativas ejercitables por los diputados a título individual²⁰.

²⁰ No obstante, el art. 110 del RC exige que las enmiendas presentadas por un diputado lleven la firma del portavoz de su grupo o de quien lo sustituya, “a los meros efectos de conocimiento”. El mismo artículo permite que la omisión de este trámite se subsane antes del comienzo de la discusión en Comisión.

El último bloque de competencias ejercido por las Comisiones Legislativas de los tres a los que nos referíamos al comienzo de este apartado, podría denominarse de “actividad institucional” e incluiría todos aquellos actos, cada vez más numerosos, por los que las Comisiones, en el ámbito de sus competencias, mantienen contacto con otras instituciones o con la sociedad civil. Ya señalamos antes que las Comisiones Legislativas actúan frecuentemente como interlocutores dentro de su ámbito competencial. De hecho, los diputados que ocupan sus presidencias adquieren con su cargo una considerable preeminencia y visibilidad. De aquí, que sea frecuente al comienzo de cada legislatura que los Grupos Parlamentarios pacten un reparto de los cargos que integran las Mesas de las Comisiones, distribución que, si bien tiene en cuenta la proporcionalidad de fuerzas existente en el Pleno, no siempre la reproduce fielmente, puesto que se suele dar entrada a grupos minoritarios.

Dentro de esta actividad institucional, son constantes los encuentros de los presidentes de las comisiones o de sus mesas y portavoces con personas o agentes sociales que así lo solicitan²¹. También se realizan con frecuencia visitas a centros o instituciones vinculadas a la competencia de la Comisión, lo cual incluye la participación en jornadas de trabajo tanto dentro como fuera de España, así como la relación con comisiones homólogas de otros parlamentos.

III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES

Hechas las consideraciones generales y examinados los diferentes ámbitos de actividad, nos parece interesante reseñar en este estudio, la evolución que las Comisiones Legislativas permanentes han experimentado a lo largo de las diferentes Legislaturas, en lo que se refiere a su número y denominación y al trabajo desarrollado. En este sentido, recogeremos a título indicativo datos relativos a la actividad legislativa así como a la actividad de control, si bien en este último caso se reflejan únicamente las estadísticas del Congreso de los Diputados puesto que el Senado carece de ellas.

²¹ En las últimas legislaturas se han multiplicado los actos o jornadas que, previa autorización de la Mesa de la Cámara o incluso por iniciativa de ésta, organizan las Comisiones Legislativas sobre temas objeto de su competencia.

Son doce las legislaturas que se han sucedido hasta la fecha, estando la última en funcionamiento en el momento de redactarse estas líneas, por lo que los datos que aparecen sobre ella solo serán parciales.

A su vez, la I Legislatura (23 marzo 1979– 17 noviembre 1982) podría calificarse de atípica en relación con el tema que nos ocupa, ya que la mayor parte de la misma discurrió bajo los Reglamentos Provisionales del Congreso y del Senado de 1977. La aprobación de los Reglamentos definitivos en 1982, implicó una segunda constitución de Comisiones Legislativas para adecuarlas a la nueva regulación, que será también la que rija al comienzo de la II legislatura. Desde entonces serán los artículos 46.1 RC y 49.2 RS a los que antes nos referimos, los que regulen las Comisiones Legislativas, adoptando desde un principio listados diferentes, que no obstante replicaban, en la medida de lo posible, la distribución ministerial.

Con relación al trabajo desarrollado, podemos afirmar que se llevó a cabo una ingente actividad legislativa, resultando aprobadas, según datos extraídos de la Memoria, 275 leyes. De todas las Comisiones, la más activa fue la de Presidencia que tramitó 15 leyes. Por lo que se refiere a la actividad de control, los datos de los que disponemos, referidos como dijimos al Congreso de los Diputados, hablan de 161 proposiciones no de ley, 428 preguntas y 404 comparecencias tramitadas.

En la II Legislatura (18 noviembre 1982– 14 julio 1986) se mantuvo, tanto en el Congreso como en el Senado, el número y denominación de las Comisiones Legislativas que recogían los Reglamentos de 1982. Reproducimos aquí su enumeración que como puede comprobarse no es coincidente en las dos Cámaras:

Se constituyeron un total de 11 Comisiones Legislativas en la Cámara Baja: *Constitucional, Justicia e Interior, Defensa, Educación y Cultura, Economía, Comercio y Hacienda, Presupuestos, Agricultura Ganadería y Pesca, Industria Obras Públicas y Servicios, Política Social y Empleo, Régimen de las Administraciones Públicas y Asuntos Exteriores* y 14 en la Cámara Alta: *Agricultura y Pesca, Asuntos Exteriores, Autonomías y Organización y Administración Territorial; Constitución, Defensa, Economía y Hacienda; Educación, Universidades, Investigación y Cultura; Industria y Energía, Comercio y Turismo; Justicia, Obras públicas, Ordenación del*

Territorio y Medio Ambiente, Urbanismo, Transporte y Comunicaciones; Presidencia del Gobierno e Interior, Presupuestos, Sanidad y Seguridad Social y Trabajo. En definitiva, tres más que en el Congreso²².

Fueron 207 las leyes aprobadas, correspondiendo 48 de ellas a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, seguida de Presupuestos con 42 y Justicia e Interior con 30. Por lo que respecta a la actividad de control, se tramitaron en el Congreso 100 proposiciones no de ley, 92 preguntas y 673 comparecencias.

En la III (15 julio 1986– 20 noviembre 1989) y la IV Legislatura (21 noviembre 1989 – 28 junio 1993) no se llevó a cabo, en ninguna de las dos Cámaras, modificación reglamentaria alguna de los artículos 46.1 RG y 49.2 del RS, por lo cual las Comisiones Legislativas Permanentes continuaron siendo las que acabamos de reflejar.

La actividad legislativa tuvo como resultado la aprobación de 126 leyes en la III Legislatura y 133 en la IV. A su vez, en la III se tramitaron en el Congreso 161 proposiciones no de ley, 428 preguntas y 404 comparecencias y en la IV, 370 proposiciones no de ley, 1239 preguntas y 1665 comparecencias.

La primera reforma del artículo 46.1 del RC tuvo lugar al comienzo de la V Legislatura (29 junio 1993-26 marzo 1996) y supuso la creación de dos nuevas Comisiones Legislativas: Infraestructuras y Medio Ambiente y Sanidad y Consumo, con lo que el número de Comisiones de esta naturaleza en el Congreso se elevó de 11 a 13²³. En concreto, las Comisiones Legislativas de la V Legislatura fueron en el Congreso de los Diputados las siguientes: *Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia e Interior, Defensa, Educación y Cultura, Economía, Comercio y Hacienda; Presupuestos, Agri-*

²² Estas comisiones serán la de Autonomías y Organización y Administración Territorial; la de Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Urbanismo, Transporte y Comunicaciones y la de Sanidad y Seguridad Social.

A su vez, la Comisión de Presidencia, asume las funciones de Interior que en el Congreso se unen a Justicia.

²³ Además, algunas de las ya existentes vieron alterada su denominación como la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios que pasó a ser Comisión de Industria, Energía y Turismo, en correspondencia, aunque no exacta, con el Ministerio de Industria y Energía.

cultura, Ganadería y Pesca; Industria, Energía y Turismo; Infraestructuras y Medio Ambiente; Política Social y Empleo, Sanidad y Consumo y Régimen de las Administraciones Públicas.

Por su parte, el Senado procedió en esta Legislatura a la aprobación de un Texto Refundido del Reglamento que pretendía recoger las reformas anteriores²⁴. Con este motivo se incluye la primera reforma del artículo 49.3, relativo a las Comisiones Legislativas, introduciendo algunas modificaciones en las denominaciones de las Comisiones Legislativas existentes hasta esa fecha.

La enumeración que recoge el citado artículo es la siguiente: *Constitucional; Agricultura, Ganadería y Pesca; Asuntos Exteriores, Defensa, Economía y Hacienda, Educación y Cultura, Industria, Comercio y Turismo, Interior y Función Pública; Justicia; Obras Públicas, Medio Ambiente, Transportes y Comunicaciones; Presupuestos, Sanidad y Asuntos Sociales, Trabajo y Seguridad Social y General de las Comunidades Autónomas*²⁵.

A pesar de los numerosos cambios producidos, en el Senado se mantiene la cifra total de 14 Comisiones, ya que desaparece la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial pero se crea la General de las Comunidades Autónomas²⁶.

Por lo que respecta a la actividad realizada en esta Legislatura, fueron 146 las leyes aprobadas, siendo la Comisión que encabeza la lista la

²⁴ El Texto Refundido recogía las reformas de 11 de noviembre 1992, 6 de octubre de 1993 y 11 de enero de 1994.

²⁵ De un examen comparativo con la legislatura anterior se deduce que se introduce algún cambio en las denominaciones y en consecuencia en las competencias. Así, por ejemplo la Comisión de Agricultura incluye una mención a Ganadería; la Comisión de Constitución pasa a ser Comisión Constitucional y ocupará el primer puesto de la tabla; Interior y Función Pública sustituye a Presidencia e Interior; Obras públicas pierde las competencias de Ordenación del Territorio y Urbanismo, manteniendo Transportes y Comunicaciones; la Comisión de Industria deja de referirse en su denominación a la Energía, si bien, mantiene Comercio y Turismo; Sanidad pasa a ser Sanidad y Asuntos Sociales y Trabajo se convierte en Trabajo y Seguridad Social.

²⁶ Mención especial merece esta Comisión que por sí misma requeriría un estudio monográfico y que existirá en la Cámara Alta desde este momento. Actualmente se encuentra regulada en los arts 55 a 56 bis 9.

de Justicia e Interior con 29, seguida por la Constitucional y la de Economía, Comercio y Hacienda, ambas con 21.

Con relación a la actividad de control se tramitaron en el Congreso 414 proposiciones no de ley, 953 preguntas orales y 1730 comparecencias.

En la VI Legislatura (27 marzo 1996– 4 abril 2000), se modifica el artículo 46 RC para crear una nueva Comisión de Medio Ambiente, competencia que en consecuencia se desgaja de la antigua Comisión de Infraestructuras para adquirir entidad propia, en correspondencia con la estructura del Gobierno. En consecuencia, se eleva el número total de Comisiones Legislativas a 14 con las denominaciones siguientes: *Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia e Interior, Defensa, Educación y Cultura, Economía, Comercio y Hacienda, Presupuestos, Agricultura, Ganadería y Pesca; Industria, Energía y Turismo; Infraestructura, Política Social y Empleo, Sanidad y Consumo, Régimen de las Administraciones Públicas y Medio Ambiente.*

Por su parte, el Senado mantiene las 14 Comisiones de la V Legislatura: *Constitucional; Agricultura, Ganadería y Pesca; Asuntos Exteriores, Defensa, Economía y Hacienda, Educación y Cultura; Industria, Comercio y Turismo; Interior y Función pública; Justicia, Obras públicas, Medio Ambiente, Transportes y Comunicaciones; Presupuestos, Sanidad y Asuntos Sociales; Trabajo y Seguridad Social y finalmente General de Comunidades Autónomas.*

En esta Legislatura se aprobaron un total de 220 leyes, de las cuales 25 corresponden a la Comisión de Justicia e Interior, 24 a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda y 22 a Presupuestos. La Comisión de Asuntos Exteriores no aprobó ninguna ley y Defensa y Agricultura únicamente 2 cada una de ellas.

En la VII Legislatura (5 abril 2000– 1 abril 2004), se mantiene en el Congreso la cifra de 14 Comisiones Legislativas ya que aunque se suprime la Comisión de Industria y Energía, se crea la de Ciencia y Tecnología, en correspondencia con el Ministerio equivalente.²⁷.

²⁷ El Ministerio de Ciencia y Tecnología se creó por primera vez, en esta legislatura, bajo la presidencia de D. José María Aznar.

Algunas de las Comisiones ya existentes incluyen nuevas competencias, como la de Educación que asume deporte.

La relación completa es la siguiente: *Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia e Interior, Defensa, Educación, Cultura y Deporte; Economía y Hacienda, Presupuestos; Agricultura, Ganadería y Pesca; Infraestructuras, Política Social y Empleo; Sanidad y Consumo, Régimen de las Administraciones Públicas, Medio Ambiente y Ciencia y Tecnología.*

Por lo que se refiere al Senado, el número de Comisiones Legislativas permanentes se eleva de 14 a 16, ya que de acuerdo con el art. 49.3 serán Comisiones Legislativas: *la General de las Comunidades Autónomas, Constitucional, Interior y Régimen de las Administraciones públicas, Justicia, Defensa, Asuntos Exteriores, Economía, Comercio y Turismo; Hacienda, Presupuestos, Infraestructuras, Ciencia y Tecnología, Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación, Educación Cultura y Deporte, Trabajo y Asuntos Sociales, Sanidad y Consumo, y Medio Ambiente*²⁸.

Por lo que se refiere al trabajo desarrollado, en la VII Legislatura se aprobaron 192 leyes, siendo las Comisiones más activas, la de Economía y Hacienda con 43, Justicia e Interior con 35 y Presupuestos con 25. La cifra menor corresponde a la Comisión de Asuntos Exteriores con tres leyes. A su vez, se tramitaron en la Cámara Baja 1345 proposiciones no de ley, 881 preguntas orales y 1890 comparecencias.

En la VIII Legislatura (2 abril 2004– 31 marzo 2008), se crean en el Congreso nuevas Comisiones Legislativas, elevándose su número a 16. Tendrán esta naturaleza según el Reglamento las siguientes: *Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia, Interior, Defensa, Economía y Hacienda, Presupuestos, Fomento y Vivienda, Educación y Ciencia, Trabajo y Asuntos Sociales, Industria, Turismo y Comercio, Agricultura Pesca y Alimentación, Administraciones Públicas, Cultura, Sanidad y Consumo y Medio Ambiente*²⁹.

²⁸ En consecuencia se crean tres comisiones nuevas: Ciencia y Tecnología, Hacienda y Medio Ambiente y en contraprestación desaparece Industria.

Por otra parte, otras Comisiones, ya existentes, ven alteradas sus competencias. Así, Agricultura recupera Alimentación, Economía asume Comercio y Turismo y Educación incluye Deporte. A su vez, Interior será Interior y Régimen de las Administraciones públicas y Trabajo y Seguridad Social pasa a ser Trabajo y Asuntos Sociales.

²⁹ En concreto, aparecen como Comisiones independientes, en respuesta a la distribución ministerial, Interior, competencia que antes iba unida a Justicia, y Cultura, vinculada previamente a Educación. A partir de este momento estas cuatro Comisiones ya figurarán siempre como independientes.

Por su parte, el Reglamento del Senado eleva a 18 el número de Comisiones Legislativas: *Constitucional, Administraciones Públicas, Agricultura, Pesca y Alimentación, Asuntos Exteriores y Cooperación, Cultura, Defensa, Economía y Hacienda, Educación y Ciencia, Entidades Locales, Fomento y Vivienda; Industria, Turismo y Comercio; Interior, Justicia, Medio Ambiente, Presupuestos, Sanidad y Consumo, Trabajo y Asuntos Sociales y General de las Comunidades Autónomas*.³⁰

Por lo que se refiere a la actividad legislativa se aprobaron 167 leyes, estando en la parte más alta de la tabla Economía que aprobó un total de 31, seguida por Justicia con 23 y Trabajo y Asuntos Sociales con 22. La Comisión menos activa en esta materia fue Fomento y Vivienda con solo 2 leyes aprobadas. En cuanto a las iniciativas de control, los datos del Congreso recogen 932 proposiciones no de ley, 1258 preguntas orales y 1738 comparecencias tramitadas.

En la IX Legislatura (1 abril 2008– 12 diciembre 2011), se produjeron dos modificaciones del art 46.1 del Reglamento del Congreso, una al comienzo de la Legislatura, el 5 mayo de 2008 y la segunda el 19 de octubre de 2009, como consecuencia de una remodelación del Gobierno. En ambas el número total de Comisiones fue de 19, limitándose los cambios a algunas denominaciones como las de las Comisiones de Administraciones Públicas, Educación o Sanidad.

Reproducimos aquí la relación recogida por la modificación de octubre que fue la definitiva: *Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia, Interior, Defensa, Economía y Hacienda, Presupuestos, Fomento, Educación y Deporte, Trabajo e Inmigración, Industria, Turismo y Comercio, Medio Ambiente, Agricultura y Pesca, Política Territorial, Cultura, Sanidad,*

Además la Comisión de Fomento y Vivienda sustituye a la antigua de Infraestructuras y la de Trabajo y Asuntos Sociales a Política social y Empleo. Por su parte Agricultura incluye en su denominación Alimentación, al tiempo que excluye Ganadería.

³⁰ También en esta Cámara Interior y Cultura pasan a contar con una Comisión propia. Además, del análisis comparativo con la legislatura anterior se deduce que desaparecen Infraestructuras, Hacienda y Ciencia y Tecnología y se crean Administraciones Públicas, Cultura, Entidades Locales, Industria, Turismo y Comercio; Fomento y finalmente Vivienda.

A su vez, vuelven a unirse Economía con Hacienda y Ciencia con Educación. A su vez, Asuntos Exteriores incluye Cooperación y Agricultura pierde Ganadería.

*Política Social y Consumo, Vivienda, Ciencia e Innovación, Igualdad y Cooperación Internacional*³¹.

Por lo que respecta al Senado, también se produjeron dos modificaciones del Reglamento que afectaron al art 49.3. La primera, el 12 mayo de 2004 y la segunda, que fue la definitiva, el 4 de noviembre de 2009.

De esta segunda reforma se deriva que el número de Comisiones Legislativas en esta legislatura se elevó a 21, y fueron las siguientes: *Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia, Defensa, Economía y Hacienda, Presupuestos, Interior, Fomento, Educación y Deporte, Trabajo e Inmigración; Industria Turismo y Comercio; Medio Ambiente, Agricultura y Pesca; Política Territorial, Cultura; Sanidad, Política Social y Consumo; Vivienda, Ciencia e Innovación, Igualdad, Entidades Locales, Cooperación Internacional para el Desarrollo y General de las Comunidades Autónomas*³².

Por lo que se refiere al trabajo desarrollado, se aprobaron 141 leyes, siendo la Comisión más activa la de Economía y Hacienda con 39, seguida de Justicia con 22 y Trabajo e Inmigración con 11. La Comisión de Vivienda y la de Educación y Deporte no aprobaron ninguna ley y las de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ciencia e Innovación, Política Territorial y Defensa, solo tramitaron 1. En cuanto a la actividad de control, los datos disponibles en el Congreso recogen 932 proposiciones no de ley, 1258 preguntas orales y 1738 comparecencias.

La X legislatura (13 diciembre 2011–12 enero 2016) acogió en el Congreso una reforma del art 46.1 que por primera vez redujo el número de Comisiones Legislativas, que pasaron de 19 a 17³³. En concreto, las Comi-

³¹ Comparando esta legislatura con la anterior observamos que se crean las comisiones de Vivienda (esta competencia antes estaba en Fomento), Ciencia e Innovación, Igualdad y Cooperación. Por otra parte, se suprime la Comisión de Medio Ambiente, pasando estas competencias a la Comisión de Agricultura y Pesca, siendo el Ministerio correspondiente el de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (que pierde por el camino el término Alimentación).

³² La Comisión de Igualdad, que aparece por primera vez en esta Legislatura en ambas Cámaras, obedece a la creación de ese Ministerio, siendo Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero. Desde entonces se mantendrá como Comisión legislativa incluso en las Legislaturas en las que no ha existido el ministerio equivalente.

³³ Desaparecen las comisiones de Ciencia e Innovación y Vivienda, al haberse suprimido los respectivos ministerios bajo la Presidencia de D. Mariano Rajoy Brey. No obstante

siones Legislativas de esta legislatura fueron las siguientes: *Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia, Interior, Defensa, Economía y Competitividad; Hacienda y Administraciones públicas; Presupuestos, Fomento, Educación y Deporte, Empleo y Seguridad Social, Industria, Energía y Turismo; Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Sanidad y Servicios Sociales, Cooperación Internacional para el Desarrollo, Cultura e Igualdad.*

En la Cámara Alta también se reduce el número, ya que serán 20 las Comisiones Legislativas que recoja el art 49.3: *Constitucional; Agricultura, Pesca y Alimentación; Asuntos Exteriores; Cooperación Internacional para el Desarrollo; Cultura, Defensa; Economía y Competitividad; Educación y Deporte; Empleo y Seguridad Social; Entidades Locales; Fomento; Hacienda y Administraciones Públicas; Igualdad, Industria, Energía y Turismo, Interior, Justicia, Medio Ambiente y Cambio Climático, Presupuestos, Sanidad y Servicios Sociales y General de las Comunidades Autónomas*³⁴.

Por lo que respecta a la actividad legislativa de esta legislatura, se aprobaron 169 leyes, de las cuales 25 fueron tramitadas por la Comisión de Justicia que fue la más activa, seguida por la de Economía y Competitividad con 23 y Hacienda con 21. La Comisión de Cooperación y la de Igualdad, no desarrollaron actividad legislativa. En el ámbito de control se tramitaron en el Congreso 1210 proposiciones no de ley, 549 preguntas orales y 2055 comparecencias.

En la XI legislatura, conocida como la Legislatura corta (13 enero 2016– 3 mayo 2016), con un Gobierno en funciones, no se procedió a la modificación de los Reglamentos de las Cámaras y las Comisiones Legislativas fueron las mismas de la legislatura anterior. No obstante, las Comisiones se constituyeron y tuvieron actividad.

Dadas las características de esta Legislatura, no se aprobó ninguna ley. A su vez, en los cuatro meses que transcurrieron del principio al fin de

permanece Igualdad a pesar de no contar esa materia con un ministerio autónomo. Además se modifican algunas de las Comisiones ya existentes, como Industria que recupera Energía o Sanidad que pierde Consumo y sustituye Política Social por Servicios Sociales.

³⁴ Conviene subrayar que las competencias de cambio climático se incluyen en el Senado en la Comisión legislativa de Medio Ambiente mientras que en el Congreso se creó una Comisión no permanente específica (la única de esa naturaleza en la legislatura).

esta legislatura se tramitaron 185 proposiciones no de ley y 24 comparencias³⁵.

A su vez, el curso de la XII Legislatura, que comenzó el 19 julio 2016 y todavía no ha concluido, ha sido complejo, ya que el triunfo de la moción de censura que ha supuesto la llegada a la Presidencia del Gobierno de Pedro Sánchez Pérez-Castejón ha traído consigo una nueva distribución ministerial y en consecuencia variaciones en las Comisiones Legislativas permanentes, tanto en su número como en sus competencias. Al comienzo de la legislatura ocupando la Presidencia del Gobierno Mariano Rajoy Brey, la cifra total de Comisiones Legislativas se elevó en el Congreso a 19, adquiriendo esa naturaleza, la de Estudio del Cambio Climático y la de Políticas Integrales de Discapacidad³⁶. En concreto, en ese momento contaban con esa calificación las siguientes Comisiones: *Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia, Interior, Defensa, Economía, Industria y Competitividad; Hacienda y Función Pública; Presupuestos, Fomento, Educación y Deporte, Empleo y Seguridad Social; Energía, Turismo y Agenda Digital; Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Sanidad y Servicios Sociales, Cooperación Internacional para el Desarrollo, Cultura, Igualdad y Políticas Integrales de la Discapacidad*.³⁷

³⁵ La negativa del Gobierno a comparecer alegando su situación como Gobierno en funciones motivó el planteamiento de un conflicto de competencias entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional, promovido por el Congreso de los Diputados bajo la presidencia de D. Patxi López Álvarez, todavía pendiente de resolver.

³⁶ El iter recorrido por estas dos Comisiones desde el comienzo de la Legislatura ha sido peculiar por lo que conviene reseñarlo brevemente: Inicialmente (16 febrero 2016), ambas se crearon por la vía del art 53 del Reglamento, que atribuye a la Mesa de la Cámara la facultad de crear Comisiones no permanentes que no sean de Investigación, a iniciativa propia, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, previa audiencia de la Junta de Portavoces. En un segundo paso (15 de marzo de 20015) adquirieron la condición de Comisiones Permanentes durante la legislatura por acuerdo del Pleno de la Cámara. Finalmente (15 diciembre 2016), se procedió por el procedimiento habitual de una proposición de ley tramitada en lectura única, a la modificación del art 46.1 del Reglamento para reconocerlas como legislativas. Esa es también la condición que ostentan actualmente.

³⁷ Las Comisiones de Economía y Competitividad; Hacienda y Administraciones Públicas e Industria, Comercio y Turismo vieron alterada su denominación y competencias ya iniciada la Legislatura, como consecuencia de la nueva distribución ministerial. El día 19 de febrero de 2016 se las consideró disueltas para dar paso a las nuevas Comisiones de Economía, Industria y Competitividad, Hacienda y Función Pública y Energía, Turismo y Agenda Digital.

En la práctica se procedió al cambio de denominación sin llevar a cabo otra sesión de constitución, si bien La Mesa de la Cámara procedió a la redistribución de algunas iniciativas en base al nuevo reparto competencial.

Por su parte, el Senado elevó la cifra a 21 con las Comisiones Legislativas siguientes: *Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia, Interior, Defensa, Economía, Industria y Competitividad, Hacienda y Función Pública, Presupuestos, Fomento, Educación y Deporte, Empleo y Seguridad Social, Energía, Turismo y Agenda Digital, Agricultura, Pesca y Alimentación, Sanidad y Servicios Sociales, Cooperación Internacional para el Desarrollo, Cultura, Igualdad, Entidades Locales, Medio Ambiente y Cambio Climático, Políticas Integrales de la Discapacidad y General de las Comunidades Autónomas*³⁸.

Como ya apuntamos antes, esta configuración se ha visto alterada con el cambio en la Presidencia de Gobierno que ha traído consigo una nueva modificación de los arts 46.1 RC y 49.2 del RS. Como consecuencia de esa reforma, el número total de comisiones legislativas permanentes se ha elevado en ambas Cámaras, pasando de 19 a 21 en el Congreso y de 21 a 23 en el Senado. Igualmente, las competencias de algunas Comisiones también se han visto alteradas en función de las nuevas denominaciones, que en la Cámara Baja son las que se enumeran a continuación: Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia, Defensa, Hacienda, Presupuestos, Interior, Fomento, Educación y Formación Profesional, Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Industria, Comercio y Turismo, Agricultura, Pesca y Alimentación, Política Territorial y Función pública, Transición Ecológica, Cultura y Deporte, Economía y Empresa, Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Ciencia, Innovación y Universidades, Cooperación internacional para el Desarrollo, Igualdad y Políticas Integrales de la Discapacidad.

A su vez, el Senado cuenta a partir de la última reforma reglamentaria, con las Comisiones Legislativas Permanentes siguientes: Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia, Interior, Defensa, Economía y Empresa, Hacienda, Presupuestos, Fomento, Educación y Formación Profesional, Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Agricultura, Pesca y Alimentación, Sanidad, consumo y Bienestar Social, Cooperación Internacional para

³⁸ Se creó por tanto una nueva Comisión de Energía, Turismo y Agenda Digital. Igualmente, aparecía, del mismo modo que en el Congreso, una nueva Comisión de Políticas Integrales de Discapacidad. No obstante, a diferencia de la Cámara Baja, Cambio Climático no tendría una comisión específica, estando esas competencias unidas a medio Ambiente, materia que en el Congreso estaba vinculada a Agricultura. Por su parte, Economía incluía Industria además de Competitividad.

el Desarrollo, Cultura y Deporte, igualdad, Entidades Locales, Transición Ecológica, industria, Turismo y Comercio, Ciencia, Innovación y Universidades, Función pública y Políticas Integrales de la Discapacidad

Por lo que se refiere a la actividad legislativa, hasta la fecha se han aprobado 16 leyes mientras que en el ámbito de control nos encontramos en el Congreso, en el momento de redactarse este análisis, con 871 proposiciones no de ley tramitadas, 209 preguntas orales y 1032 comparecencias.

IV. REFLEXIONES FINALES

Llegados a este punto, cabría hacer unas breves reflexiones sobre el tema objeto de estudio. En primer lugar, debemos subrayar que los Reglamentos Parlamentarios con frecuencia resultan insuficientes para afrontar las múltiples cuestiones que la práctica plantea en torno al funcionamiento de las Comisiones Legislativas. De aquí, que el recurso al precedente sea una constante en la actividad de las Cámaras. Ello no excluye, sin embargo, que existan determinadas cuestiones que deberían regularse de forma expresa.

Dejando a un lado otros puntos conflictivos del procedimiento legislativo que se han apuntado en este análisis, parece necesario subrayar la necesidad de proceder a una reforma o desarrollo reglamentario que contemple el trámite de calificación de enmiendas al articulado. A estos efectos, podría optarse por descentralizar esa tarea, atribuyendo la competencia a las respectivas Mesas de las Comisiones o bien por centralizarla en la Presidencia de la Cámara, como en la práctica ha hecho el Senado. La primera opción tiene el riesgo de abrir la puerta a diferentes criterios de interpretación, mientras que la segunda hace más fácil mantener una misma doctrina. En todo caso, entendemos que ambas opciones deberían contemplar la posibilidad de que el enmendante recurra la decisión adoptada si no la comparte. En ese caso, el órgano más adecuado para resolver parece que sería la Mesa de la Cámara.

Por lo que se refiere a la evolución que han experimentado las Comisiones Legislativas Permanentes, el estudio comparativo de los datos demuestra que su número ha sido, salvo en la X Legislatura, siempre ascendente, lo que induce a pensar que si este proceso continua de forma ilimitada, corremos el riesgo de que la proliferación de Comisiones Legislativas diluya

su importancia. Así, en el Congreso hemos pasado de 11 Comisiones en las primeras legislaturas a un total de 21 en la actual y en el Senado de 14 a 23.

En cualquier caso, de cara a la racionalización del trabajo parlamentario, dados los medios limitados de los que disponen las Cámaras, y las dificultades con las que se encuentran los grupos pequeños ante la multiplicación de órganos y reuniones, quizás sería aconsejable determinar, al comienzo de cada legislatura, bien mediante pactos políticos o por decisión de las Mesas del Congreso y el Senado, un límite máximo de órganos.

Téngase en cuenta, por otra parte, que la práctica demuestra que en las legislaturas sin claras mayorías parlamentarias, en las que llegar a acuerdos para aprobar textos legislativos resulta difícil, y donde prevalecen las proposiciones de ley sobre los proyectos, las Comisiones Legislativas Permanentes reconducen el grueso de su actividad hacia las iniciativas de control, que pasan a constituir la parte más relevante de su trabajo y se utilizan como instrumentos políticos frente al Ejecutivo. Eso, en cierta medida, priva a estas Comisiones de su verdadera naturaleza.

En otro orden de cosas, podemos afirmar que nuestro modelo de Comisiones Legislativas Permanentes tiende a reproducir desde su origen la composición ministerial, si bien, cada día es más cierto que esta máxima no es absoluta, por lo que cabría hablar de un modelo intermedio. De hecho, es frecuente encontrar Ministerios que cuentan con más de una Comisión Legislativa de seguimiento, lo que en algunos casos ha generado controversias en el reparto competencial. De hecho, el número de Departamentos Ministeriales suele ser menor al de Comisiones Legislativas Permanentes.

En líneas generales podemos afirmar que existen, en ambas Cámaras, Comisiones Legislativas Permanentes que permanecen inalterables en todas las legislaturas. Este es el caso de Constitucional, Defensa o Asuntos Exteriores, mientras que otras ven afectadas sus competencias y, en consecuencia, su denominación. Un caso especial son las Comisiones de Justicia e Interior, que desde hace tiempo son independientes pero comenzaron juntas su andadura. Del mismo modo, Educación y Cultura. Por otra parte, hay ámbitos competenciales más proclives a las modificaciones, las cuales suelen tener su origen en los cambios que se producen en los respectivos

Departamentos Ministeriales. Así, Economía, Hacienda, Agricultura, Medio Ambiente, Sanidad, Fomento, Industria o Infraestructuras.

BIBLIOGRAFÍA

BENTHAM, J.: *Tácticas Parlamentarias*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1991.

BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho constitucional*. Tecnos, Madrid, 1973.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “*De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?*”. En: *Teoría y Realidad Constitucional* nº 31, 2013, pp. 199-236.

MARAVALL, J.A.: *Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el sistema de Comisiones*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1947.

EL PACTO DE TOLEDO: FUNDAMENTO, PRECEDENTES, CONCEPTO, CONTENIDO Y REVISIÓN PARLAMENTARIA

Ignacio GUTIÉRREZ CASSILLAS
Letrado de las Cortes Generales

RESUMEN

La seguridad social es el principal instrumento con el que cuenta el Estado para hacer frente al riesgo de pérdida sobrevenida de las rentas salariales que corren todos los ciudadanos ante situaciones previsibles, pero inevitables como la vejez, las enfermedades o los accidentes. El Pacto de Toledo fue creado para estudiar los problemas estructurales que amenazan a nuestra Seguridad Social y, sobre la base de los resultados de ese estudio, forjar un grado de consenso suficiente para poder acometer las reformas encaminadas a resolver o mitigar dichos problemas. En este artículo se analizan los fundamentos del Pacto de Toledo, comenzando por la conexión entre justicia social y paz universal que encontró acomodo en el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y, naturalmente, en la Constitución Española de 1978. También se estudian los Pactos de la Moncloa como principal precedente del Pacto de Toledo y se cierra el artículo con una exposición de la situación actual del Pacto de Toledo estructurada en el análisis de su concepto, contenido y revisión parlamentaria.

Palabras clave: Justicia social, Pactos de La Moncloa, Pacto de Toledo, Seguridad Social, reforma de la Seguridad Social, financiación de la Seguridad Social, sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social, patrimonio de la Seguridad Social, revalorización de las pensiones .

ABSTRACT

Social security is the main instrument available to the State to deal with the risk of loss of wage incomes that all citizens face in foreseeable but

unavoidable situations such as old age, illness or accidents. The Toledo Pact was created to study the structural problems that threaten our Social Security and, based on the results of that study, to forge a sufficient degree of consensus to undertake the reforms aimed at solving or mitigating those problems. In this article, the foundations of the Toledo Pact are analyzed, beginning with the connection between social justice and universal peace, which was accommodated in the Preamble to the Constitution of the International Labor Organization and, of course, in the Spanish Constitution of 1978. It also analyses the Pacts of Moncloa as the main precedent of the Pact of Toledo and the article closes with an exposition of the current situation of the Pact of Toledo structured in the analysis of its concept, content and parliamentary review.

Keywords: Social justice, Moncloa Pacts, Toledo Pact, Social Security, Social Security reform, funding of Social Security, financial sustainability of the pension system, separation of funding sources of Social Security, Social Security assets, revaluation of pensions.

SUMARIO: I. FUNDAMENTO DEL PACTO DE TOLEDO. II. PRECEDENTES DEL PACTO DE TOLEDO. III. CONCEPTO. 1. *Concepto formal.* 2. *Concepto material.* IV. CONTENIDO Y REVISIÓN PARLAMENTARIA DEL PACTO DE TOLEDO. 1. *Estructura del Pacto de Toledo.* 2. *Versiones del Pacto de Toledo.* 3. *La ejecución y revisión parlamentaria del Pacto de Toledo*

I. FUNDAMENTO DEL PACTO DE TOLEDO

La seguridad social es el principal instrumento con el que cuenta el moderno Estado Social de Derecho para desactivar el inevitable riesgo de miseria que amenaza a todos los ciudadanos, en la medida en que la vejez, la enfermedad u otras circunstancias imprevistas pueden ocasionarles (casi podríamos decir “van a ocasionarles”) individualmente una pérdida sobrevenida de sus rentas salariales. Es muy conocida la definición de seguridad social ofrecida por W. Beveridge¹; según esta definición, la seguridad social es el sistema de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de la sociedad en la que vivan. Pues bien, el fundamento y razón de ser del Pacto de Toledo reside en analizar los problemas estructurales que amenazan al sistema de la seguridad social y, consiguientemente, conseguir un grado de consenso suficiente para poder acometer las reformas que sean necesarias para resolver o mitigar dichos problemas. Antes de entrar a analizar el origen y contenido del Pacto de Toledo resulta necesaria una referencia breve a los motivos por los cuales la seguridad social se ha convertido en una conquista constitucional irrenunciable del Estado contemporáneo y, consecuentemente, la razones por las que todos los países han preferido enfrentarse al difícil problema de la sostenibilidad financiera de la seguridad social, antes que renunciar a una herramienta tan fundamental para procurar una digna calidad de vida a las sociedades actuales.

En el periodo de entreguerras y, sobre todo, después de la Segunda Guerra Mundial cuajó en el pensamiento jurídico occidental la idea de que sin “justicia social” sería imposible la consecución de una paz universal y permanente.² La seguridad social pronto se consolidó como la herramienta fundamental para la consecución de esa “justicia social”. La inmediata evolución posterior de esa consolidación es de sobra conocida: En la 26ª conferencia de la OIT, celebrada en 1944 en Filadelfia, se adoptó la célebre Declaración de los Fines y Objetivos de la OIT, incluyendo en su apartado

¹ “*Full Employment in a Free Society*”. Allen & Unwin, Londres, 1944.

² La plasmación jurídica de esta convicción la encontramos en el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, creada por la Parte Decimotercera del Tratado de Versalles, en 1919. Las primeras palabras del Preámbulo afirman que: “*la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social*”.

III, f) la obligación solemne de la OIT de *“fomentar, entre todas las naciones del mundo (...) programas que permitan extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa.”* Años más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas, reunida en París, aprobó y proclamó el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en cuyo artículo 22 se establece que *“toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”*, derecho un tanto difuso que se ve concretado por posteriores preceptos de esa misma Declaración en consecuencias asistenciales para situaciones de desempleo, enfermedad, invalidez, viudedad, vejez etc.

La Constitución Española es un fiel ejemplo de esta preocupación por la “justicia social”, como se desprende de su Preámbulo en el que se proclama la voluntad de la Nación española de *“Promover el progreso (...) de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida.”* Por eso la celebración de este cuadragésimo aniversario de nuestra Constitución no podía olvidar la faceta social de cuanto, bajo la guía constitucional, se ha venido construyendo en España desde 1978. Siguiendo esta línea, lo que podríamos denominar como “el desarrollo social” del contenido de nuestra Constitución se apoya, entre otros, en dos preceptos constitucionales:

-De un lado, el artículo 9, cuyo apartado 2 dispone que: *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”*

- De otro lado, el art. 10, según el cual: *“1 La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social. 2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos*

*Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.*³

La lectura cabal y pragmática de estos preceptos constitucionales pone de relieve, en primer lugar, que es inacabable la tarea de mantener unas condiciones que garanticen la igualdad real y efectiva de los ciudadanos y de remover los obstáculos que en cada momento impidan o dificulten dicha igualdad y, consiguientemente, que la seguridad social –como instrumento de importancia medular para la consecución de esa finalidad– siempre se nos va a presentar como una obra permanentemente inacabada, nunca perfecta y siempre perfeccionable, en la que lo único absolutamente cierto es que periódicamente tendrá el Estado que modular y adaptar las prestaciones públicas que garantizan la salvaguarda de objetivos cambiantes cuya dimensión estriba en el significado que en cada momento histórico pueden encerrar expresiones como “la dignidad de la persona” (art. 10.1) o “el ideal de cobertura” al que se refieren diferentes normas internacionales que resultan (en virtud del art. 10.2 de la Constitución) directamente aplicables en este campo y, singularmente, a nuestro sistema de pensiones públicas.⁴ Si a ello le unimos la crónica escasez de medios económicos para financiar el sistema de pensiones, así como la fuerte tentación de incluir reformas del sistema de pensiones en el frecuentemente desbocado debate electoralista en el que suelen verse inmersos los partidos políticos, nos encontraremos con los tres factores principales que motivaron la adopción en 1995 del denominado Pacto de Toledo; factores que confluyeron en la proposición no de ley que en 1995 fue presentada en el Registro General del Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Catalán de Convergencia i Unió con el fin de constituir “*un órgano parlamentario de estudio en el que pudieran*

³ Téngase en cuenta que la Constitución española incluye un extenso catálogo de derechos sociales de naturaleza prestacional entre los cuales cabe destacar los que derivan del artículo 41 (“*Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.*”) y del artículo 50 (“*Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.*”).

⁴ Es la que parece dimanar del importante convenio 102 de la OIT, de norma mínima de seguridad social, adoptado en la Conferencia de 1952.

acordarse las bases de las reformas que era necesario acometer sobre el sistema de pensiones de la seguridad social para garantizar su viabilidad financiera". Lo que parece claro es que con esa iniciativa se perseguía la creación de un instrumento parlamentario que sirviese para proteger al sistema de pensiones de los riesgos inherentes a que su régimen jurídico se pudiera pervertir como consecuencia de la aprobación de sucesivas reformas normativas (casi siempre insostenibles a medio y largo plazo, desde el punto de vista financiero) que pudieran acordarse de manera improvisada al albur de exigencias meramente coyunturales o electoralistas. Con ese fin se cerraron quince recomendaciones (que contaron con un sólido apoyo parlamentario) las cuales configuraron el marco programado de reformas del sistema de pensiones para los años subsiguientes. Por consiguiente, el origen del Pacto de Toledo reside en la necesidad de crear un foro que permita debatir sobre los problemas que amenazan la existencia del sistema de pensiones de la seguridad social, así como –lo que es más importante– decidir, con el máximo consenso posible (pues si no existe ese consenso el fracaso está casi asegurado) las reformas que deben irse adoptando para resolver o atenuar dichos problemas⁵.

Basándonos en esa perspectiva social, analizaremos en estas páginas la orientación que el parlamento español ha dado al desarrollo del sistema de pensiones de la seguridad social, tarea para la que el llamado "Pacto de Toledo" ha sido un instrumento clave⁶.

II. PRECEDENTES DEL PACTO DE TOLEDO

El precedente más inmediato que nuestra historia reciente nos ofrece de un acuerdo como el Pacto de Toledo cabe encontrarlo en los llamados "Pactos de la Moncloa". En efecto, si nos fijamos estrictamente en su

⁵ Un examen resumido de esos problemas (centrado principalmente en las pensiones de jubilación) está muy bien hecho en GALLEGOS LOSADA, R.: *El dilema de las pensiones en España*. Editorial Tirant lo Blanch, 2015, pp. 207 a 221.

⁶ La relevancia del Pacto de Toledo en esta materia constituye un dato comúnmente aceptado en España y, también, en el examen efectuado por algunos organismos extranjeros. En este sentido, el Fondo Monetario Internacional, en uno de sus últimos informes sobre esta materia, señala que: "*The Toledo Pact Commission provides an excellent forum for these very important decisions, which must also consider available resources or the ability of the government to gather more resources.*" (IMF Country Report No. 17/320, October 2017 p. 19).

contenido, ambos pactos responden a la fórmula de un acuerdo sólidamente consensuado entre las principales formaciones políticas, con la anuencia añadida de las asociaciones empresariales y los sindicatos más representativos, el cual ha de servir como instrumento en el que se encuentran planificadas las principales reformas a adoptar (en un caso para hacer frente al apurado momento político y económico que se vivía en la España de la Transición y, en lo que se refiere al Pacto de Toledo, para garantizar la continuidad de la Seguridad Social). Ahora bien, ese paralelismo no puede hacernos olvidar que los Pactos de la Moncloa fueron mucho más extensos que el Pacto de Toledo, dado que abarcaban un doble convenio: En primer lugar, el llamado “Pacto Económico” y, en segundo lugar, el llamado “Pacto Político” que fue adoptado a los pocos días⁷.

En lo relativo a la Seguridad Social, el Acuerdo sobre el Programa de Saneamiento y Reforma de la Economía (“Pacto Económico”) establecía que la política presupuestaria del Estado y de la Seguridad Social durante el período de aplicación de dicho programa obedecería a las siguientes directrices fundamentales:

1ª Limitación y ejemplaridad de los gastos consuntivos del Estado y de la Seguridad Social.

2ª Orientación prioritaria del gasto social para el fomento del empleo, dedicando 100.000 millones de pesetas como aportación al presupuesto de la Seguridad Social en 1978, de los cuales 60.000 millones se destinarían al seguro de desempleo.

3ª Disminución de los costes laborales para las empresas, evitando el crecimiento de las cuotas de la Seguridad Social durante 1978 por encima de 18% respecto a 1977. Este era un esfuerzo muy importante, teniendo en

⁷ Como es sabido, bajo la feliz expresión de “Pactos de la Moncloa” se engloban dos acuerdos:

-El Acuerdo sobre el Programa de Saneamiento y Reforma de la Economía (también llamado “Pacto Económico”, que es el que aquí nos interesa).

-Y el Acuerdo sobre el Programa de Actuación Jurídica y Política (también llamado “Pacto Político”).

Ambos fueron firmados en el Palacio de la Moncloa el 25 de octubre de 1977 por las principales fuerzas políticas con el apoyo, también, de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

cuenta la elevadísima tasa de inflación que se produjo aquellos años. En este sentido, se acordó que la revisión del sistema de cotizaciones a la Seguridad Social habría de efectuarse con arreglo a criterios de progresividad, procurando que las aportaciones a la financiación de la Seguridad Social por parte del Estado se elevasen del 3,5% existente en 1977, hasta un 8,2% en 1978, marcando como objetivo que el porcentaje de dicha financiación alcanzase un 20% del total en 1983.

4ª En estrecha relación con lo anterior, también se proyectaba que, sobre la base de las mayores aportaciones financieras del Estado, pudiera recuperarse el equilibrio en las cuentas de la Seguridad Social en 1978⁸, sin necesidad de recurrir a préstamos, ventas patrimoniales u otros medios extraordinarios de financiación. En materia de financiación se contemplaba la reforma del sistema de cotizaciones para establecer un sistema basado en criterios de progresividad, de eficacia social y de redistribución. A tal efecto, se preveía establecer las cotizaciones en función de los niveles de renta de los cotizantes y referidas a los salarios reales.

5ª Asimismo, en un contexto de inflación muy elevada, se acordó que el incremento de las pensiones de la Seguridad Social se efectuaría atendiendo a criterios de progresividad, con arreglo al cual los aumentos beneficiarían preferentemente a las pensiones más reducidas, aunque ello vulnerase el principio de contributividad de las pensiones. En este capítulo destaca la notable subida de las pensiones programada para el año 1978: *“Para el año 1978, y con efectos a partir del 1 de enero, se incrementará la masa global de las pensiones en un 30% y se distribuirá su cuantía de forma que incida progresivamente en las más reducidas.”*

⁸ Ya en 1977 existía la preocupación por recuperar el equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social y por eso se incluyó esta preocupación entre los objetivos fundamentales de los Pactos de la Moncloa. Está claro, por tanto, que la aspiración de mantener el equilibrio financiero de las cuentas de la Seguridad Social no es nueva, sino que por el contrario por tiene ya muchos años y se encuentra plagada de dificultades. En este sentido, es ilustrativa la referencia que hace Alonso Olea a la crisis financiera de la Seguridad Social cuando señala que: *“Desde mediados de la década 1971-1980 este problema se viene planteando con intensidad creciente, siendo sus principales ingredientes la reducción del empleo –más crudamente el aumento del paro forzoso– crear tiempo aumenta los gastos y disminuye los recursos disponibles, y el envejecimiento paulatino de la población que aumenta el coste de las pensiones.”* ALONSO OLEA, M.: *Instituciones de Seguridad Social*. Editorial Civitas, 1983, p. 27.

6ª Como principio general de reforma de la Seguridad Social se contemplaba un criterio de creciente participación de la sociedad en las decisiones y el funcionamiento de la misma, anticipando lo que un año más tarde se incluiría en el artículo 129 de la Constitución⁹. Concretamente se programaba la necesidad de establecer un control y vigilancia de la gestión realizada por las entidades gestoras de la Seguridad Social, a través de órganos integrados, a partes iguales, por representantes de los trabajadores, de los empresarios y de la Administración Pública; a tal efecto, la ley habría de regular la participación de los empresarios en dichos órganos a través de las organizaciones empresariales, y la de los trabajadores a través de los sindicatos, en función de los resultados obtenidos en las correspondientes elecciones sindicales.

7ª En fin, el extenso programa de reforma de la seguridad social previsto en el “Pacto Económico” incluía la reestructuración de las entidades gestoras de acuerdo con principios de simplificación, racionalización, ahorro de costes, eficacia social y descentralización, así como la adopción de medidas en materia de inspección de la seguridad social.

De manera inmediata los Pactos de la Moncloa, unidos a la entrada en vigor de la Constitución de 1978, marcaron la orientación que debía darse a las reformas de la Seguridad Social que se produjeron en los 20 años siguientes. Esas reformas giraron en torno a varios ejes fundamentales que fueron:

-Desarrollo de las prestaciones por desempleo, mediante la introducción de un título específico en la LGSS.

-Universalización de las prestaciones, haciendo realidad el mandato contenido en el artículo 41 de la constitución según el cual los poderes públicos deben establecer un sistema de seguridad social “para todos los ciudadanos”, mandato constitucional que estuvo en la base de la creación del sistema de prestaciones no contributivas en 1990.

-Recuperación del equilibrio financiero con diferentes medidas de ajuste en el acceso y el cálculo de las prestaciones. En este eje tuvo especial protagonismo la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la

⁹ El artículo 129.1 de la Constitución dispone que: “La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general”.

racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, en la cual se amplió a quince años el periodo mínimo de cotización exigible para causar derecho a las pensiones de jubilación y de invalidez permanente y, también, se amplió a ocho años el periodo utilizado para el cálculo de la base reguladora¹⁰.

III. CONCEPTO

La mejor introducción a lo que es el Pacto de Toledo nos la ofrece el propio texto del Pacto (versión de 2011) cuando se señala que: *“(...) resulta oportuno, como punto de partida, recapitular el sentido originario que tuvo el Pacto, así como –con la mayor sencillez posible– describir su contenido actual. Por eso es necesario recuperar la idea de que pocos sectores de la población española son tan sensibles como el sector de nuestros pensionistas, integrado en su mayoría por personas jubiladas o viudas; este fue el motivo por el cual, –aunque a veces no lo parezca– todos los partidos políticos se pusieron de acuerdo en la conveniencia de evitar la utilización de las pensiones como arma electoral. Esa regla no escrita constituyó la base sobre la que en 1995 se formuló el llamado “Pacto de Toledo” en el que se concretaron 15 recomendaciones que debían orientar las futuras reformas del sistema de pensiones con el fin de garantizar, en primer lugar, su viabilidad y, si fuera posible, su mejora. Esas recomendaciones fueron apoyadas por todos los grupos parlamentarios en la correspondiente sesión plenaria del Congreso de los Diputados; asimismo, al poco tiempo, los llamados “interlocutores sociales” sumaron su apoyo al Pacto Toledo.”*¹¹ Así pues, el Pacto de Toledo es una Resolución que el Congreso de los Diputados aprobó por primera vez en 1995 y que se ha reformado, sucesivamente, en 2003 y en 2011, contando siempre con una amplia mayoría de la Cámara. Por eso no será extraño que nos encontremos con referencias genéricas

¹⁰ Como se señala en el propio Preámbulo de esta Ley: *“Las medidas que se aprueban en la presente Ley se inscriben en esa primera fase de rectificación de los defectos y desviaciones más notorias y urgentes, y persiguen los siguientes objetivos: reforzamiento del carácter profesional, contributivo y proporcional de las pensiones de jubilación e invalidez; correlativa mejora de la protección no contributiva; mejora de la eficacia protectora por la reordenación de recursos, y racionalización de la estructura del Sistema.”*

¹¹ Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie D: 31 de enero de 2011 Núm. 513 GENERAL, página 12).

al Pacto de Toledo y, también, con referencias al Pacto de Toledo en sus versiones de 1995, de 2003 o de 2011. En este sentido, el texto del Pacto de Toledo no es un texto estático, sino que es un texto dinámico sometido, por consiguiente, a las sucesivas modificaciones que se han ido adoptando para adaptarlo a los tiempos en los que debe ser aplicado.

De conformidad con lo expuesto, el concepto de Pacto de Toledo puede ser enfocado desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material.

1. Concepto formal

Cuando tratamos de definir el Pacto de Toledo desde un punto de vista formal nos movemos en el confuso y movedizo terreno de las convenciones parlamentarias; esto es, de usos o reglas no escritas que —en lo que aquí interesa— regulan la manera en que debe tratarse un determinado asunto. Así pues, desde el punto de vista formal el Pacto de Toledo se caracteriza por ser una forma de actuar y decidir: Se trataría de una convención o regla no escrita que trataría de colocar las reformas del sistema de pensiones a salvo de decisiones carentes de un consenso suficiente, o apoyadas únicamente en argumentos demagógicos o en conveniencias coyunturales, cortoplacistas o insuficientemente meditadas. Así, el Pacto de Toledo como regla formal constituye una metodología o táctica¹² que viene a determinar que el sistema de pensiones de la Seguridad Social no debe ser utilizado como arma electoral y que, consecuentemente, deben evitarse el populismo y el alarmismo en el debate sobre las pensiones, de tal manera que puedan ser analizadas sosegadamente y sin sobresaltos las circunstancias financieras, demográficas o de cualquier otra índole que afectan al sistema de pensiones a fin de consensuar recomendaciones acertadas que orienten posteriores medidas a impulsar por el Poder Ejecutivo de turno. Por eso es frecuente que se reclame

¹² Nos referimos al significado etimológico de la palabra “táctica”; esto es: al “*arte de poner en orden*” que con tanta agudeza estudió J. Bentham en su conocido libro “*Tácticas parlamentarias*”. Existe una edición realizada por el Congreso de los Diputados en 1991, precedida de un útil estudio preliminar elaborado por B. Pendás García. Resulta sugerentes las palabras de Bentham (página 61 de la edición mencionada): “*Orden supone fin. La táctica, pues, de las asambleas políticas es la ciencia que enseña a dirigir las hacia el fin de su institución, por medio del orden que ha de observarse en sus pasos.*” Desde un punto de vista formal el Pacto de Toledo se ha convertido en una táctica, en una manera de hacer.

el debido respeto al Pacto de Toledo cada vez que alguien considera que se está quebrantando la forma racional, discreta y consensuada de actuar cuando de la reforma del sistema de pensiones se trata. Es lo que suele denominarse “espíritu o maneras del Pacto de Toledo”. Los interlocutores sociales no pueden ser ajenos a esta forma de actuar, lo cual puede parecer particularmente difícil en un área de juego como la laboral, en la que las medidas de conflicto colectivo están reguladas como una de las herramientas para la defensa de los intereses de los trabajadores; sin embargo, hasta ahora las sucesivas renovaciones del Pacto de Toledo siempre ha sido ratificadas por los interlocutores sociales como un marco regulador indispensable que debe ser respetado en cualquier reforma del sistema de pensiones.

En definitiva, el pacto de Toledo pretende rodeada de objetividad y prudencia un debate —el de las pensiones— que muy fácilmente puede desbocarse por el camino de una demagogia financieramente insostenible¹³.

2. *Concepto material*

Desde el punto de vista material el Pacto de Toledo es un documento (a cuya estructura, contenido y sucesivas versiones nos referiremos de inmediato); es decir, es un texto bajo la forma de acuerdo o de resolución del Congreso de los Diputados en el que, se analizan las principales variables económicas que pueden afectar a la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y, en consecuencia, se establece una serie de recomendaciones que debe servir para guiar las futuras reformas de la Seguridad Social. También se ha dado el nombre de Pacto de Toledo al foro parlamentario en el que se elaboró dicho documento. Cronológicamente fue, primero, el documento y, después, se dio también la denominación de “Pacto de Toledo” a la comisión parlamentaria encargada de la revisión periódica de las recomendaciones. Esto requiere una breve recapitulación: No se olvide que, en sus orígenes (1995), la elaboración del Pacto de Toledo se efectuó a través de una “Po-

¹³ Como señala J. García Murcia: “*En el fondo, es una simple cuestión de solidaridad, lo cual quiere decir que debemos preservar un sistema para todos, pero también que entre todos debemos aportar mesura y prudencia para que pueda resistir a lo largo del tiempo. Podemos ser ambiciosos y aspirar a prestaciones cuantiosas para cualquier clase de contingencia. Pero hay que ser realistas y razonablemente selectivos. Los recursos son por definición limitados*”. GARCÍA MURCIA, J.: *La seguridad social en España y la idea de solidaridad*. Editorial KRK, 2017, p. 123.

nencia de Estudio” figura que recibe hoy el nombre “Subcomisión”, a raíz de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 26 de junio de 1996, sobre procedimiento de creación y reglas de funcionamiento de las Subcomisiones en el seno de la Comisiones de la Cámara¹⁴. Como es sabido las reuniones finales de aquella Ponencia se celebraron a puerta cerrada en la ciudad de Toledo, de la que el Pacto tomó su nombre.

IV. CONTENIDO Y REVISIÓN PARLAMENTARIA DEL PACTO DE TOLEDO

En relación con el contenido y revisión parlamentaria del Pacto de Toledo nos referiremos, primero, a su estructura; después a las sucesivas versiones y renovaciones que ha tenido el texto y, finalmente, se hará una referencia a la ejecución y revisión parlamentaria del Pacto de Toledo.

1. Estructura del Pacto de Toledo

El contenido del Pacto de Toledo se apoya en una estructura que se ajusta notablemente a la que suelen tener la mayoría de los informes y dictámenes jurídicos (hechos, fundamentos de Derecho y fallo o conclusiones):

¹⁴ Para los no conocedores del llamado Derecho Parlamentario, conviene recordar que las Subcomisiones son una aplicación parlamentaria del principio de división del trabajo: en términos generales, en el Congreso de los Diputados los asuntos son clasificados por materias y remitidos a la Comisión competente (Comisión de Economía, de Defensa, de Trabajo e Inmigración, etc.). Esta tarea constituye una de las competencias ordinarias de la Mesa de la Cámara. En ocasiones, dada la complejidad de algunos asuntos, las Comisiones –previa autorización del Pleno– pueden crear en su seno una Subcomisión cuyo cometido es el estudio en profundidad de una materia concreta. Las conclusiones de la Subcomisión se plasman en un Informe, que a su vez, es elevado a la Comisión para que ésta lo pueda hacer suyo introduciendo las modificaciones que estime oportunas; así pues, el cometido de una Subcomisión consiste en preparar el trabajo de la Comisión en cuyo seno ha sido creada. Esta práctica procesal fue la aplicada en 1994 a la Ponencia de estudio para el análisis de los problemas estructurales del sistema de Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse. Aquella Ponencia –tras numerosas comparecencias y debates– elevó un Informe que fue sometido sucesivamente a la Comisión de Presupuestos y al Pleno del Congreso de los Diputados, que lo aprobó el 6 de abril de 1995. En las renovaciones de 2003 y de 2011 se evitó el camino de crear una subcomisión (que, antes de la mencionada Resolución de 1996, hubiese recibido el nombre de “ponencia de estudio” o “ponencia no legislativa”) de tal manera que el borrador del texto fue elaborado, tras efectuar un abundante número de comparecencias públicas ante la comisión, a lo largo de numerosas reuniones de su mesa y portavoces, siendo dicho borrador trasladado a la comisión la cual, después del correspondiente debate y aprobación, lo elevó al Pleno.

– Se inicia con una primera parte en la que se toma como base la enumeración de las comparecencias, reuniones y documentos e informes recabados por la Comisión y sus órganos, así como una referencia a la evolución legislativa que se ha producido desde la última renovación de las recomendaciones; también se incluye una síntesis expositiva de los principales datos que definen y condicionan la situación del sistema de pensiones. La primera parte podríamos llamarla, por tanto, “parte descriptiva” y podría identificarse con los “Hechos probados” o “Antecedentes de hecho” que suelen formar parte de los dictámenes jurídicos o las sentencias.

– A continuación está una segunda parte que podríamos calificar como “parte argumentativa” que (manteniendo el símil con la estructura de un documento jurídico) podría identificarse con los “Fundamentos Jurídicos” o “Considerandos”. Esta segunda parte está integrada fundamentalmente por las orientaciones comunitarias y la evolución demográfica prevista para España y otras transformaciones sociales relevantes que constituyen el fundamento y razón de ser de los criterios que se plantean en las recomendaciones finales.

– La tercera parte del Informe es la más importante, dado que en ella se contienen las recomendaciones del Pacto de Toledo, en las cuales se sintetizan las principales orientaciones y objetivos que deben guiar las futuras reformas del sistema de seguridad social. Estas recomendaciones se identificarían con el “Fallo” o “Conclusiones” con las que, normalmente, se cierra un dictamen jurídico.

– El Informe se completa con un Anexo Documental, relativamente extenso en comparación con las otras partes. Se trata de una serie de cuadros y esquemas que sirven para desarrollar y explicar los principales argumentos y motivos que han servido de base para adoptar las conclusiones o recomendaciones.

2. Versiones del Pacto de Toledo

Existen tres versiones del Pacto de Toledo.

Primera versión.– La primera versión fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 6 de abril de 1995. En aquella

sesión se aprobó, sin modificaciones, el texto que había sido elevado por la Comisión de Presupuestos tras su sesión de 30 de marzo de ese mismo año, sobre la base del Informe emitido por la Ponencia no Legislativa, constituida en su seno, cuyo objeto era “*el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse.*”¹⁵ La primera versión del Pacto de Toledo es la más reducida; consta de quince recomendaciones que, con una finalidad puramente expositiva, podemos distribuir en dos grandes grupos, que son:

a) Un primer grupo estaría formado por las recomendaciones relativas a mantener en sus justos términos aquellos rasgos esenciales del sistema de pensiones de España que pudieran verse amenazados debido a la coyuntura financiera. En este grupo estarían las recomendaciones relativas a: La equidad y el carácter contributivo del sistema (9); el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones (11); el reforzamiento del principio de solidaridad (12); y, la referencia al lugar que ocupan los sistemas complementarios de pensiones (14).

b) El segundo grupo estaría integrado por las recomendaciones que tratan de orientar futuras reformas normativas dirigidas a garantizar la viabilidad financiera del sistema de pensiones. En este segundo grupo estarían las recomendaciones relativas a: La separación y clarificación de las fuentes de financiación (1); la constitución de reservas (2); la mejora de las bases de cotización (3); la simplificación e integración de regímenes especiales, así como la financiación de estos últimos (4 y 6); la mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular, unida a la integración de la gestión en busca de una mayor eficacia gestora y de lucha contra el fraude (5,7 y 13); la utilización de reducciones en las cotizaciones sociales como política de empleo (8); y, la recomendación relativa a la edad de jubilación (10).

c) Como colofón, la parte final de conclusiones se cierra con una última recomendación, relativa al análisis y seguimiento de la evolución del sistema de pensiones (15).

¹⁵ El texto original de esta primera versión puede ser consultado en su publicación oficial (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, V Legislatura, Serie E: Otros textos, 12 de abril de 1995, nº 134).

Las recomendaciones del Pacto de Toledo de 1995 tuvieron una repercusión inesperada que, en un primer momento, cristalizó en la aprobación de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social y, más tarde, determinó la creación de una comisión parlamentaria de estudio, en el seno del Congreso de los Diputados, cuyo objeto radicaba en analizar el grado de cumplimiento que se había dado a las recomendaciones de 1995, así como la elaboración de nuevas recomendaciones, a la vista de la evolución financiera de la Seguridad Social. Los trabajos de aquella comisión, creada en 1999, caducaron al finalizar la VI legislatura del Congreso de los Diputados; sin embargo, se mantuvo la fórmula de que fuese una comisión parlamentaria de estudio la que se ocupase de elaborar las nuevas recomendaciones del Pacto de Toledo en el futuro. De esta manera, a las pocas semanas de iniciarse la VII legislatura del Congreso de los Diputados, se acordó recuperar la Comisión del Pacto de Toledo, a fin de que elaborase un nuevo Informe; esa fue la razón de la creación el año 2000 de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo, cuyo cometido había de centrarse en el seguimiento y evaluación de aquellas recomendaciones de 1995, con vistas a introducir las modificaciones oportunas que la experiencia o nuevos acontecimientos sobrevenidos aconsejaran. Los trabajos de esta comisión dieron como resultado una primera revisión de las recomendaciones del Pacto de Toledo, la cual fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 2 de octubre de 2003.

Segunda versión.— En esta segunda versión del Pacto de Toledo (año 2003)¹⁶, el número de recomendaciones se elevó de 15 hasta 23, constando de tres bloques; a saber:

a) Un primer bloque en el que se contenía la actualización de las recomendaciones originarias del Pacto de Toledo de 1995, incluyendo una referencia a su grado de cumplimiento.

¹⁶ El texto original de esta segunda versión puede ser consultado en su publicación oficial (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie D: General, 2 de octubre de 2003, n° 596).

b) Un segundo bloque de 5 recomendaciones adicionales, que fueron las relativas a: Nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional, a mujer y protección social, a dependencia, a discapacidad y a inmigración.

c) Un tercer bloque de recomendaciones, relacionadas con el sistema de pensiones en el marco de la Unión Europea en el que figuraban 3 nuevas recomendaciones relativas a: Los mecanismos comunitarios de coordinación, a la sostenibilidad financiera del sistema dentro del marco comunitario y a la movilidad de los trabajadores dentro de la Unión Europea.

d) Todo ello se completaba con un cuarto bloque, que contaba con una única recomendación, relativa al seguimiento y evaluación de las nuevas recomendaciones en el futuro, así como de la relevancia que debía darse al diálogo con los agentes sociales y económicos para la aplicación del Pacto de Toledo.

Tercera versión.— La versión actual del Pacto de Toledo fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del día 25 de enero de 2011¹⁷. Esta nueva versión consta de un total de 21 recomendaciones, precedidas de una Consideración Preliminar y de una Recomendación Cero, relativa al mantenimiento y mejora de sistema público de pensiones, basado en el reparto y en la solidaridad¹⁸.

3. La ejecución y revisión parlamentaria del Pacto de Toledo

Tras la aprobación de su última versión de 2011, las mayores dificultades de ejecución del Pacto de Toledo han guardado relación con dos asuntos principales que son la separación de fuentes de financiación

¹⁷ El texto original de esta tercera versión puede ser consultado en su publicación oficial (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie D: General, 31 de enero de 2011, nº 513).

¹⁸ Resulta singularmente descriptiva en esta materia la Exposición de Motivos de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, en la que se señala que: “Conscientes de que sin acudir a la solidaridad nacional ante las situaciones o contingencias protegidas, la Seguridad Social no pasa de ser artificio técnico sin verdadera raíz comunitaria, la Ley concibe a ésta como una tarea nacional que impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos; a los sanos, respecto de los enfermos; a los ocupados, respecto de los que se hallan en situación de desempleo; a los vivos, respecto de las familias de los fallecidos, a los que no tienen cargas familiares, respecto de los que las tienen; a los de actividades económicas en auge y prosperidad, en fin, respecto de los sectores deprimidos.”

(recomendación 1) y el espinoso tema de la revalorización de las pensiones (recomendación 2).

3.1 Separación de fuentes de financiación (recomendación 1)

La recomendación número 1 (separación y clarificación de las distintas fuentes de financiación) es, probablemente, una de las que más recorrido ha tenido y puede tener en el desarrollo del Pacto de Toledo. El análisis de la ejecución que se ha dado a esta recomendación durante los últimos seis años ha de referirse a tres cuestiones principales, que son: a) el pago de los complementos a mínimos; b) la estrecha relación que debe existir entre las cotizaciones y la sostenibilidad del sistema; y, en tercer lugar, c) el balance económico-patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social.

3.1.1. Pago de los complementos a mínimos¹⁹

El principio de separación de fuentes ha contado con una amplia aceptación política desde su formulación en el Pacto de Toledo (versión inicial de 1995) con las siguientes palabras: “*La financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependerá básicamente de las cotizaciones sociales y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales, entre otras) exclusivamente de la imposición general.*” En la práctica, el principio de separación de fuentes constituye una posición móvil que permite modificar la cantidad de recursos financieros de la Seguridad Social que se pagan con cargo a cotizaciones, según se valore como contributiva o no contributiva la naturaleza de cada prestación.²⁰ En 1995 se decidió impulsar el proceso –iniciado en 1989– de

¹⁹ El artículo 109.2 de la vigente Ley General de la Seguridad Social (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre) establece que: “*La acción protectora de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva y universal, se financiará mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10.3, primer inciso, en relación con la letra c) del apartado 2 del mismo artículo, con excepción de las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y servicios sociales cuya gestión se halle transferida a las comunidades autónomas, en cuyo caso, la financiación se efectuará de conformidad con el sistema de financiación autonómica vigente en cada momento.*”

²⁰ En materia de financiación, nuestro modelo se presenta como un modelo mixto entre los sistemas contributivos y los presupuestarios, lo cual no constituye ninguna novedad puesto que, si efectuamos un análisis de Derecho Comparado, comprobamos que

clarificación y correlativa separación de las fuentes de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social en función de su naturaleza contributiva o no contributiva. Sin embargo, la aplicación del principio de separación de fuentes al pago de los complementos a mínimos ha sido muy lenta; de hecho, en el año 2010 apenas se había avanzado en el objetivo de asumir la completa financiación de los complementos a mínimos con cargo a la fiscalidad general, y no con cargo a cotizaciones, lo cual comportaba para la Seguridad Social la obligación de sufragar directamente unos costes muy elevados que –de haberse aplicado con una mayor agilidad el principio de separación de fuentes de financiación– no hubiera sido necesario pagar con cargo a las cotizaciones sociales. Por esa razón, en su versión de 2011, el Pacto de Toledo estableció que el Gobierno había de asumir con carácter prioritario la tarea de culminar el principio de separación de las distintas fuentes de financiación de la Seguridad Social, tarea que fue completada dentro del plazo (antes del 1 de enero de 2014) que la Ley General de la Seguridad Social establecía en su Disposición Transitoria Decimocuarta; téngase en cuenta, en este sentido, que con anterioridad a la entrada en vigor del vigente texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, la disposición transitoria decimocuarta de la Ley General de la Seguridad Social establecía que la aplicación paulatina de la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas de la Seguridad Social habría de llevarse a cabo, de modo paulatino, en un plazo no superior a doce años, contados a partir del 1 de enero de 2002, en los términos que estableciese la correspondiente ley de presupuestos generales del estado de cada ejercicio económico, de tal manera que el plazo terminaba el 1 de enero de 2014²¹.

no existen sistemas puramente contributivos o puramente presupuestarios. “*En ninguna experiencia conocida de nuestro entorno socioeconómico y cultural encontramos modelos puros, orientándose también en esta materia nuestro sistema positivo, como el de la mayor parte de los países de la UE, hacia un régimen mixto. Éste integra la lógica –y las técnicas– de financiación presupuestaria –vía impositiva– con la lógica –y técnicas– de previsión social o “seguro social” –vía cotizaciones–. En realidad, si bien se mira, ambos responden a una misma idea: Es la “comunidad de beneficiarios” la que ha de soportar el coste de la protección social; la “comunidad de afiliados”, cuando se trata de un sistema profesional, y las colectividades de ciudadanos, cuando la protección se generaliza, a través de los impuestos.*” VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C., QUESADA SEGURA, R.: *Manual de Seguridad Social*, Editorial Tecnos, Madrid, 2012, p. 182.

²¹ Se estima que desde 2002 a 2012 la diferencia entre el coste real de los complementos a mínimos y las aportaciones presupuestarias directas del Estado para dicho concepto

3.1.2 Cotizaciones²² y sostenibilidad²³

La Comisión ya consideró en 2011 que: *“El cálculo de las cotizaciones sociales debe ir encaminado a garantizar la cobertura de las prestaciones contributivas. Cualquier modificación de los tipos de cotización deberá salvaguardar la sostenibilidad del sistema.”* Y que: *“Avanzando un paso más respecto a las recomendaciones de 1995 y de 2003, la Comisión ha resuelto que, en todo caso, las políticas activas de empleo que introduzcan bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social deberán efectuarse exclusivamente con cargo a la fiscalidad general. También se financiarán, con cargo a la fiscalidad general cualesquiera actuaciones en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos determinados.”* En relación con este asunto conviene tener presente que entre 2011 y 2015 se produjeron incumplimientos puntuales de esta

ha sido de 41.009,65 millones de euros, cuya financiación ha correspondido íntegramente a la Seguridad Social.

²² No hay aquí lugar para abordar el problema de la naturaleza jurídica de las cotizaciones a la Seguridad Social. Se trata de un viejo asunto, con indudables consecuencias prácticas. Las principales posiciones doctrinales al respecto han sido resumidas en interesantes estudios; por todos, cabe referirse a: ALMANSA PASTOR, J.M.: *“Derecho de la Seguridad Social”*. Editorial Tecnos, 1977, p.p. 438 a 442. Montoya Melgar resume la situación actual del siguiente modo: *“Sobre la naturaleza de estas cuotas existen dos grandes y contrapuestas formulaciones: según la primera de ellas, la cuota de la Seguridad Social no sería más que una modalidad o especie de dentro del género de las primas del seguro y, en consecuencia, entre cuota y prestación de la Seguridad Social existiría el mismo nexo sinalagmático que media entre prima de indemnización en el seguro privado. La segunda formulación sobre la naturaleza de las cuotas de la Seguridad Social mantiene que entre éstas y las prestaciones no se da comunicación sinalagmática alguna, de donde deduce que la cuota no es asimilable a la prima del seguro privado, y llega incluso a la identificación de tal cuota como una exacción tributaria o tasa parafiscal.”* MONTOYA MELGAR, A.: *Derecho del Trabajo*. Editorial Tecnos, 2017, p.p. 653-654. Con intención de ajustarse al estado actual de la cuestión, las cuotas de la Seguridad Social son definidas del siguiente modo: *“Se trata de obligaciones de pago de carácter general que se imponen a quienes se encuentran en las situaciones legales de las que deriva el deber de cotizar, contribuyendo de este modo a la satisfacción del interés público que existe en el funcionamiento del sistema de Seguridad Social con las prestaciones que comporta.”* VALLE DE JOZ, J.A., LLORENTE ÁLVAREZ, A. y SEMPERE NAVARRO, A.: *Cotización a la seguridad social*. Ediciones Francis y Taylor, 2017, p. 10.

²³ Esta previsión se introdujo en 2011 como recordatorio de la necesaria relación entre cotizaciones y viabilidad del sistema. Sin perjuicio de ello, debe tenerse presente que el Pacto de Toledo incluye otras dos recomendaciones que versan sobre las cotizaciones sociales; en concreto, la número 5 (dedicada a la “Adecuación de las bases y períodos de cotización”), y la número 6 (relativa a “Incentivos al empleo”).

parte de la Recomendación N° 1 del Pacto de Toledo, tales incumplimientos consistieron principalmente en bonificaciones, reducciones y moratorias en las cotizaciones debidas a la Seguridad Social; ahora bien, sí debe consignarse que, en muchos casos, tales decisiones han formado parte de algún paquete de medidas paliativas encaminadas a reparar los daños económicos derivados de catástrofes naturales o climatológicas en aplicación del principio de solidaridad²⁴; sin embargo, no es menos cierto que tales rebajas en las cotizaciones sociales quebrantan el principio de separación de fuentes de

²⁴ Hasta un total de siete decretos leyes sirvieron para articular medidas de esta naturaleza; concretamente fueron los siguientes:

1-Real Decreto-ley 6/2011, de 13 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en Lorca, Murcia. En este Real Decreto-Ley se autoriza a las empresas que tengan trabajadores en alta, así como a los trabajadores encuadrados en el Régimen Especial de Autónomos para diferir el plazo de ingreso de las cuotas como máximo doce meses, a contar desde la fecha en que las mismas debieron ser ingresadas.

2-Real Decreto-Ley 17/2011, de 31 de octubre, por el que se establecen medidas complementarias para paliar los daños producidos por los movimientos sísmicos acaecidos en Lorca el 11 de mayo de 2011, se modifica el Real Decreto-ley 6/2011, de 13 de mayo, y se adoptan medidas fiscales y laborales respecto de la isla de Hierro. La Tesorería General de la Seguridad Social, autoriza la ampliación del plazo reglamentario en seis meses a aquellas empresas que tengan trabajadores en alta, así como a los trabajadores encuadrados en el Régimen Especial de trabajadores Autónomos de la isla de Hierro que hayan resultado afectados por los movimientos sísmicos y las erupciones volcánicas acaecidos en la isla y así lo acrediten.

3- Real Decreto-Ley 18/2011, de 18 de noviembre, por el que se regulan bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social de los contratos de trabajo celebrados con personas con discapacidad por la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) y se establecen medidas de Seguridad Social para las personas trabajadoras afectadas por la crisis de la bacteria “E.coli”.

4-Ley 14/2012, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridas en varias Comunidades Autónomas. En esta Ley se establecen reducciones fiscales y medidas laborales y de Seguridad Social para los afectados. Las empresas y los autónomos podrán obtener una moratoria hasta de un año en el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social.

5-Real Decreto 389/2013, de 31 de mayo, por el que se amplía el ámbito de aplicación de la Ley 14/2012, de 26 de diciembre a varios municipios que han sufrido lluvias torrenciales en de las Comunidades de Andalucía, Canarias, Cataluña, Extremadura, Baleares y Valencia.

6-Real Decreto-ley 2/2014, de 21 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados en los dos primeros meses de 2014 por las tormentas de viento y mar en la fachada atlántica y la costa cantábrica.

7-Real Decreto-ley 2/2015, de 6 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones y otros efectos de los temporales de lluvia, nieve y viento acaecidos en los meses de enero, febrero y marzo de 2015.

financiación y debilitan la solvencia de la Seguridad Social, dado que es la Seguridad Social la que, en último término, debe hacerse cargo de financiar el coste de tales rebajas con cargo a recursos propios; de este modo, aunque la cuantía de esas rebajas no sea muy elevada, el precedente sí refleja que la aplicación real del principio de separación de fuentes sigue estando repleta de excepciones que carecen de fundamento, salvo que pensemos que es la Seguridad Social el organismo que supletoriamente debe hacerse cargo de cualquier coste cuya financiación sea controvertida. A ello se unen las diferentes reducciones, bonificaciones y otro tipo de ayudas acordadas para favorecer la creación de empleo de colectivos con dificultades de inserción estable en el mercado laboral, tales como desempleados de larga duración, con escasa formación, jóvenes sin experiencia laboral etcétera. En este último grupo la lista de ejemplos es muy extensa, pero cabe citar las variadas rebajas que se efectúan sobre las cotizaciones sociales en diferentes leyes, como la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral; la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo; el Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida; o el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.

3.1.3. Balance económico-patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social

En la versión del Pacto de Toledo 2011, la Comisión estimó, también, que era inaplazable actualizar el balance económico patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social para –sin ocasionar daños irreparables en las cuentas públicas– proceder a liquidar las deudas existentes entre la Seguridad Social y el Estado. En este sentido, figuraba un desfase aproximado de 17.168 millones de euros en contra de la Seguridad Social en el balance del sistema de Seguridad Social sobre préstamos recibidos del Estado²⁵. De manera resumida, este importante pasivo obedece a préstamos obtenidos del Estado, entre 1992 y 1999, para financiar obligaciones pendientes del

²⁵ Así lo reflejaba el Informe de situación patrimonial de la Seguridad Social para 2014, realizado por la Intervención General de la Seguridad Social.

INSALUD, para la cobertura de obligaciones generales y para solventar desfases de tesorería.

En sus recomendaciones de 2011 el Pacto de Toledo propuso una posible solución indicando que: *“La resolución de los problemas de contabilidad derivados de los préstamos, concedidos en su día por el Estado a la Seguridad Social para hacer frente a las insuficiencias financieras derivadas del ejercicio de sus competencias, podría resolverse, –si conviene a las Administraciones afectadas y por el procedimiento que legalmente corresponda–, permitiendo a las Administraciones titulares de la gestión adquirir la plena titularidad dominical de los establecimientos donde se ubican los servicios de referencia.”* De hecho, en la ley 27/2011 se dieron los primeros pasos para la ejecución de esta recomendación, si bien en la Ley de PGE de 2012²⁶ se inhabilitó este camino en la consideración de que comportaba un riesgo cierto de descapitalización patrimonial, sin contraprestación para la Seguridad Social en su condición de titular dominical de los inmuebles en los que se ubican los servicios referidos ²⁷.

Por otra parte, no parece exagerado colegir que es muy posible que la falta de financiación del área no contributiva de la Seguridad Social (es

²⁶ Concretamente la Disposición derogatoria segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

²⁷ La Disposición adicional trigésima octava de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social establecía, respecto al patrimonio de la Seguridad Social, que: *“El Gobierno, en el plazo de seis meses, adoptará las medidas normativas necesarias para cancelar, en un plazo de 10 años, en el balance patrimonial de la Seguridad Social los préstamos concedidos por el Estado para compensar las insuficiencias de financiación del INSALUD producidas en las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado previas a la separación de fuentes de financiación. Como resultado de esta separación, la Administración de la Seguridad Social entregará en pago de dichos préstamos a la Administración General del Estado exclusivamente sus edificios y equipamientos afectos a fines de asistencia sanitaria y de servicios sociales, con excepción de aquellos que esté utilizando en la actualidad para la gestión de sus propias competencias en materia de atención a la cobertura de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, y atención sanitaria a marinos y pescadores por el Instituto Social de la Marina, a fin de que la culminación del proceso de separación de fuentes de financiación a efectos patrimoniales pueda realizarse sin inconvenientes para la adecuada gestión de las cuentas públicas y permita la gestión patrimonial más adecuada por los actuales titulares de la gestión de la competencia, a través del traspaso inmediato de dichos inmuebles a los mismos.”* Sin embargo, el precepto anterior fue suprimido por la Disposición derogatoria segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

decir, el retraso en la aplicación del principio de separación de fuentes de financiación) contribuyó notablemente a que existiesen importantes déficits en los presupuestos de la Seguridad Social correspondientes a aquellos ejercicios; ejercicios en los cuales, para corregir tales desequilibrios, se optó por la solicitud de préstamos –que, en apariencia contable, no incrementaban el déficit del Estado– en lugar de aprobar las transferencias necesarias para hacer frente al incremento del gasto del área no contributiva. La mera comparación entre el menoscabo financiero que ha supuesto para la Seguridad Social el retraso en la culminación del proceso de separación de fuentes, frente a la cuantía de los préstamos que sucesivamente ha sido necesarios para subvenir el déficit financiero de la misma parece sugerir como posible solución alternativa la de una compensación del mencionado pasivo de la Seguridad Social con las insuficiencias financieras de su área no contributiva durante el período referido²⁸.

En último término, respecto a efectuar la transmisión del pleno dominio de inmuebles pertenecientes a la Seguridad Social para devolver dichos préstamos, conviene tener presente la diferenciación estricta del patrimonio de la Seguridad Social con respecto al patrimonio del Estado; así se desprende del artículo 103 (antiguo artículo 80) de la Ley General de la Seguridad Social que, al iniciar la regulación del patrimonio de ésta, establece en su primer apartado que: *“Las cuotas, bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier otro género de la Seguridad Social constituyen un patrimonio único afecto a sus fines, distinto del patrimonio del Estado.”* Y es que –adquirido fundamentalmente con dinero procedente de las cotizaciones– el patrimonio de la Seguridad Social se configura como un patrimonio único, diferenciado del patrimonio del Estado y afecto al cumplimiento de los fines de la Seguridad Social (establecidos por el artículo 41 de la Constitución); en ese sentido, cabe

²⁸ Es recomendable la lectura del interesante estudio efectuado por PANIZO ROBLES, J. A.: “La Seguridad Social en los Presupuestos Generales del Estado para 2014”. *Revista de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, nº 371, febrero 2014. Respecto al asunto de los préstamos, que aquí nos ocupa, (pp. 17-19) señala que: *“Por último, en el ejercicio 2014 vuelve a repetirse la práctica de la ampliación del plazo de la cancelación de créditos que, en la década de los noventa, se otorgaron desde el Presupuesto del Estado a la Seguridad Social para el equilibrio presupuestario de esta última,”* y añade, a continuación, en nota al pie de página que: *“No deja de ser sorprendente dicho préstamo para asegurar el equilibrio presupuestario del sistema de la Seguridad Social, cuando, también en aquellos años, existía ese equilibrio, partiendo de que las cotizaciones sociales únicamente financiarse en el gasto contributivo, mientras que las prestaciones no contributivas tuviesen su financiación por medio de la imposición general.”*

recordar que existe ya doctrina del Tribunal Supremo²⁹ de la que se desprende que en los casos de cesión a una comunidad autónoma de inmuebles que forman parte del patrimonio de la Seguridad Social, tales bienes revierten de nuevo a su titular si son abandonados o se deja de cumplir el fin propio por el cual fueron traspasados, “sin que sea posible aceptar (...) un posterior uso destinado a intentar recuperar el bien para la comunidad autónoma, una vez que se acreditó que quedó sin prestar el servicio para el que se traspasó o cedió.”

3.2. Revalorización de las pensiones (recomendación 2)

En esta materia la Comisión ya reafirmó en 2011, al igual que en 1995 y en 2003, los postulados de:

-Defensa del poder adquisitivo de los pensionistas, así como su garantía por Ley, como se desprende de la actualización periódica de las pensiones establecida en el artículo 50 de la Constitución.

-Y su preservación mediante la adopción de medidas encaminadas a asegurar el equilibrio financiero del sistema de pensiones en el futuro.

Tras ello la recomendación se centraba en establecer una clara diferenciación entre el mantenimiento del poder adquisitivo y la mejora de las pensiones, deduciendo de ello una paralela diferenciación de las fuentes financieras con las cuales debían sufragarse los costes derivados de cada una de ellas. También se refiere esta recomendación a la posibilidad de utilizar nuevos índices de revalorización de las pensiones. La recomendación termina con una referencia crítica a la congelación de pensiones efectuada en 2010. A estos tres asuntos nos referiremos a continuación.

3.2.1. Diferenciación entre mantenimiento y mejora del poder adquisitivo

A este respecto, de conformidad con los postulados arriba indicados, la Comisión afirmó en 2011 que: “(...) *la revalorización anual de las pensiones se presenta como el mecanismo que ha de servir para conservar el poder adquisitivo de las pensiones; en este sentido, la revalorización debe ser diferenciada de cualquier otra acción de mejora encaminada*

²⁹ STS 5823/2010, de 3 de noviembre, Sala Cuarta, Fundamento Jurídico Cuarto.

no a conservar, sino –cuando lo permita la situación económica y con la oportuna cobertura legal– a aumentar dicho poder adquisitivo.”

También, en aras de preservar el equilibrio financiero del sistema de pensiones en el futuro, la recomendación nº 2 puso de relieve que: “(...) *la sostenibilidad del sistema exige que sólo se financien con cargo a los recursos de la Seguridad Social los gastos correspondientes al estricto mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, y que toda subida por encima del IPC (o del índice que, en su caso, pudiese adoptarse) sea sufragada con cargo a otros recursos financieros.*”

Por consiguiente, la mejora de las pensiones (entendiendo por mejora toda subida por encima del IPC) debería ser financiada con cargo a recursos diferentes de los de la Seguridad Social, según se establece en esta parte de la recomendación: “(...) *a partir de ahora deberá proponerse para cada desviación que haya ocasionado subidas en las pensiones por encima del IPC real, un tratamiento específico: ya sea como mejora que, total o parcialmente, se consolida y absorbe permanentemente por el sistema, ya sea como mejora cuyo exceso no se consolida. El Gobierno pondrá en conocimiento de la Comisión del Pacto de Toledo la decisión a adoptar, acompañada de las oportunas proyecciones macroeconómicas y datos financieros que fundamenten dicha decisión y que aseguren su adecuación al requisito de sostenibilidad del sistema que exige el Pacto de Toledo.*”

3.2.2. Nuevos índices de revalorización

Sobre este asunto la Comisión concluía en 2010 que: “*Por otra parte, resulta conveniente estudiar (para su posterior análisis y valoración por la Comisión) la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social, siendo recomendable que se tengan en cuenta los efectos que dichos índices han tenido sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones en los países de nuestro entorno.*”

La materialización legislativa de esta previsión se produjo inicialmente con la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social que introdujo en la LGSS la Disposición Adicional 59.^a en la que, bajo la rúbrica “*Factor de*

sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social”, se establecía que: “Con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada 5 años, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes.” Tras la reforma operada por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, la regulación de la revalorización de las pensiones se encuentra en el artículo 58 del vigente Texto Refundido de la LGSS. Asimismo, la regulación del “factor de sostenibilidad”, se encuentra recogida en el artículo 211 del Texto Refundido mencionado.

Al comienzo de cada año la revalorización de las pensiones se ha de efectuar con arreglo al índice de revalorización establecido en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. La compleja fórmula³⁰ regulada en el artículo 58 LGSS para definir el IRP tiene en cuenta los ingresos y los gastos del sistema de la Seguridad Social, el número de pensiones contributivas, la revalorización de las nuevas pensiones respecto de las antiguas que se dejan de pagar por fallecimiento de su titular, de tal modo que el cálculo del índice resultará de la evolución de cada uno de estos

³⁰ En relación con la “complejidad” de esta fórmula resultan interesantes las observaciones que figuran en el estudio efectuado por DESDENTADO BONETE, A.: “Reflexiones sobre el factor de sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones”. *Revista de Derecho Social. Revista de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, nº 64, Año 2013. En el que se afirma (pp. 223-236) que: “Este protagonismo de las fórmulas ya viene produciéndose desde hace tiempo en algunos sectores del ordenamiento (energía eléctrica, telecomunicaciones, etc.) y tiene precedentes en la propia legislación de la Seguridad Social, como las famosas fórmulas de los artículos 140 y 162 de la LGSS. Pero aquéllas son disposiciones de carácter técnico y van dirigidas fundamentalmente a especialistas y las fórmulas de la LGSS ilustran simplemente las proposiciones normativas sin sustituirlas. El proyecto va más allá, pues, como ya he dicho, las fórmulas sustituyen a las palabras; no se limitan a ilustrarlas.” (...) “Pero hay algo más preocupante. Las fórmulas están en función de una serie de datos que quedan fuera de la ley y fuera también de su eventual reglamento; son datos estadísticos o internos de los organismos gestores de difícil acceso o verificación. La norma queda así incompleta y se integrará no por otras normas publicadas, sino por decisiones o valoraciones de la Administración. Esto va a producir una opacidad nada desdeñable.”

elementos –y, de manera muy destacada, el equilibrio entre los ingresos y los gastos del sistema– en un período amplio de 11 años (el año en que sea de aplicación dicho índice, así como los 5 años anteriores y los 5 años posteriores al mismo), de tal manera que el IRP aumentará gradualmente (la estructura de la fórmula impide variaciones drásticas) en la medida en que lo haga la situación financiera del sistema de pensiones en su conjunto. Sabido es que, una vez calculado, el índice no se aplica sin más, sino que queda constreñido a un límite mínimo de revalorización del 0,25%, y de un máximo del IPC más el 0,50%.

La Ley establece, asimismo, que anualmente se publicará el valor de las variables que intervienen en el cálculo del IRP y que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal emitirá opinión respecto de los valores calculados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la determinación del IRP aplicable en cada ejercicio. Además (disposición adicional 22.ª LGSS) el Gobierno elaborará cada 5 años un informe sobre la adecuación y suficiencia de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, correspondiendo hacerlo a partir de diciembre de 2018.

3.2.3. Congelación de pensiones en 2011

Sobre este asunto la Comisión se pronunció expresamente manifestando que: “(...) *la Comisión considera que el Real Decreto-ley 8/2010 –adoptado en un contexto de medidas de ajuste fiscal y presupuestario– en el que se contempla la suspensión, durante 2011, de la revalorización de las pensiones, con la excepción de las pensiones mínimas y las no contributivas, no se ha realizado de acuerdo con las recomendaciones del Pacto de Toledo.*” Y, a resultas de dicho pronunciamiento, concluyó que: “*Por ello, la Comisión considera que esta tipo de medidas no puede adoptarse sin la consulta y el debate previos en el ámbito del Pacto de Toledo, teniendo en cuenta su recomendación número 2.*”

Este párrafo final de la recomendación 2 del Pacto de Toledo se refería a la congelación efectuada a través del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, que suspendió la revalorización de las pensiones para el año 2011, excluyendo las pensiones mínimas y las no contributivas. Igualmente, en el año 2013, el Real Decreto Ley 28/2012, suspendió la revalorización de las pensiones en función del IPC (que fue del 0,2%) y ordenó un incremento

general de las pensiones del 1%, además de destinar otro 1% adicional a aquellas pensiones que no superasen los 1000 € mensuales (14000 € en cómputo anual). En relación con esta última revalorización recayó una sentencia del Tribunal Constitucional³¹ en la que se afirmaba que del artículo 48 LGSS no cabía deducir el reconocimiento a los pensionistas de un derecho automático a percibir la diferencia entre el IPC estimado y el IPC real, sino que dicha precepto dispone que la revalorización debe hacerse “de acuerdo con lo que establezca la ley de presupuestos generales del Estado”, lo cual supone reconocer al legislador un cierto margen para hacer frente a la actualización de las pensiones, en función de las posibilidades económicas del sistema.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO OLEA, M.: *Instituciones de Seguridad Social*. Editorial Civitas, Madrid, 1983.
- ALMANSA PASTOR, J.M.: *Derecho de la Seguridad Social*. Editorial Tecnos, Madrid, 1977
- BENTHAM, J.: *Tácticas Parlamentarias*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1991.
- BEVERIDGE, W.: *Full Employment in a Free Society*. Allen & Unwin, Londres, 1944.
- DESDENTADO BONETE, A.: “Reflexiones sobre el factor de sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones”. *Revista de Derecho Social. Revista de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, nº 64, 2013, pp. 223-236.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: *IMF Country Report* nº. 17/320, Octubre 2017. International Monetary Fund. Publication Services, Washington, 2017.
- GALLEGOS LOSADA, R.: *El dilema de las pensiones en España*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- GARCÍA MURCIA, J.: *La seguridad social en España y la idea de solidaridad*. Editorial KRK, Oviedo, 2017.
- MONTOYA MELGAR, A.: *Derecho del Trabajo*. Editorial Tecnos, 2017.
- PANIZO ROBLES, J.A.: “La Seguridad Social en los Presupuestos Generales del Estado para 2014”. *Revista de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, nº 371, febrero 2014, pp. 9-108.

³¹ Sentencia 49/2015, de 5 de marzo de 2015.

VALLE DE JOZ, J.A., LLORENTE ÁLVAREZ, A. y SEMPERE NAVARRO, A.: *Cotización a la seguridad social*. Ediciones Francis Lefebvre, Madrid, 2017.

VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C., QUESADA SEGURA, R.: *Manual de Seguridad Social*. Editorial Tecnos, Madrid, 2017.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
III

El mandato parlamentario

EL FUTURO DEL MANDATO PARLAMENTARIO. POR DIPUTADOS Y SENADORES DE UNA DEMOCRACIA DEL SIGLO XXI

Jose Luis RUIZ-NAVARRO PINAR
Letrado de las Cortes Generales.

RESUMEN

El mandato representativo, recogido en el artículo 67.2 de la Constitución, se debate entre el derecho de los diputados y senadores a ejercer su función de forma independiente y su deber de lealtad al partido político en cuya lista han sido elegidos. Este difícil equilibrio se ha quebrado, en la mayoría de las ocasiones, a favor del partido que ejerce una férrea disciplina condicionando la acción parlamentaria.

Unas Cámaras del siglo XXI exigen el fortalecimiento del parlamentario individual y que se prestigie su función representativa, buscando un equilibrio entre los legítimos intereses de los partidos políticos por cumplir sus criterios programáticos y el trabajo individual de los parlamentarios. El objetivo de este artículo es describir y destacar algunas medidas que fortalezcan la función de los diputados y senadores y que contribuyan a prestigiar su labor y su relación con los electores.

Palabras clave: Mandato parlamentario, Representación política, Partido político, Funciones de los parlamentarios.

ABSTRACT

The representative mandate of the Members of Parliament, enshrined in article 67(2) of the Constitution, must find a balance between the right of deputies and senators to perform their tasks with independence and their duty of loyalty to the political party on whose ballot they have been elected. This difficult balance has been breached, in most cases, in favor of the party that exercises a strict discipline thus conditioning parliamentary work.

The Chambers of the 21st century demand the strengthening of the role of individual Parliamentarians, seeking a balance between the legitimate interests of the political parties to enforce their programmatic criteria and the individual work of parliamentarians. The objective of this article is to describe and highlight some measures aimed at strengthening the role of deputies and senators and contributing to the prestige of their work and their relation with voters.

Keywords: Parliamentary mandate, Political representation, Political party, role of parliamentarians.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. RECUPERAR LOS VALORES DE LA CONSTITUCIÓN. II. EL MANDATO REPRESENTATIVO. ¿MANDATO PARLAMENTARIO O MANDATO DE PARTIDO?. III. POR UN NUEVO PARLAMENTARISMO. FOTALECER LA FUNCIÓN DEL PARLAMENTARIO INDIVIDUAL

I. INTRODUCCIÓN. RECUPERAR LOS VALORES DE LA CONSTITUCIÓN

La Secretaría General del Congreso de los Diputados ha tenido la brillante idea de editar este número monográfico de la Revista de las Cortes Generales para conmemorar una efeméride importante: el 40 aniversario de la aprobación de nuestra Constitución de 1978.

La Constitución española ha significado la voluntad del pueblo español de situar a nuestro país entre aquellos que disfrutan de mayor libertad y bienestar. Esta ambición reformista de los españoles es la que ha permitido comprender la evolución de nuestra sociedad desde la Transición que fue capaz de crear un nuevo ordenamiento jurídico, del que la Constitución ha sido su máximo exponente.

En 2014, tuve el honor de coordinar un libro homenaje a Gabriel Cisneros como Ponente constitucional, editado por el Congreso de los Diputados¹. En este libro se recoge un artículo que Cisneros publicó el 7 de diciembre de 1982 que resume de forma admirable la tarea que con tanto éxito abordó la Transición y que culminó con la aprobación de la Constitución cuyo aniversario celebramos.

“El éxito arranca – dice Cisneros – de una situación de hecho. La previa modernización de la sociedad española, factor determinante de nuestro modelo de Transición. Mediada la década de los setenta, se había consolidado en España una densa clase media, fermento sociológico y cultural de una democracia viable. También habían evolucionado las actitudes de los españoles. En la medida que los horizontes de prosperidad, educación e información se ensanchaban, nos fuimos desprendiendo de un complejo secular, nacido de la convicción generalizada respecto de la irremediable decadencia de España, afirmándose nuestra voluntad de equiparación con el resto de los países occidentales y nuestra confianza en conseguirlo. Paralelamente, se modificaban las actitudes políticas y exceptuando minorías extremistas de uno y otro signo, se fue imponiendo la necesidad de converger en un punto de entendimiento que hiciera posible la convivencia de todos en un régimen de libertad.

¹ RUIZ NAVARRO, J. L. y ASTARLOA, I.: *Gabriel Cisneros Laborda, discursos parlamentarios*. Cortes Generales, Madrid, 2014.

En este escenario, asumiendo temporalmente un fuerte protagonismo, el Rey Juan Carlos I utilizó la legalidad vigente en 1975 y los amplísimos poderes que heredaba para satisfacer los crecientes anhelos de libertad de los españoles, propiciando un sistema de reformas conducentes a la legalización del pluralismo político, a la libre elección de un Parlamento representativo, a la formación de un Gobierno democrático y a la aprobación de la Constitución.”

Este fue en síntesis el gran mérito de la Transición y especialmente de la etapa constituyente. La Constitución fue posible porque se asumió por una amplísima mayoría de españoles. Así lo escribe el propio Cisneros en el citado artículo.

“Pudimos hacer la Constitución de la concordia porque previamente estábamos concordes. Pudimos hacer la Constitución de la reconciliación porque previamente nos habíamos reconciliado.

Al lado de este reconocimiento pierde relevancia la denuncia de las torpezas técnicas de la Constitución, de su impresentable sintaxis, consecuencia de los alambicados consensos itinerantes que jalonaron su redacción. La Constitución española es fruto de un acuerdo interno que intenta resolver, en la tolerancia, tres antinomias históricas: revolución-conservación; república-monarquía; centro-periferia. Porque la Constitución española es la cristalización del sueño adolescente de un grupo de españoles que, cada uno a su manera, y de maneras bien distintas, habíamos intuido, buceando en nuestro corazón y en nuestra historia, la España posible, la España necesaria que ahora acariciamos con los dedos.”

Efectivamente, la búsqueda deliberada del compromiso fruto del espíritu de concordia nacional es el primer rasgo característico de la Constitución del 78.

Un extraordinario anhelo de libertad del pueblo español hizo posible una Carta Magna aceptada por una abrumadora mayoría. Este deseo que ha arraigado profundamente en nuestra sociedad ha producido una gran estabilidad constitucional que adquiere con el tiempo un verdadero valor en sí mismo, como categoría fundamental de nuestra convivencia política.

La generación de la Transición tuvo el valor de hacer frente a su responsabilidad y comprometerse con lo que España necesitaba en aquel

momento histórico. El mejor legado que la Transición ha dejado a la sociedad de nuestros días ha sido la Constitución de 1978.

En este siglo XXI especialmente olvidadizo en el que los vivos reclaman cada vez más espacio, como dice Javier Marías, creo que todos, tanto nosotros como especialmente las jóvenes generaciones que no han vivido este apasionante periodo, tenemos la obligación no solo de conocerlo sino también de mostrar nuestra gratitud a aquellos españoles generosos que hicieron posible la España de la que hoy disfrutamos.

II. EL MANDATO REPRESENTATIO. ¿MANDATO PARLAMENTARIO O MANDATO DE PARTIDO?

Pero vayamos al tema que nos ocupa, del todo interesante. Los coordinadores de este número de la Revista me han propuesto que mi contribución verse sobre un asunto recurrente en el sistema parlamentario: el mandato representativo de los diputados y senadores, sobre el que existe una permanente controversia recogida en una numerosísima literatura entre el derecho del parlamentario a ejercer su función de forma independiente y su deber de lealtad al partido político por el que ha sido elegido.

El profesor Pedro de Vega² hace una magnífica génesis histórica del mandato representativo. En la sociedad estamental del Medievo, la representación en los parlamentos, construida sobre el derecho privado, estaba fundada en un contrato de mandato vinculante y limitado del representante con el representado. En el mandato imperativo, el parlamentario actúa únicamente en nombre de los electores que le eligen y dentro del ámbito temporal y material que el mandato confería, hasta el extremo de que el representante se obligaba personalmente con sus propios bienes a reparar los perjuicios causados si sobrepasaba los límites del mandato, produciéndose además la revocación del mismo.³

² DE VEGA GARCÍA, P.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Editoriales de Derecho Reunidas, EDESA, Madrid, 1978.

³ Para autores como DUGUIT, L., *Traité de Droit Constitutionnel*, E. de Boccard, Paris, 1928, el concepto de representación en la Edad Media tenía su fundamentación en el Derecho Romano, que se perdió volviendo a resurgir en Inglaterra con la constitución de los primeros Parlamentos.

Fue con Burke en 1783, en su célebre discurso a los electores de Bristol, (“*Commentaries of the Laws of England*”), cuando se establecieron las bases del mandato representativo en el derecho inglés que más tarde se importó al resto de Europa. “Mi distinguido colega –refiriéndose a su contrincante electoral– sostiene que su voluntad debería quedar sometida a vosotros (los electores). Si eso fuera todo, la solución sería sencilla. Si el gobierno fuera una cuestión de voluntad de uno u otro bando, indudablemente, la vuestra debería prevalecer. Pero sucede que el gobierno y la ley son cuestiones de juicio y de razón, no de inclinación. ¿Y qué clase de razón es aquella en la que la determinación precede al debate, donde un conjunto de hombres delibera y otro decide? Presentar una opinión es derecho de todos los hombres: la de los electores es respetable y de peso... Pero unas instrucciones autoritarias, los mandatos imperativos, que el Miembro del Parlamento debe obedecer ciega la convicción de su juicio y su conciencia y son totalmente desconocidas en las leyes de nuestra tierra”.

En Francia, Sieyès⁴ formuló el mandato representativo en base a la doctrina de la soberanía nacional. Lo que importa destacar ahora, es que conforme a esta doctrina, la soberanía no recae sobre los electores que individualmente componen una colectividad, sino que recae sobre la nación en su conjunto. Cuando los revolucionarios franceses se plantean la cuestión de la representación, siempre tuvieron muy en cuenta la doctrina de Montesquieu: “el pueblo es admirable para elegir a aquellos a quienes debe confiar una parte de su autoridad ¿Pero sabe conducir un asunto, conocer los lugares, las ocasiones, los momentos y aprovecharse de ellos? No, no lo sabrá”

Nadie tiene el derecho de ejercer una función soberana. La nación actúa en su conjunto a través de sus representantes, que expresan libremente su voluntad. La Constitución revolucionaria de 1791 prohibió expresamente el mandato imperativo, convirtiéndose desde entonces en una tradición en el Derecho público francés.

⁴ SIEYÈS, E.-J. entiende que toda comunidad tiene necesariamente una voluntad común. “Il faut à la communauté une volonté commune; sans l’unité de volonté elle ne parviendroit point à faire un tout voulant et agissant”. *Qu’est-ce le Tiers état?*. Edición de Roberto Zappeti, Librairie Droz, Genève, 1970.

La crisis del Estado liberal modificará sustancialmente el concepto de mandato representativo debido, según Francisco Fernández Segado⁵, a dos causas principales: por un lado, el sufragio censitario cede a favor del sufragio universal, lo que propicia el acceso a la política de amplios sectores sociales y por otro, la consolidación de los partidos políticos, la representación se entiende como “una respuesta del cuerpo electoral a una política y la confianza concedida a un equipo gubernamental y a un determinado programa de gobierno”

Progresivamente los partidos políticos como consecuencia sobre todo de la implantación de los sistemas electorales proporcionales de listas han ido sustituyendo la voluntad del parlamentario individual por aquella del grupo político por el que se han presentado a los comicios. Vivimos hoy en una democracia parlamentaria de partidos. García Canales⁶ resume lo que llama “la democracia de partidos” en la que se ha difuminado el parlamentario como “representante con personalidad influyente en su circunscripción de las demandas de sus electores”. Esta relación elector/elegido, ha sido sustituida por otra mucho más compleja y diversa: (i) la relación entre el candidato y el partido político, basada en un vínculo de “fidelidad y subordinación” (ii) la relación entre el elector y el partido, ya que este es el que formula y presenta el programa electoral. Este fenómeno se ve reforzado en países como el nuestro que cuentan con sistemas electorales proporcionales de listas cerradas y bloqueadas, en las que la omnipotencia del partido político no tiene ningún contrapeso eficaz. El elector tiene que identificarse con el partido y no con el candidato al que vota y (iii) la relación entre el elector y el líder del partido a cuya candidatura otorga su voto. La evolución del sistema ha llevado a la concentración de la imagen del partido en la figura de su líder. Las elecciones se plantean no como una votación a los candidatos al Parlamento, sino más bien como una preferencia al líder que aspira a presidir el gobierno.

Para algunos constitucionalistas esta democracia de partidos se encuentra justificada ya que garantiza la voluntad del electorado que a la

⁵ FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo”. En: *Pensamiento Constitucional*, Vol. 2 n° 2, 1995, pp. 29-57, Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁶ GARCÍA CANALES, M.: “La huella presidencialista en el constitucionalismo español”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 44, 1995, pp. 99-127

postre ha votado a un partido político y a su programa electoral y no al diputado que se incluye en una lista que ha confeccionado el propio partido. Así, Caamaño Domínguez y Bastida Freijedo⁷ entienden que la dicotomía, disciplina de partido *versus* mandato representativo de los parlamentarios, debe decantarse en favor de la primera, abogando por lo que denominan un “mandato ideológico” que garantice que la voluntad de los electores, al votar a “un partido, no se vea defraudada por la actuación individual de algunos candidatos electos”. Como dice M. Holgado González⁸, con la doctrina del “mandato ideológico” se quiere justificar que el grupo parlamentario controle el “ejercicio del cargo público, limitando su libertad de actuación.”.

Otros han llegado más lejos, proponiendo la inclusión en nuestra Constitución de una cláusula similar a la prevista en Portugal que establece la pérdida del mandato parlamentario “a quienes se adscriban a un partido político distinto de aquél por el que fueron elegidos”.⁹

Pero nuestra Constitución no cayó en los excesos de la democracia de partidos y consagró la prohibición del mandato imperativo en el artículo 67.2, precepto que ha sido objeto de una sólida construcción doctrinal elaborada por el Tribunal Constitucional en base a garantizar el derecho a representar y a ser representado reconocido en el artículo 23.

El Tribunal Constitucional ha mantenido el concepto liberal de la representación que se articula en sus primeras sentencias, SSTC 5/1983, 10/1983, 16/1983, 20/1983, 28/1983, sobre la base del artículo 23 de la Constitución. Este precepto otorga a los representantes el derecho a par-

⁷ CAAMAÑO RODRÍGUEZ, F.: “El mandato parlamentario” Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993; BASTIDA, F.J.: “Derechos de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos” Revista Española de Derecho Constitucional, nº 21, Madrid, 1987. En concreto. Bastida defiende la pérdida del escaño en caso de abandono del grupo político por el que se presentó el candidato electo, con el argumento de que se quiebra la confianza debida entre este y su partido y consecuentemente su vinculación con sus votantes, que le eligieron en función de un programa electoral al que unió su inclusión en la candidatura.

⁸ HOLGADO GONZÁLEZ, M.: “El estatuto jurídico-político del diputado: entre la lealtad al partido y la lealtad a su electorado”. En: *XIV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España (ACE) celebrado en la Universidad de Deusto, 2016*, con la doctrina del “mandato ideológico”.

⁹ DE ESTEBAN, J.: “El fenómeno español del transfuguismo y la jurisprudencia constitucional”, Revista de Estudios Políticos, nº 70.

ticipar en los asuntos públicos y no al partido político en cuya lista se presentaron a las elecciones. Doctrina reiterada, entre otras, en la STC 31/1993 al señalar que este artículo 23 reconoce que el derecho de los representantes a permanecer en su función depende únicamente de la voluntad de los electores y no de los partidos políticos. Derecho individual que se ha consolidado en una jurisprudencia constante hasta los fallos más recientes, SSTC 155/1014 y 123/2017, que confirman que el mandato libre en virtud de este artículo 67.2 CE supone la exclusión de todo sometimiento jurídico del representante a voluntades políticas ajenas y vinculantes en derecho, que pretendieran disciplinar su proceder, como así mismo cualquier tipo de sujeción a la confianza de sus electores o de las organizaciones o grupos políticos en que se integre o en cuyas listas hubiera concurrido a las elecciones; sujeción que, de llegar a verificarse, serían contrarias a sus derechos al mantenimiento en el cargo y a ejercerlo sin limitaciones ilegítimas (art. 23.2CE). Los vínculos y lealtades de orden político de los miembros de las Cortes Generales son, como es obvio, consustanciales de una democracia representativa en la que los partidos cumplen los cometidos capitales que enuncia el artículo 6 CE, pero es la propia racionalidad de esta forma de gobierno la que impide, precisamente en favor de una representación libre y abierta, que el ordenamiento haga suyos tales compromisos, prestándoles su sanción y convirtiéndolos, de este modo, en imperativos jurídicos. Esto es lo que en definitiva preserva el artículo 67.2 CE para los diputados y senadores.

III. POR UN NUEVO PARLAMENTARISMO. FORTALECER LA FUNCIÓN DEL PARLAMENTARIO INDIVIDUAL

Hoy el mandato parlamentario se debate entre, por un lado, el derecho del diputado a ejercer su función de forma independiente y no sujeto por lo tanto al mandato imperativo y por otro, su deber de lealtad al partido político en cuya lista se ha presentado y ha sido elegido. Este difícil equilibrio se ha quebrado, en la mayoría de las ocasiones, a favor del partido que ejerce una férrea disciplina, condicionando el ejercicio de la acción parlamentaria de sus diputados y senadores y sometiendo sus acciones y votaciones a sistemas de sanciones de dudosa constitucionalidad.

Es cierto que a pesar de la consolidación de nuestro sistema constitucional ha surgido un debate sobre la desafección política de los ciudadanos

fruto, entre otras razones, de una crisis de representación, de una crisis del Parlamento, que, por otra parte, no es nueva.¹⁰

Pero en tiempos recientes se han producido acontecimientos de relevancia política que dan un nuevo perfil a este tema tan recurrente de la crisis del parlamentarismo.

La crisis económica y financiera que hemos padecido los últimos años, ha obligado al Gobierno a adoptar medidas urgentes y trascendentales tanto de política económica como de organización institucional. La crisis ha supuesto un aumento del Poder ejecutivo en detrimento de las funciones legislativas y de control del Parlamento.

Estas circunstancias coadyuvan a que el Parlamento se enfrente a dificultades para tomar decisiones rápidas ante situaciones que requieren respuestas inmediatas. De hecho, el Parlamento parece desbordado cuando los problemas que tiene que resolver se refieren a circunstancias complejas en las que existen divergencias profundas entre los grupos parlamentarios. Y es que los procedimientos parlamentarios necesitan tiempo para llevar a cabo cambios legislativos trascendentes frente a la perentoriedad que requieren determinados asuntos urgentes.¹¹

Para dar solución a un problema económico, el Gobierno apenas si tarda horas para apaciguar a los mercados financieros, como lo ha demostrado el caso del Banco Popular, cuya solución ha sido objeto de recursos tanto ante las instancias nacionales como europeas. La falta de transparencia de este proceso se puso de manifiesto en la comparecencia de la señora Elke König, presidenta de la Junta Única de Resolución, ante la Comisión de investigación sobre la crisis financiera del Congreso de los Diputados negando la información que los parlamentarios solicitaron.

A mayor abundamiento, las elecciones de diciembre de 2015 y junio 2016 han dado lugar a la formación de un nuevo Congreso de los Diputados. De una Cámara baja con dos grandes partidos capaces de formar mayorías durante más de siete lustros, hemos pasado a otra más plural con el surgi-

¹⁰ Ver CHANDERNAGOR, A.: *Un Parlement pour quoi faire*. Gallimard, Paris 1967.

¹¹ Durante la X Legislatura (2012-2016) se ha producido una desmesurada utilización de los decretos leyes con un total de 57.

miento de dos nuevas fuerzas parlamentarias que se disputan el protagonismo político hasta ahora casi monopolizado por los partidos políticos tradicionales.

Además, en 2016 se produjo un hecho inédito en nuestro parlamentarismo. Por primera vez, ningún candidato a Presidente del Gobierno logró la investidura del Congreso, por lo que, conforme a las previsiones constitucionales, se tuvieron que disolver las Cortes y celebrar nuevas elecciones con un resultado sin mayorías suficientes para consolidar una opción de Gobierno. La solución pactada de que el Grupo socialista se abstuviera en la investidura del Presidente del Gobierno, ocasionó que más de una docena de sus diputados se negaran a acatar la disciplina de voto. Y ha provocado que haya resurgido el debate sobre la disciplina de partido y la libertad de voto, el conflicto de lealtades entre la obediencia debida al grupo parlamentario y el voto en conciencia del diputado, garantizado por la Constitución que prohíbe ex artículo 67.2 el mandato imperativo de diputados y senadores.

Y es que el Parlamento existirá solo mientras existan diputados y senadores individuales que lo conformen, ¿O queremos un órgano formado por líderes políticos que votan de forma ponderada sin la presencia de los parlamentarios? Es prioritario el prestigio de nuestras instituciones, lo que supone que se haga verdaderamente efectivo el principio de primacía del Parlamento, como voluntad de “toda la Cámara”, es decir del conjunto de diputados y senadores.

Un Parlamento moderno, un Parlamento del siglo XXI exige el fortalecimiento del papel del parlamentario individual, pues la esencia del mandato representativo y en consecuencia la prohibición del mandato imperativo ha de impedir la excesiva injerencia de los partidos políticos sobre los representantes libremente elegidos por el pueblo.

Existe una creencia muy extendida que nuestro sistema parlamentario necesita ser reformado, pues es excesivamente rígido, reiterativo y monopolizado por los grupos políticos y sus líderes, lo que provoca que se diluya la función del parlamentario individual, que se visualiza, en ocasiones, en un hemicycle semivacío, para gran escándalo de algunos.

Cuando oigo estos comentarios que critican que el salón de plenos se encuentra casi desierto, me acuerdo de una de las anécdotas que atribuyen a Winston Churchill.

Al concluir la Segunda Guerra mundial, la sede del Parlamento británico, el Palacio de Westminster, se encontraba dañado como consecuencia de los bombardeos alemanes sobre la capital inglesa. Cuando se iba a proceder a su restauración se planteó la posibilidad de ampliar el salón de plenos de la Cámara de los Comunes, que ya resultaba insuficiente para que todos los MP's (Miembros del Parlamento) tuvieran asiento en sus bancadas.

El arquitecto encargado de la restauración del Palacio, Sir Gilbert Schott, preguntó entonces a Churchill, como Primer Ministro, sobre la conveniencia de llevar a cabo esta ampliación, a lo que se negó rotundamente, alegando que el pueblo británico no entendería que la sede del Parlamento viera modificado un lugar tan emblemático y tan presente en sus retinas.

Desde entonces, más de doscientos diputados tienen que permanecer de pie en la entrada del salón de plenos en los grandes debates o en las sesiones de los miércoles durante el *question time* ya que solo tiene capacidad para 424 de los 646 miembros con los que cuenta la Cámara de los Comunes.

Por lo tanto, si consideramos un ejemplo de funcionamiento democrático al Parlamento británico, en el que en contadísimas ocasiones los más de seiscientos diputados acuden a las sesiones plenarias, ¿por qué nos asombra a los españoles que los 350 diputados del Congreso no están permanentemente sentados en sus escaños? Y es que el hemiciclo no es el aula magna de una universidad, ni el escaño es el pupitre donde se va a trabajar en todo menos en escuchar al orador que habla desde la tribuna.

Es importante que se fomente el protagonismo y se prestigie la función del parlamentario individual, pues no lo olvidemos, es quien responde mejor a las demandas democráticas de los ciudadanos. El parlamentario, diputado o senador, debe tener mayor autonomía, ser más independiente del partido político que le incluye en la lista electoral.

Hay que buscar mecanismos de equilibrio entre los intereses legítimos de los partidos políticos por establecer y hacer cumplir sus criterios programáticos y la opinión y el trabajo de los diputados individuales y su relación con sus electores, ya que, no lo olvidemos, los parlamentarios no están sujetos a mandato imperativo por prescripción constitucional.

Con este objetivo, vamos a ocuparnos a continuación de destacar algunas medidas que pueden fortalecer la función del parlamentario y contribuir a que la Cámaras sean más prestigiadas por los ciudadanos.

Para potenciar la función del parlamentario es fundamental su *formación y preparación* para que realice adecuadamente su trabajo. En muchos países europeos existen programas específicos a este respecto, como ocurre en el Bundestag alemán o el Senado francés.

Estos métodos tienen especial relevancia en los países de tradición anglosajona. Citemos como ejemplo el “Companion to the Standing Orders and Guide to the proceedings of the House of Lords” o el “House Manual” y el “House Practice” de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. En la Cámara de los Comunes del Canadá existen al menos tres documentos que pueden considerarse manuales de los procedimientos parlamentarios, “Precis de procedure”, “Jurisprudence parlementaire de Beauchesne” y “Réglement annoté de la Chambre des Communes”.

Especialmente relevante es el “Companion to the Standing Orders and Guide to the proceedings of the House of Lords” cuyo contenido, dividido en 12 capítulos, recoge asuntos de tanta relevancia como los siguientes: (1º) La composición del Parlamento que incluye las normas prácticas de la sesión inaugural, régimen retributivo y fiscal de los diputados, su régimen de pensiones y viáticos y el sistema de sanciones por incumplimiento de las funciones parlamentarias, (2º) Las sesiones solemnes presididas por la Corona y el sistema de organización y funcionamiento de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Pleno y de las comisiones, (3º) La documentación e información que debe proporcionarse a los diputados, los diarios de sesiones y las publicaciones oficiales, el tratamiento de la información pública, confidencial y secreta que reciben los parlamentarios, (4º) La conducta que deben guardar los diputados en el Parlamento, la regulación y ordenación de los debates e idioma de trabajo de las intervenciones (5º) La actuación de los parlamentarios que se recoge en un Código de conducta y en un sistema sancionador independiente de los grupos parlamentarios, (6º) Las declaraciones institucionales, preguntas y mociones al Gobierno, (7º) Los sistemas de votaciones, (8º y 9º) Las proposiciones y proyectos de ley y su modo de proceder, (10º) La legislación delegada, (11º) El

sistema de comisiones y (12º) Los privilegios parlamentarios, inmunidad e inviolabilidad.

Se trata de un documento de cerca de mil páginas en el que con sumo detalle permite al diputado conocer y estar informado de los procedimientos y organización de las Cámaras.

La *potestad legislativa* constituye la esencia de la actividad parlamentaria en la que el diputado debe tener un mayor protagonismo. Existen ejemplos relevantes de diputados y senadores que con gran tenacidad impulsaron personalmente leyes importantes como, por ejemplo, la Ley 30/1979, de Trasplantes de Órganos, vigente todavía después de casi cuarenta años y que ha supuesto un indudable avance científico y social.

Mi compañera y gran especialista en Derecho parlamentario, la catedrática de Derecho Constitucional, Piedad García-Escudero¹² propone un conjunto de medidas para fomentar la labor individual en el procedimiento legislativo, como son la supresión de la firma del portavoz para la presentación de enmiendas, la potenciación de la ponencia y más concretamente del ponente individual y la asignación de turnos de intervención especiales para la defensa de las enmiendas individuales.

Es en la fase de ponencia donde precisamente el parlamentario individual podría desempeñar mejor y con mayor libertad su actividad, ya que se trata de la fase más técnica del procedimiento legislativo. Nada impide en nuestros reglamentos parlamentarios que se potencien los trabajos de las ponencias legislativas, nombrando incluso un ponente individual, que sería el encargado de redactar el informe de la ponencia.

En el ámbito de la Unión Europea, el Reglamento del Parlamento Europeo establece que durante el procedimiento legislativo, la comisión competente solicitará que se le dé acceso a todos los documentos relacionados con la propuesta de ley y nombrará un ponente (art. 49) que será responsable de la elaboración del informe de la comisión y de su presentación ante el Pleno en nombre de esta.

¹² GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, P.: “Regeneración del Parlamento. Transparencia y participación ciudadana”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 36, 2015, pp.

Este informe del ponente contendrá: las enmiendas de la propuesta, acompañadas de una breve justificación que será responsabilidad de cada autor, un proyecto de acuerdo legislativo, una exposición de motivos que incluya información sobre las repercusiones financieras del proyecto y su compatibilidad con el marco presupuestario y finalmente, una referencia a la evaluación de impacto del Parlamento. A propuesta de su presidente, la comisión fijará el plazo para que el ponente someta su informe a la comisión, que podrá prorrogarse o nombrar un nuevo ponente. Las posiciones minoritarias que no se recojan en el informe del ponente podrán manifestarse en el momento de la votación del conjunto del texto legislativo y serán objeto, a solicitud de sus autores, de una declaración por escrito de una extensión máxima de doscientas palabras, que se adjuntará a la exposición de motivos de la propuesta legislativa. Esta declaración es, en definitiva, una especie de “voto particular” que expresa el parecer de la opinión minoritaria (art. 52 bis).¹³

Habría que rescatar, además, una buena práctica parlamentaria en la tramitación de las leyes y que progresivamente se ha ido perdiendo. El Reglamento del Congreso establece en su artículo 114 que el debate en comisión de los proyectos de ley “se hará artículo por artículo”.

Durante muchas legislaturas se ha cumplido con esta previsión reglamentaria, que daba lugar a debates largos y minuciosos sobre el texto legislativo en cuestión y a la intervención de un elevado número de diputados en su tramitación. Es más, en ocasiones las ponencias legislativas hacían una propuesta de ordenación del debate en comisión (por artículos, capítulos o títulos) que era aceptada por la mesa correspondiente.

Pero una práctica poco saludable ha llevado a que tanto los debates legislativos en pleno como en comisión se organicen en un solo turno de portavoces. Los oradores de cada grupo parlamentario exponen en una única intervención su posición sobre el proyecto de ley, la defensa de sus enmiendas y su opinión, a favor o en contra, de las restantes enmiendas.

¹³ Ver sobre el procedimiento legislativo en la Unión Europea, el Informe Mandelkern (2011) sobre mejora de la regulación de la Unión Europea que estableció un Plan de acción “legislar mejor”, con el propósito declarado de someter la legislación europea a una evaluación más eficiente y rigurosa, a una simplificación de la normativa europea y a una mayor transparencia en sus procedimientos de toma de decisiones.

Un debate más pausado y prolijo de los proyectos de ley ayudaría no solo a un mayor pluralismo de los debates sino además permitiría conocer con mayor profundidad la “voluntad del legislador”, que conforme a nuestro Código Civil, ex artículo 3º, constituye un elemento para la interpretación de las normas.

Pero la labor legislativa del Parlamento se proyecta también ex post, es decir una vez que la norma se ha aprobado. La creación de comisiones parlamentarias específicas para controlar el seguimiento legislativo, ha tenido su encaje en nuestro parlamentarismo, como es el caso, por ejemplo, de la Comisión de seguimiento y evaluación del Pacto de Toledo, creada en 1995 para analizar los problemas estructurales del sistema de pensiones y de las principales reformas que deben llevarse a cabo. En su función evaluadora de la legislación, la Comisión debe guiarse por los principios inspiradores de nuestro Estado de derecho como son: la seguridad jurídica del sistema de pensiones, la protección de la confianza legítima de los pensionistas y la interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos.

Es en los *procedimientos parlamentarios* donde más se deben potenciar los derechos individuales de los diputados y senadores. Carlos Ortega Santiago¹⁴ sintetiza brillantemente los derechos individuales que los Reglamentos de las Cámaras otorgan a los parlamentarios de la forma siguiente:

– El *derecho a la información* como un derecho fundamental y propio de los diputados y senadores vinculado al ejercicio de su actividad parlamentaria se encuentra recogido en el artículo 109 de la Constitución y en los artículos 7 del Reglamento del Congreso y 25 del Senado.

En el procedimiento legislativo, el artículo 88 de la Constitución dispone que los proyectos de ley que el Gobierno remita al Congreso deberán ir acompañados de una exposición de motivos “y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos”. Lo que significa en la práctica, que todo proyecto legislativo deberá acompañarse de una memoria justificativa y de una memoria económica en la que se valorarán los gastos que para el Estado supone la adopción de la nueva ley y para que los ciudadanos conozcan las consecuencias económicas que el cambio legislativo va a provocar.

¹⁴ ORTEGA SANTIAGO, C.; *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Congreso de los Diputados, Serie monografías nº61, 2005.

Desafortunadamente, el Tribunal Constitucional no ha valorado en su justa medida la trascendencia del derecho a la información del Parlamento y de sus miembros, pues en SSTC 161/1988, 203/2001 y 57/2011, entre otras, considera que, si bien es una obligación de las Presidencias de las Cámaras dar curso a las solicitudes de información de los parlamentarios, no conlleva aparejada la obligación del Gobierno de remitir la información requerida, considerando esta denegación un acto que no puede ser controlado por la jurisdicción constitucional.

Por su parte y en relación con el artículo 88 citado, la STC 198/1986, señala que la falta de antecedentes de un proyecto de ley enviado por el Gobierno al Congreso es un hecho que debe ser denunciado por la Cámara antes de aprobar la ley en cuestión, sin que el Tribunal Constitucional deba interferir en la posible violación de la relevancia que dichos antecedentes tienen para los diputados como elemento de juicio en orden a ejercer su función legislativa.

En todo caso, la denegación de información por el Gobierno habrá de hacerse sobre bases fundadas en Derecho, debiendo tener un carácter excepcional, ya que en la mayoría de las ocasiones se deberá suministrar la información solicitada, condicionada, en todo caso, a las cautelas necesarias para proteger los posibles derechos en conflicto.

Si bien es cierto que todo derecho tiene sus límites, la facultad de los parlamentarios a solicitar y acceder a la información es un derecho fundamental que puede ser objeto de recurso de amparo por el diputado o senador que entienda haber sido perjudicado en el ejercicio de su función representativa. Es más, en las propuestas de reforma del Reglamento del Congreso se ha intentado reforzar el derecho a la información de los diputados, restringiendo al mínimo los casos de denegación por el Gobierno, que siempre deberá justificarla.

– El *derecho de iniciativa* de los diputados individuales se encuentra restringido en la práctica. Aunque teóricamente los Reglamentos del Congreso y del Senado no prohíben que los parlamentarios individuales puedan presentar proposiciones de ley (junto con otros 14 más, en el caso del Congreso) y enmiendas a los proyectos de ley, la práctica ha llevado a que sea preceptiva la firma del portavoz del grupo parlamentario.

Una mayoría aboga por suprimir este requisito que limita los derechos individuales de los diputados y senadores.

En el caso de las proposiciones no de ley debería admitirse que pudieran presentarse y enmendarse no solo por los grupos sino también por los diputados individualmente. En muchas ocasiones estas proposiciones tienen un marcado carácter local o autonómico, son iniciativas que se refieren a problemas vinculados a las circunscripciones electorales de los parlamentarios. ¿Por qué no puede un diputado o senador presentar una proposición no de ley que se refiere, por ejemplo, a asuntos tan singulares como “la declaración de la Semana Santa de Puente Genil de interés turístico Nacional” o sobre “los Consorcios urbanísticos de San Bartolomé de Tirajana y Puerto de la Cruz”?

Las proposiciones no de ley merecerían una reflexión pues hay quien critica su inoperancia práctica. Si bien es cierto que debería arbitrarse algún mecanismo más eficaz para su seguimiento, tienen utilidad como instrumento de iniciativa parlamentaria. Así, por ejemplo, por una proposición no de ley se creó el Almacén Temporal Centralizado de residuos nucleares y también por una PNL se constituyó el Grupo de Expertos sobre cambio climático y transición energética, lo que demuestra que son convenientes cuando la oportunidad política lo requiere.

– El *derecho a intervenir en los debates* constituye el alma del sistema parlamentario. Hoy el debate político del Parlamento se despliega en los medios de comunicación y se traslada a la opinión pública, por lo que las Cámaras se sitúan en el punto de mira de los ciudadanos. Pero desgraciadamente en la práctica, el debate se encuentra férreamente condicionado por las direcciones de los grupos parlamentarios y por las presidencias con su facultad de ordenación de las intervenciones.

Por regla general, los debates en el Congreso y el Senado se organizan en función de turnos a favor y en contra de una iniciativa y la fijación de posiciones de los grupos políticos, lo que determina que el uso de la palabra de los diputados se encuentre bastante limitado. El establecimiento de listas de intervención para cada asunto, puede ser una fórmula que incentive un debate parlamentario más plural.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa cuenta con un sistema interesante que fomenta la participación de sus parlamentarios, con independencia del grupo político al que se encuentren inscritos.

Para cada asunto de cierta relevancia, se abre una lista de intervinientes en la que se pueden inscribir previamente todos los diputados que lo deseen. El tiempo de intervención se tasa en función del número de inscritos en el debate. Por regla general, las intervenciones no son superiores a tres minutos. Si por cualquier circunstancia, todos los parlamentarios inscritos en un asunto del orden del día no pudieran hacer uso de la palabra, tienen el derecho a que su intervención se incluya y conste recogida en el diario de sesiones, para lo que deben presentarla por escrito con un máximo de doscientas palabras. De esta forma, el diputado deja reflejado su criterio y lo que es más importante, la ciudadanía y la opinión pública conocen su parecer sobre el asunto que se ha debatido.

Estos ejemplos podrían aplicarse en nuestro Parlamento sin necesidad de modificar los Reglamentos del Congreso y del Senado, circunstancia que siempre ha resultado fallida.

Un modelo a seguir en este propósito de fomento de la función del parlamentario individual podría ser el Parlamento Europeo.

En 1986 tuve la oportunidad de participar en la edición española del Reglamento del Parlamento Europeo. Y pude conocer de primera mano, cuán distinta es la organización de sus sistemas y procedimientos frente a nuestras Cortes Generales.

Ya su artículo 2º garantiza la libertad del mandato e independencia del diputado europeo, que “no estará sujeto a instrucciones ni a mandato imperativo alguno”.

Especialmente relevantes son las *normas de transparencia* (art 11) a las que se encuentran sometidos entre las que se encuentran las siguientes:

Los diputados deben adoptar la práctica sistemática de reunirse únicamente con los representantes de intereses que estén inscritos en el registro de transparencia del Parlamento europeo.

El comportamiento de los diputados debe caracterizarse por el respeto mutuo, se basará en los valores y principios que definen los Tratados y en especial en la Carta de los Derechos Fundamentales y preservarán la dignidad del Parlamento.

En los debates, los diputados se abstendrán de utilizar un lenguaje o comportamiento difamatorio, racista o xenófobo, así como de desplegar pancartas o carteles.

Los diputados cumplirán las normas del Parlamento sobre tratamiento de la información confidencial.

El Parlamento Europeo colaboró en la creación de la *Oficina Europea de Lucha contra el Fraude* (OLAF) cuyos procedimientos e investigaciones son de aplicación al propio Parlamento y a sus diputados (art. 12 Reglamento). El artículo 43 regula el acceso del Parlamento a los documentos e información, obligando a la Comisión y al Consejo a proporcionar a la Cámara “todos los documentos relacionados con las propuestas de los actos legislativos en las mismas condiciones que el Consejo y sus grupos de trabajo”.

La transparencia de la actividad parlamentaria queda garantizada conforme lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo 2º del Tratado de la Unión Europea y artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Esta disposición establece que “todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo.”

Prestigiar la figura del parlamentario es fortalecer su función representativa. La transparencia y las reglas sobre buenas prácticas se han revelado como instrumentos muy útiles de la regeneración política.

El Parlamento Europeo cuenta con un *Código de conducta* cuyo artículo 1º establece que los diputados deben respetar en su actuación parlamentaria los principios siguientes: actuación desinteresada, integridad, transparencia, diligencia, honradez, responsabilidad y respeto a la reputación del Parlamento.

El Código recoge también los principales deberes de los diputados: no establecerán acuerdo alguno para actuar ni votar en interés de persona que pueda comprometer su libertad de voto; no solicitarán, aceptarán, ni recibirán beneficio ni recompensa a cambio de adoptar un determinado

comportamiento en su actividad parlamentaria; no desarrollarán actividades retribuidas de representación de intereses directamente relacionadas con los procesos de decisión que afecten a la Unión Europea (art. 2º).

Cuando se produzca un conflicto de intereses, el eurodiputado deberá notificarlo de inmediato a los órganos competentes del Parlamento antes de intervenir o votar en el asunto en cuestión.

Por razones de transparencia se obliga a los diputados, bajo su responsabilidad personal, a realizar una declaración de intereses económicos con una determinación muy precisa. Los diputados no pueden ejercer sus funciones si no han presentado su declaración de intereses económicos.

El Código de conducta del Parlamento Europeo prohíbe que los diputados puedan aceptar obsequios u obtener cualquier tipo de beneficio si tiene una cuantía superior a 150 euros. Se crea un Comité consultivo sobre la conducta de los diputados designados por el presidente del Parlamento. Si dicho Comité entiende que un diputado ha infringido el Código de conducta formulará una propuesta al presidente quien adoptará una decisión motivada al respecto, imponiendo una sanción de las previstas en el Reglamento de la Cámara (art. 167).

Es importante que los Códigos de conducta se apliquen a nivel de toda la Cámara y no mediante reglamentos particulares de cada grupo parlamentario. En 1995, la Cámara de los Comunes creó un comité especial sobre normas de la vida pública (Standards in Public Life, Londres, 1995)¹⁵ bajo la presidencia de Lord Nolan, que fue aprobado por los Comunes al año siguiente. Este Código tiene por objeto establecer un marco idóneo que permita juzgar la conducta del parlamentario. El Código determina los deberes políticos de los diputados: acatar la Constitución, respetar la ley y actuar en interés de la nación. Conforme al Código, los parlamentarios deben respetar en su conducta personal los siete principios de la vida pública, a saber, altruismo,

¹⁵ No hay que confundir este comité parlamentario con el “committee on standards in public life” de naturaleza gubernamental, creado por el Primer Ministro John Major en 1994. Su función es asesorar al Primer Ministro sobre cuestiones éticas relacionadas con las normas en la función pública británica. Hace recomendaciones sobre los posibles cambios normativos e investigar las conductas éticas de los altos cargos públicos, rindiendo cuentas ante el Gobierno.

integridad, objetividad, responsabilidad, apertura, honradez y liderazgo. En caso de conflicto de intereses, deben prevalecer siempre los de los electores¹⁶.

Vamos a destacar finalmente cómo el Parlamento Europeo desempeña una función precursora sobre la *regulación de los lobbies*. La Secretaría General del Parlamento es la encargada y responsable de emitir las oportunas acreditaciones, por el plazo máximo de un año, a aquellas personas que desean acceder al Parlamento para entrevistarse con los diputados e informarles de asuntos de su incumbencia o de terceros interesados. Los lobistas han de inscribirse en un registro creado al efecto y comprometerse a respetar el Código de conducta que figura como anexo al Reglamento del Parlamento.

Pero para que el parlamentario pueda ejercer sus funciones con eficacia es imprescindible, además, dotarle de *medios personales y materiales*, que si bien en nuestro Parlamento han sido mejorados en los últimos años, no llegan todavía con los que cuentan parlamentos de nuestro entorno, como la Cámara de los Comunes británica, la Asamblea Nacional francesa o la Cámara de Diputados italiana, en las que cada diputado tiene su propio personal, independiente al del grupo parlamentario.

El Parlamento Europeo también en este caso puede servirnos de guía. El eurodiputado además de los medios materiales como despacho, equipos de comunicaciones, mobiliario, equipo informático, suministro de material de oficina, cursos de lenguas e informática, entre otros, cuenta sobre todo con un importante equipo personal a su servicio. Puede disponer de hasta cuatro colaboradores libremente elegidos por él y no por el

¹⁶ El último informe del comité parlamentario sobre Standards in Public Life de la Cámara de los Comunes británica que recoge todo un conjunto de “prácticas de buen gobierno” con el objetivo de mantener e incrementar la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Para garantizar los dos principios éticos que debe regir la función pública, independencia y responsabilidad, este comité parlamentario propone en su informe: (i) asegurar la mejor cualificación para la designación de altos cargos de la Administración, (ii) garantizar los periodos establecidos para los que han sido nombrados, (iii) garantizar su autonomía de gestión en la toma de decisiones, (iv) procurar que sea el parlamento quien los nombre, (v) que los cargos públicos reporten regularmente ante el Parlamento de sus actividades, (vi) someter su gestión a la auditoria de la NAO, (vii) supervisión de su gestión a los tribunales. Este comité tiene una relación permanente con la Oficina Nacional del Auditor General del Estado quien se responsabiliza de auditar las cuentas públicas. El comité cuenta con su propio presupuesto para llevar a cabo sus funciones. En su informe propone un conjunto de recomendaciones.

grupo político, lo que le proporciona una gran independencia. Cuenta con asistentes personales tanto en su circunscripción nacional de origen como en Bruselas, sede del Parlamento. Así mismo, el diputado europeo puede recurrir a la contratación de prestadores de servicios que se encuentren vinculados directamente con las funciones de su mandato, servicios cuyo pago corre a cargo del Parlamento Europeo. Pueden además los diputados europeos recabar la asistencia del servicio de intérpretes del Parlamento, que cuenta con una plantilla de casi un millar de personas.

El Congreso de los Diputados y el Senado deben participar en este impulso de fortalecer y prestigiar la figura del parlamentario individual que ayudaría a potenciar la regeneración democrática de las instituciones. Se hace necesario un pacto de los grupos políticos, ya que las Cámaras son el foro idóneo donde llevar a cabo esta reflexión en profundidad sobre el papel que el Parlamento debe desempeñar en los próximos años en nuestro sistema político. Un gran pacto con un amplio consenso que sentaría las bases sólidas de unas Cortes más participativas, transparentes y próximas a los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- BASTIDA, F.J.: “Derechos de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21, Madrid, 1987, pp. 199-228.
- CAAMAÑO RODRÍGUEZ, F.: *El mandato parlamentario*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- CHANDERNAGOR, A.: *Un Parlement pour quoi faire*. Gallimard, Paris 1967.
- DE ESTEBAN, J.: “El fenómeno español del transfuguismo y la jurisprudencia constitucional”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 70, octubre-diciembre 1990, pp. 7-32.
- DE VEGA GARCÍA, P.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Editoriales de Derecho Reunidas, EDESA, Madrid, 1978.
- DUGIT, L.: *Traité de Droit Constitutionnel*, E. de Boccard, Paris, 1928.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo”. *Pensamiento Constitucional*, Vol 2, nº 2, 1995, pp. 29-57.
- GARCÍA CANALES, M.: “La huella presidencialista en el constitucionalismo español”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 44, 1995, pp. 99-127.

- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Regeneración del Parlamento. Transparencia y participación ciudadana”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 36, 2015, pp. 171-216.
- HOLGADO GONZÁLEZ, M.: “El estatuto jurídico-político del diputado: entre la lealtad al partido y la lealtad a su electorado”. En: *XIV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España (ACE) celebrado en la Universidad de Deusto*, 2016.
- INFORME MANDELKERN. *Sobre mejora de la regulación de la Unión Europea que estableció un Plan de acción “legislar mejor”*. 2001.
- ORTEGA SANTIAGO, C.; *El mandato representativo de los diputados y senadores*. Congreso de los Diputados, 2005.
- RUIZ NAVARRO, J. L. y ASTARLOA, I.: *Gabriel Cisneros Laborda, discursos parlamentarios*. Cortes Generales, Madrid, 2014.
- SIEYÉS, E.-J.: *Qu’est-ce le Tiers état?*, Edición de Roberto Zappeti. Librairie Droz, Genève, 1970.

LA PARÁBOLA DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA DESDE LA EXPERIENCIA DE LA COMISIÓN DE SUPPLICATORIOS DEL SENADO

Javier BALLARÍN IRIBARREN
Letrado de las Cortes Generales

RESUMEN

La inmunidad parlamentaria ha evolucionado desde una fase de auge a otra de estabilización y caída; el número de suplicatorios tramitados ha descendido dramáticamente y casi todos se conceden.

Esto es resultado de un derecho de la inmunidad de creación jurisprudencial; por el Tribunal Constitucional en primer lugar, cuya doctrina ha convertido la prerrogativa en limitada y exigido que las denegaciones puedan justificarse según los fines de aquélla, reservándose el poder de anularlas.

También ha sido determinante la doctrina de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, que exige una seria base indiciaria para remitir un suplicatorio, lo que permite una investigación preliminar, sin medidas cautelares o actividades probatorias que supongan una inculpación material. Al mismo resultado ha contribuido la introducción del artículo 118 bis LECR que atribuye al parlamentario iguales derechos y facultades que a todo investigado.

Así, el aforamiento ha sido clave en la evolución de la inmunidad. Pero mientras que la primera ha dejado de ser una figura polémica, lo es cada vez más el segundo.

Inmunidad y aforamiento forman un sistema; si desapareciera el segundo, aquella podría volver a las portadas, en una nueva fase de suplicatorios numerosos y denegaciones frecuentes.

En tal escenario, la doctrina del Tribunal Constitucional, deberá revisitarse en la búsqueda de un espacio parlamentario de apreciación en la administración

de la inmunidad. Sería decisiva la reforma legal de los efectos de la denegación, de modo que consistieran en el sobreseimiento provisional, no definitivo.

Palabras clave: Inmunidad parlamentaria. Prerrogativas parlamentarias. Fuero especial. Tribunal Constitucional. Sala Segunda del Tribunal Supremo.

ABSTRACT

Parliamentary immunity has evolved, from a boom to a stabilization and fall phase. The number of requests to prosecute, has dropped dramatically and almost all are granted.

This is the result of immunity judge-made law; by the Constitutional Court, in the first place, because his doctrine has made the prerogative limited, requiring that denials can be justified in view of the purposes for which the Constitution established it, and reserved the power to annul them otherwise.

But the doctrine of the criminal section of the Supreme Court has been equally decisive, which requires a strong indictment base to justify the formal petition to the Chamber of Parliament, thus allowing a previous investigation to support the petition, without precautionary measures or evidence-searching activities against the MP when they amount to material indictment. The new article 118 bis of the law of criminal prosecution, by which the parliamentarian must enjoy rights equal to all the accused, contributes to the same result.

Privileged jurisdiction in criminal matters for the MPs in the Supreme Court, has thus been the key in this evolution of immunity prerogative. But while the second has ceased to be controversial, the first is increasingly so.

Immunity and privileged jurisdiction for MPs, form a system; should the second disappear, the first could come back to the front pages, in a new boom phase of numerous petitions for indictment and frequent denials.

In such scenario, the doctrine of the Constitutional Court, should be revisited in the search for a parliamentary space of discretion in the administration of immunity. A legal reform for which the effect of the denial of the petition for the indictment would consist in the provisional, not definitive, dismissal would be decisive for that purpose.

Keywords: Parliamentary immunity. Parliamentary privileges. Privileged jurisdiction. Constitutional Court. Criminal section of the Supreme Court.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. 1. *Propósito*. 2. *La parábola de la inmunidad. Auge y caída*. II. LA APLICACIÓN DE LA INMUNIDAD COMO DECISIÓN MOTIVADA O MOTIVABLE Y SUSCEPTIBLE DE REVISIÓN Y ANULACIÓN JURISDICCIONAL. 1. *Recepción constitucional; una fórmula sin el sustento de la experiencia de aplicación bajo una Constitución material*. 2. *Interpretación inicial por las Cámaras. Doctrina del Tribunal Constitucional en la Sentencia del “caso Barral 12, STC 90/1985, de 22 de julio*. III. MOMENTO PARA PEDIR EL SUPPLICATORIO. SUPPLICATORIOS PREMATUROS Y SUPPLICATORIOS TARDÍOS. 1. *Suplencia jurisprudencial de la inactividad de legislador*. 2. *Momento adecuado para pedir el suplicatorio. Ni demasiado pronto ni demasiado tarde*. 3. *¿Vulnera un derecho fundamental del representante una inculpación material sin suplicatorio?*. 4. *Exposiciones razonadas y delitos conexos*. IV. LOS DERECHOS DE DEFENSA DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES. EL ART. 118 BIS INTRODUCIDO POR LEY ORGÁNICA 7/2002. 1. *Una reflexión nacida en la Comisión de Suplicatorios del Senado*. V. LA CONCESIÓN DEL SUPPLICATORIO COMO EVENTO NORMAL EN UN SISTEMA NORMAL. VI. PERSPECTIVAS DE FUTURO. ¿INMUNIDAD SIN AOFRAMIENTO? EL SOBRESEIMIENTO PROVISIONAL

I. INTRODUCCION

1. Propósito

Se trata de ofrecer una visión de la inmunidad parlamentaria desde mi experiencia como Letrado de la Comisión de Suplicatorios del Senado desde la Vª Legislatura (1993).

Aclaro que me refiero a la inmunidad procesal, prerrogativa parlamentaria que sujeta la inculpación judicial del diputado o senador a la autorización previa de la Cámara respectiva, solicitada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. No hablaré de la inmunidad frente al arresto, ni de la prerrogativa de aforamiento, en sí misma considerada.

La comisión de suplicatorios constituye un observatorio privilegiado por cuanto, en algunas legislaturas, han sido numerosos los suplicatorios por ella tramitados, como vamos a ver.

Este dato no puede obedecer a una especial proclividad delictiva de los senadores; creo que sí puede relacionarse con la frecuencia de la acumulación de mandatos electivos, en entidades territoriales y locales, en el caso de los senadores, que también se da con las responsabilidades orgánicas de partido. Si el Senado es ya, en este politológico, la “Cámara de representación territorial” que dice el artículo 69.2 CE, una “Cámara de notables”, ello les convierte en víctimas más propicias y probables de las que el Tribunal Constitucional ha llamado “querellas insidiosas o políticas” que confunden “los planos de la responsabilidad política y la penal, cuya delimitación es uno de los mayores logros del Estado constitucional como forma de organización libre y plural de la vida colectiva” (STC 22/1997, F J 6). La mayoría de los asuntos que llegan a la Comisión de Suplicatorios se vinculan a imputaciones de tipos delictivos referidos a la gestión y administración de la cosa pública; y así fue, en particular, en la época aludida.

Se da el caso de que las grandes sentencias, los “leading cases”, del Tribunal Constitucional en materia de inmunidad, se han dictado en procesos de amparo en que se revisaban decisiones del Senado.

No han sido casos en que el suplicatorio fuera por imputaciones relacionadas con la administración, de modo que este dato no confirma ni desmiente la hipótesis antes formulada.

Pero, la anterior circunstancia sí ha hecho que el nacimiento y desarrollo de la doctrina constitucional en la materia se haya seguido en el Senado con especial atención, intensidad, apasionamiento incluso.

2. La parábola de la inmunidad. Auge y caída

En el título de estas líneas se recurre al término “parábola” en la acepción que tiene en matemática o geometría, porque la experiencia de la inmunidad en el Senado dibuja una curva con una fase inicial ascendente, en la que son numerosos los suplicatorios que se tramitan y muchos los que se deniegan; una fase de estabilización, con incremento de los suplicatorios que se conceden, y una fase de caída, en la que se comprueba una drástica reducción de los suplicatorios tramitados y su concesión, cuando la tramitación llega a completarse, se ha convertido en la regla, al menos en sentido estadístico.

Si sustituimos estos adverbios con números, tenemos:

<i>Legislatura</i>	<i>Años</i>	<i>duración (días)</i>	<i>Tramitados</i>	<i>Concedidos</i>
I ^a	(1979-82)	618	7	3
II ^a	(1982-86)	1336	6	1
III ^a	(1986-89)	1335	10	1
IV ^o	(1989-93)	1316	7	4
V ^a	(1993-96)	1225	5	5
VI ^a	(1996-00)	1002	10	9
VII ^a	(2000-04)	1458	2	2
VIII ^a	(2004-08)	1460	2	2
IX ^a	(2008-11)	1351	1	1
X ^a	(2011-16)	1492	2	2
XI ^a	(2016-16)	188	1	1
XII ^a	(2016-¿?)			

“Tramitados” significa que han recibido una tramitación completa, desde la entrada hasta el pronunciamiento del Pleno; sin incluir aquellos

casos en que se interrumpe por la renuncia del escaño. Estas se producen, con mayor o menor espontaneidad, en vista de la segura concesión del suplicatorio o en vista de la imposibilidad de justificar la denegación (lo que viene a ser lo mismo). O sin espontaneidad alguna y en acatamiento de las órdenes del grupo y partido. Estas renunciaciones que abortan el suplicatorio, pueden darse antes de que inicien su tramitación, y por las mismas razones.

De manera que, en la realidad de las cosas, el número de casusas que afectan a los senadores, cuya prosecución no impedirá la inmunidad, es realmente mucho mayor, aunque la prosecución no se produzca (por mor de la renuncia), previa concesión del suplicatorio.

De cualquier modo, se convendrá que los números describen, en efecto, esa parábola; y que, con los datos añadidos que hemos dado (y que no tienen traducción formal en las Memorias de legislatura), el declive es todavía más claro, más dramático si queremos decirlo como anglicismo, de lo que aquellos indican.

Esa etapa inicial de auge queda simbolizada, como un punto de máxima vitalidad, por la Ley orgánica 3/1985, de 29 de marzo, que extendió la inmunidad a los procedimientos de responsabilidad civil en protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo); aquella ley orgánica introdujo una autorización que funcionaba también como requisito de procedibilidad y se tramitaba igual que el suplicatorio de las causas penales. Como se sabe, la ley sería tumbada en la primera ocasión por el Tribunal Constitucional, que anuló un acuerdo del Congreso en aplicación de la misma (STC 243/1988), planteando la Sala al Pleno una auto cuestión de inconstitucionalidad, resuelta en sentido estimatorio por la STC 9/1990, de 18 de enero cuya motivación, con un punto de crueldad profesoral, se apoya en la Exposición de Motivos de la ley cuestionada, para concluir en su flagrante inconstitucionalidad. En aquella confesaba el legislador, cándidamente, el propósito de proteger a los parlamentarios de las demandas por opiniones vertidas fuera de las Cámaras y que por esta circunstancia, digamos, topográfica, no quedaban amparadas por la inviolabilidad; de modo que, concluía el Tribunal, bastaría con esto para entender que se estaba extendiendo la prerrogativa fuera de su ámbito y para una finalidad que no es la suya. Esta Sentencia sería, entonces, recordando la frase de Churchill sobre la batalla de Inglaterra, si no el fin o el comienzo del fin de la inmunidad, el final de una primera etapa de auge y vitalidad.

A su vez, la etapa de declive que indicábamos queda evidenciada por la significativa ausencia de la inmunidad, en los numerosos catálogos de males patrios que ha producido la crisis de representatividad; aparecen en ellos, puntual y asiduamente, los aforamientos.

Pero nadie se acuerda de la inmunidad, al confeccionar estos bestiarios. No hay mejor prueba de la neutralización de los aspectos negativos de este instituto.

De esto, sin embargo, diremos en las conclusiones.

II. LA APLICACIÓN DE LA INMUNIDAD COMO DECISIÓN MOTIVADA O MOTIVABLE Y SUSCEPTIBLE DE REVISIÓN Y ANULACIÓN JURISDICCIONAL

1.— Recepción constitucional; una fórmula sin el sustento de la experiencia de aplicación bajo una Constitución material.

El artículo 71.2 CE reproduce las formulaciones de la inmunidad en las precedentes constituciones patrias desde la de 1837, primera que la adopta en los perfiles básicos con que la conocemos y que, en ruptura y contraste con el sistema de autodiquía o Tribunal de Cortes de la Constitución gaditana y Reglamentos de los Estamentos del Estatuto Real, introduce el suplicatorio como vía de autorización parlamentaria de la inculpación judicial de los parlamentarios.

Este esquema se completa con el aforamiento en la Constitución de 1876; filiación ésta que hará las delicias de quienes critican la fase (“régimen”) bipartidista de nuestro sistema con el lenguaje de la crisis de la Restauración.

La única novedad de nuestra Constitución respecto de las anteriores, consiste en añadir la referencia a la “inculpación”. Aunque volveremos sobre ello, diremos aquí que el precedente de derecho positivo para esta adición se encuentra en los Reglamentos provisionales de 13 de octubre de 1977 (Congreso) y 14 del mismo mes y año (Senado), que se darían las Cámaras elegidas conforme a la Ley 1/1977 para la Reforma Política. Conforme a sus artículos 18.2 (RPCD) y 37.2 (RPS), “No podrá iniciarse acción jurisdiccional o sancionadora que pueda dar lugar a la privación

de libertad, ni dictarse *auto de procesamiento o inculpación* contra un Diputado (Senador), mientras dure su mandato, sin la previa autorización del Congreso (Senado)” (cursivas del autor). Aunque en algunos aspectos estos Reglamentos provisionales siguen el redactado del Reglamento de las Cortes Españolas de 1971, al que las Cámaras constituyente estuvieron fugazmente sujetas, el artículo 9.1 de éste no mencionaba tal “auto de inculpación”.

Volviendo a la recepción constitucional de la inmunidad, esa fidelidad textual al constitucionalismo histórico del artículo 71.2 CE, estaba llamada a convertirse en el problema.

Porque, para decirlo llanamente, mucho había llovido entre 1876 y 1978 como para que un texto de la Constitución aprobada en la primera fecha pudiera insertarse sin problemas en otra adoptada cien años más tarde.

En nuestra Ley Fundamental, como en sus modelos de la segunda posguerra, prevalece lo material y sustantivo sobre lo organizativo y procedimental; no hay poder *legibus solutus*, el único soberano es el Derecho, ningún poder público puede ser arbitrario, todos los actos o decisiones públicas están sujetos a límites materiales y escrutinio judicial. Concepción sustantiva y justiciabilidad sería el lema de nuestra Ley suprema.

También las constituciones de la segunda posguerra recogieron la inmunidad, como otras prerrogativas parlamentarias, en sus formulaciones tradicionales. Pero en los países respectivos, se dará un proceso de acomodación a ese concepto material de constitución que, a su vez, se iba desplegando y, por así, revelando, al compás del desarrollo de la experiencia constitucional.

De suerte que, en nuestro caso, el concepto material de Constitución se adopta e instauro plenamente maduro y definido. De manera que la recepción de las prerrogativas en su formulación tradicional, resulta mucho más chocante.

No había existido, no había podido existir, (y estas cosas no se importan), la experiencia aplicativa, parlamentaria o jurisdiccional, los usos y costumbres que, en otras latitudes, habían destensado las relaciones entre las dos cosas, colmado la distancia entre ambas.

Los privilegios parlamentarios (según su sincera denominación tradicional), las prerrogativas, como por guardar las formas las denominamos,

fueron como las dalmáticas de los maceros, como los ropajes que uno encuentra en el baúl de los ancestros, que se sabe para qué son, pero que ya no se recuerda el cuándo, la ocasión y el modo, para que tal uso sea adecuado.

2. Interpretación inicial por las Cámaras. Doctrina del Tribunal Constitucional en la Sentencia del “caso Barral I2, STC 90/1985, de 22 de julio.

La interpretación inicial de la inmunidad por parte de las Cámaras se atuvo a su imagen arcaica. Sus Reglamentos definitivos se limitaron a completar sobriamente, en el plano procedimental, la escueta dicción del artículo 71.2 CE. Y en la misma tónica, mantuvieron el secreto de las sesiones de Pleno y comisión, las forma secreta de las votaciones; se mantenía también la denominación de “suplicatorio”, específicamente prescrito por la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882 y por la Ley de 9 de febrero de 1912 que todavía regulaba y regula la materia, tan significativo, porque el artículo 184, tercero, LECr lo prescribe para cuando el juez o tribunal se dirija al “superior en grado”.

En el Senado, se mantuvo incluso el modo de votación del suplicatorio por el sistema un tanto sobrecogedor de las bolas blancas y negras, reservado para la “calificación de conductas” y en el que las blancas indican aprobación y las negras reprobación (artículo 97.2 RS)¹

En resumidas cuentas, el artículo 71.2 CE se interpretaba y tomaba en su sentido propio y literal: No se puede inculpar o procesar a un Diputado o Senador sin permiso de la Cámara, punto. Esto es, sin que el Supremo lo peticione por suplicatorio a la Cámara respectiva y lo autorice esta, por

¹ La evidente impropiedad de seguir tal sistema, cuando la concesión o denegación del suplicatorio no puede ya considerarse —conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia— como juicio de culpabilidad o inocencia, ni, en puridad, como calificación de la conducta del senador afectado, será esgrimida por Informe de la Secretaría General del Senado en informe de 9 de julio de 2007, anexo al Acta de la Mesa del día 12 siguiente, como razón imperiosa para instaurar una modalidad de votación secreta electrónica, lo que se verificará por Norma supletoria de la presidencia del Senado de 9 de octubre de 2008 (B.O.C. SENADO, VIII Legislatura, Serie I, 11 de octubre de 2007, núm. 796. Agradezco al compañero José María Codes Calatrava la indicación de este Informe. El autor de estas líneas debe confesar cierta debilidad por dicho sistema de bolas que, aunque pesado y sombrío, es sin duda el más eficaz para salvaguardar el secreto del voto individual, frente a los adversarios pero, sobre todo, frente a la jefatura e instrucciones del propio grupo.

razones y motivos que sus miembros tratan exclusivamente entre ellos y que no solamente no tienen que explicar, sino que no pueden revelar a terceros.

Soberanía, secreto, *interna corporis acta, arcana imperii*.

Como un rayo en el cielo sereno, la Sentencia del Tribunal Constitucional 90/1985, de 22 de julio, lo cambia todo:

“... afirmamos una necesidad constitucional de condicionar o sujetar a límites la facultad que las Cámaras parlamentarias tienen para conceder o rechazar suplicatorios, y a esta misma necesidad apuntan la actual práctica parlamentaria en ordenamientos similares” (FJ 6, párrafo sexto, cursiva del autor).

Y, sigue explicando el Tribunal, la fuente de esos límites reside en la finalidad de la prerrogativa, que consiste en preservar el funcionamiento y composición de las Cámaras conforme a la voluntad popular, de modo que sean las propias Cámaras las que autoricen o no la inculpación, mediante un juicio que no versa sobre la mayor o menos fundamentación de la acusación (pues esto pertenece a la provincia –que dirían los anglosajones–, de los tribunales, sino sobre el “significado político” de las acciones penales que animan el proceso penal, valoración que “... no pueden llevar a cabo los órganos de naturaleza jurisdiccional”. Las Cámaras están sujetas a la interdicción de la arbitrariedad y su decisión, cuando no se ajuste a la finalidad expresada, puede lesionar el derecho a la tutela judicial efectiva del tercero accionante, con la consecuencia de que el Tribunal podrá amparar al lesionado y anular la decisión parlamentaria.

En definitiva, las decisiones de las Cámaras, cuando deniegan el suplicatorio, son revisables y anulables si no pueden justificarse a la luz de la finalidad constitucional dicha.

No es cierto que el papel lo aguante todo. Aquello para lo que no se puede ofrecer una justificación plausible, lo que no se puede explicar, acaba por no poderse hacer, si la vida política se desenvuelve en un sistema de opinión pública. La exigencia de motivación, nunca es solamente una exigencia sobre la forma de la decisión, sino un límite a lo que se puede decidir. Un recorte de poder.

Que no se trataba (como suele entenderse), de una mera exigencia de motivación, sino de una limitación de lo que podía decidirse, lo dejará claro desde el principio el Tribunal; o, en cualquier caso, lo dejará más claro todavía, enjuiciando otro acuerdo del Senado

La motivación como tal puede faltar en la denegación acordada, pero superar ésta sin embargo el “test” constitucional, cuando aquella se justifica en el proceso revisor (“mediante las alegaciones ... por la representación de la ... Cámara ... en el proceso de amparo”); no solamente puede cabe esta motivación procesal a posteriori, que supla la inicial falta de ella, sino que cabe incluso una motivación/justificación objetiva, inmanente (“a partir de las circunstancias que concurrieron en la acción penal que dio lugar al suplicatorio” (FJ 7º, primer párrafo).

Y puede, al contrario, existir motivación expresa pero sin virtualidad justificativa e incapaz, por tanto, de evitar la decisión anulatoria. O que incluso (como ocurrió con la exposición de motivos de la anulada ley orgánica 3/1985), pruebe –la motivación–, la ausencia de justificación *adecuada*: La motivación de la denegación discurría sobre el carácter “político” de las manifestaciones efectuadas por un Senador –fuera de la Cámara–, (cuestión irrelevante cuando de inmunidad y no de inviolabilidad se trata), y nada argumentaba sobre la única cuestión relevante: Si existían elementos suficientes para concluir que la vía penal se estaba utilizando para alterar la composición de la Cámara o perturbarla en su normal funcionamiento (STC –Pleno–, nº206/1992, de 27-11-1992, que anula una denegación de autorización por el Pleno del Senado, provista de motivación expresa).

Ya en esa primera STC 90/1985, había advertido el Tribunal que lo esencial era comprobar, no tanto el acierto de la decisión, sino la efectiva actividad de enjuiciamiento, de naturaleza política y resultante, contenuísticamente, en un juicio de oportunidad, sobre la intencionalidad de la acción penal; y que tal resultado, tal juicio resultante de la actividad de enjuiciamiento, se producía en forma “*suficiente, esto es, en términos razonables o argumentales*” (FJ 6, último párrafo, cursivas del autor). Más claramente, la STC 206/92, FJ 4: “... nuestra exigencia de un “juicio de oportunidad” (tiene) un sentido predominantemente material: No se trata tanto de que el Acuerdo adopte una “forma motivada”, cuanto de que exista en, o quepa

deducir del Acto parlamentario una motivación coherente con la finalidad de la prerrogativa parlamentaria”.

El control que el Tribunal se reserva quiere ser, por tanto, meramente externo. Esta doctrina no certifica la defunción de la inmunidad (como sería si sustituyera la decisión parlamentaria sobre la posibilidad de inculpación o procesamiento, por una decisión jurisdiccional). El artículo 71.2 CE es, para el Tribunal, una norma tan constitucional como cualquier otra y la inmunidad que regula no es una antigualla. Pero ha de ajustarse a límites finalistas y procedimentales serios. Así entendida, su administración sigue reservada a las Cámaras, a las que debe reconocerse “un margen de apreciación” (STC 90/1985). Y se afirma, incluso, una suerte de reserva a los usos y costumbres parlamentarias como fuente normativa. En esa tarea, dirá la STC 206/1992, “ningún otro órgano constitucional puede sustituir a las propias Cámaras” (FJ 3).

Esta doctrina, que damos por conocida y solo pretendemos exponer en sus trazos fundamentales, presenta algunas aporías. Está inspirada, por la añeja contraposición entre *gubernaculum* y *Iurisdictio*. Pero –aquí se advierte, quizás, el peso y limitaciones del componente académico en el Alto Tribunal–, esa contraposición, nítida en su formulación, tiende a deshacerse cuando se aproxima a la aplicación práctica. La distinción de la STC 90/1985, (FJ 6), tan reiterada, entre un juicio de “valoración sobre el significado político de (las) acciones (penales)”, reservada a las Cámaras por ser “algo que no pueden llevar a cabo los órganos de naturaleza jurisdiccional”, y el juicio sobre la mayor o menor fundamentación de las acciones (reservado a los órganos jurisdiccionales, como órganos de garantía idóneos), no acaba de funcionar. La intencionalidad aviesa, insidiosa, manipuladora, de la persecución política evocada, o bien convive con un planteamiento acusatorio impecable, en cuyo caso tal animosidad impulsiva resulta irrelevante (porque hay buenos motivos para perseguir al perseguido), o bien se traduce en deficiencias del planteamiento acusatorio en cuestión (se advierte que hay una persecución ilegítima en curso, en la endeblez de las acusaciones) o bien se traduce y revela en infracciones procesales, también, en infracciones procesales determinantes de indefensión. Pero el sistema jurisdiccional debería estar en condiciones de detectar y corregir unas y otras deficiencias. Y, en definitiva, no se da, es difícil que se dé, esa separación de planos. Que, a su vez, se formula presumiendo que el ánimo persecutorio no puede, por

definición, anidar en el propio órgano instructor, o en el ministerio público que acusa, o en la Sala Segunda que eleva el suplicatorio. Es decir, en el sistema jurisdiccional. Aquí se advierte el peso de la componente judicial en la composición del Tribunal Constitucional. Pues una cosa es que las persecuciones políticas no deban anidarse en dicho sistema jurisdiccional, y otra bien distinta que no pueda ocurrir así. Es decir, la Inmunidad, como prerrogativa que es, no se establece en atención a lo que debe ser, lo que debe ocurrir; sino en atención a lo que, a pesar de todo, puede darse. Para impedir que ocurra *con éxito* (efecto represivo de la prerrogativa) o que pueda llegar a ocurrir (efecto preventivo de la prerrogativa).

En definitiva, la mayor o menor fundamentación de las acciones, sí deben poder analizarse por las Cámaras. No en sí mismas y para evitar que prosiga el proceso sin verdadero fundamento (para esto, es verdad, están los Tribunales). Pero sí, en cuanto dicha carencia de fundamentación, junto a otros extremos objetivos, pueda ser indico o muestra de que el proceso no se desarrolla normalmente sino que se desarrolla viciado por los elementos patológicos que vagamente designa la expresión “persecución política”. No podrán valorarse estas deficiencias en sí mismas y para considerar infundada la acusación, pero sí como indicios de la existencia de una persecución política a manos del accionante o del propio tribunal.

En sus últimos desarrollos esta doctrina del Tribunal Constitucional se abre a la, diríamos, reparlamentarización de la Inmunidad; completada la acomodación de la figura a la Constitución y sus contenidos materiales, corresponde a las Cámaras proseguir y el propio Tribunal les indica los espacios abiertos a ello. E incluso los abre. La STC 206/1992 (Pleno) contiene esta obra maestra del circunloquio: “... la hipótesis de una intencionalidad hostil a la institución parlamentaria en la actuación judicial, (...) no (es) descartable”, (pero entender que a esto se limita el sentido del instituto) “supondría (su) restricción ... a unos límites que no parecen haber sido los querido por el constituyente” (FJ 39. De modo que no solamente cuando se vislumbra una persecución política so capa de procedimiento penal puede ser lícito denegar el suplicatorio. Y más adelante, se explica cómo el interés superior de la representación nacional, de no verse alterada en su composición o en su funcionamiento, no “debe imponerse en todo caso a la prosecución de la acción de la justicia, pues *habrá de depender también de la gravedad, de la trascendencia y de las circunstancias de los hechos*

imputados”. Este espacio abierto deben cubrirlo normativamente los usos parlamentarios: “sobre todo a través de su tarea constante de formación de unos usos parlamentarios que siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho. La experiencia y el examen del Derecho comparado demuestran que *la mejor garantía de una aplicación constitucionalmente adecuada de estos institutos se encuentra en la autoridad de ese Derecho parlamentario de naturaleza y origen consuetudinario*. En esa tarea ningún otro órgano constitucional puede sustituir a las propias Cámaras”. Se está evocando, quizás, el caso alemán, en el que las Cámaras publican los criterios que seguirán en la concesión o denegación de estas autorizaciones, excluyendo desde luego los “crímenes de bagatela”. Por tan poca cosa no resulta proporcionado alterar esa composición y funcionamiento resultantes de la voluntad popular, sería la idea².

Por su parte, la STC 123/2001, FJ 4, séptimo, contiene una referencia al “resultado *objetivo* de alterar indebidamente (la) composición o funcionamiento” de las Cámaras, que si bien se presenta como paráfrasis de las SSTC 90/1985 Y 206/1992 no tiene correspondencia literal en éstas, que no contienen el término en cursiva; parece o podría tratarse de una evolución o apertura de la doctrina, tendente a autorizar un análisis por las Cámaras centrado en el resultado del proceso y no en la “intencionalidad”, tan problemática.

Si relacionamos entre sí estas apuntes, sugerencias, aperturas, se trataría de que, por vía de usos y costumbres parlamentarias, se codificaran unos casos en que puede lícitamente prevalecer el bien jurídico del normal funcionamiento y original composición de las Cámaras, sobre el derecho a la tutela judicial efectiva; la referencia a la “gravedad, la trascendencia y las circunstancias”, nos indica la vía de un *juicio de proporcionalidad*, que permitiría negar la autorización cuando se trate de infracciones de ninguna o poca entidad, o para los procedimientos que pueden razonable y objetivamente atribuirse al deseo de perturbar al parlamentario en el ejercicio de sus funciones y no al de obtener justicia.

² Para más detalles, véase la ponencia de MARTÍN RETORTILLO, L.: *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1994 Constitucionales (Cuadernos y Debates nº 46), *passim*.

Desde la Comisión llamada a administrar la inmunidad, se advierte en efecto con frecuencia (o se advertía, deberíamos decir ahora), esa desproporción, entre el aparato y estrépito de la tramitación solemne por la Sala segunda y por el Senado y la escasa entidad objetiva del asunto. Si no fuera Senador no se vería en ésta, piensa uno. Se trataría de codificar esta percepción intuitiva y codificarla en criterios objetivos de general aplicación, sin acepción de partidos (como también insiste el Tribunal en la primera sentencia citada).

III. MOMENTO PARA PEDIR EL SUPPLICATORIO. SUPPLICATORIOS PREMATUROS Y SUPPLICATORIOS TARDIOS

1.— Suplencia jurisprudencial de la inactividad del legislador.

Otros aspectos de la inmunidad, igualmente esenciales desde el punto de vista de su aplicación por las Cámaras han debido regularse por vía de derecho jurisprudencial, abriéndose paso la Sala Segunda en un confuso marco normativo integrado por normas procesales preconstitucionales meramente superpuestas o amontonadas.

Tanto el Tribunal Constitucional como la Sala Segunda del Tribunal Supremo han denunciado el miserable estado del bloque normativo de aplicación, y reprochado al legislador su inactividad culpable, con irritación y disgusto crecientes.

La STC 92/1985, FJ 5, se limitaba a constatar (y el lector tiene que imaginar la sorpresa del Tribunal), que un extremo tan esencial como el carácter libre y definitivo, o meramente provisional, del sobreseimiento determinado por la denegación del suplicatorio, no tenga otro fundamento positivo que el artículo 7 de la ley de 9 de febrero de 1912, evidentemente superada/derogada por la Constitución en otros aspectos. La STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3 alude remilgadamente al cometido del legislador de “comprobar en qué medida las leyes procesales continúan adecuándose en su regulación a la norma constitucional vigente”. Las potencias legislativas, por decirlo de algún modo, no acusaron recibo (o no se enteraron siquiera), y la cólera del Tribunal estalla en la STC 22/1997, de 11 de febrero: “... la regulación legal de la prerrogativa de aforamiento de Diputados y Senadores se encuentra en un *confuso marco normativo* (...), integrado parcialmente

por normas preconstitucionales y *cuya persistencia al día de hoy sólo se explica por el olvido del Legislador; (...)*. La inseguridad jurídica que genera la inadecuación de la vieja normativa hoy existente sobre la regla procesal del aforamiento de Diputados y Senadores exige..., *una pronta acción del Legislador*” (FJ 4). Por supuesto, “Olvido” debe traducirse por “negligencia”.

Como las potencias legislativas (el continuum gobierno-mayoría parlamentaria, con más pedantería), nunca se dará por aludido, la cólera irá seguido del justo castigo. Nos referimos a la benevolencia con que el Tribunal enjuiciará las interpretaciones y deducciones de tal “confuso marco normativo” por parte de la Sala Segunda del Supremo, al conocer de los recursos de amparo en que desembocarán dos “causas célebres” (SSTC 123 y 123/2001, de 4 de junio –caso FILESA; SSTC 68 y 69/2011, de 17 de marzo –caso secuestro de Segundo Marey).

Al leerlas, uno escucha entre líneas, “no puede reprocharse a la Sala Segunda que haya interpretado en determinada forma una normativa que por desidia del legislador puede serlo en otros sentidos; bien pudieron aclararse por el sistema político, al que por cierto pertenecían los recurrentes”. *Nemo auditur propiam turpitudinem alegans*.

Tampoco la Sala Segunda se ha mordido la lengua.

Así, el Auto 2015/1993 de 15 de noviembre, de su entonces presidente, (ECLI: ES:TS:1993:2015A Id Cendoj: 28079120011993201569, Nº de Recurso: 440/1991), que por centrarse en cuestión que excede de nuestro asunto reproducimos solamente en sus apreciaciones generales:

“SEGUNDO.– Acaso sea este momento apropiado para *destacar la inseguridad, es decir, la falta de certeza que impera en esta cuestión de las exenciones jurisdiccionales de derecho interno y de aforamientos competenciales, ... lo que, sin duda, es grave porque afecta a los que por designación del Pueblo a él representan y el Pueblo mismo es el titular de la soberanía*, conforme al artículo 1.2 de nuestra Constitución. (...). *La multiplicidad de fuentes* –Título I, Libro IV de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (Del modo de proceder cuando fuere procesado un Senador o Diputado a Cortes: artículos 750 a 756), la Ley de 9 de febrero de 1912 que, según algunos está derogada y según otros sigue vigente como “lex specialis” en lo no previsto ni contrario a la misma por las

reglas de la Ley procesal citada, los Reglamentos Parlamentarios (artículos 10 al 14 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 24 de febrero de 1982, y artículos 21 y 22 del Reglamento del Senado, de 26 de mayo de 1982) y sobre todo el artículo 71 de la Constitución – y las interpretaciones diversas por la imprecisión terminológica y conceptual, *contribuyen a una situación de incertidumbre contraria a las más elementales exigencias del Derecho*. Las dudas se multiplican: (...) aunque la exposición que precede pretende ser un reflejo del estado actual del problema y, *si fuera hacedero, una indicación para que temas tan importantes se aclaren definitivamente*”.

2.– Momento adecuado para pedir el suplicatorio. Ni demasiado pronto ni demasiado tarde.

Desde el punto de vista de la aplicación uno de los aspectos esenciales de la inmunidad es el momento en que debe solicitarse la venia parlamentaria, para poder proseguir la causa que afecta a un parlamentario.

Antes destacamos que el artículo 71.2 CE exige la autorización parlamentaria también para “inculpar” y no solamente para “procesar” y aventuramos que esta adición proviniera de los Reglamentos provisionales, cuya dicción iba en el sentido de anticipar la protección, en cuanto prohibían “*iniciar acción jurisdiccional o sancionadora que pueda dar lugar a privación de libertad (o) dictar(se) auto de procesamiento o de inculpación*” contra un Diputado o Senador.

Con tales textos a la vista, no es de extrañar que la Sala Segunda entendiera inicialmente que la concesión del suplicatorio era necesaria incluso para admitir a trámite una querella contra un aforado (ATS de 8 de octubre de 1991, corregida a instancia del Ministerio Fiscal por el Auto 2083/1991 de 7 de noviembre, –ECLI: ES:TS:1991:2083A Id Cendoj: 28079120011991201548 en la causa especial del secuestro de Segundo Marey), o bien que procedía solicitarlo tan pronto se admitiera a trámite la querella y como primera medida.

El ámbito técnico de la discusión está condicionado por el contraste entre “procesados” e “inculcados”, es decir, entre el “procesamiento” del procedimiento abreviado, que tiene un momento y requisitos claros (artículo 779,1 4ª LECr); y la inculpación que no tiene un equivalente procesal

análogo en el proceso ordinario y , además, puede tomarse en un sentido más amplio, material, como “imputación judicial” cualquiera sea la forma en que se produce.

Como resumiré el FJ 5 del Auto 738/2013, de 31 de enero, (ECLI: ES:TS:2013:738A Id Cendoj: 28079120012013200110 N° de Recurso: 20663/2012 Ponente: ANTONIO DEL MORAL GARCIA), la práctica de la Sala Segunda se estabilizará a la postre en una interpretación de “inculpación” como decisión asimilable al procesamiento del procedimiento abreviado. La consecuencia es que, el suplicatorio solamente debe tramitarse cuando existen “*indicios muy sólidos*” contra el aforado, “*un plus superpuesto al propio seguimiento del proceso*”. La formulación canónica se encuentra en el Auto de la Sala de 28 de Febrero de 1995, Causa especial n° 880/91): (para que esté justificado dirigir suplicatorio) “ha de existir la fundada sospecha de la participación de una persona en un hecho punible, no obstaculizada por la ausencia de algún presupuesto procesal que impida el procesamiento, o por la evidencia de la concurrencia de causas de extinción y, en menor medida, de exención de la responsabilidad penal”.

Como la Sala Segunda está supliendo al legislador, no extrañará que su argumentación esgrima motivos de política legislativa y se refiera a las percepciones sociales, sin limitarse a exponer el contenido del derecho dado; es decir, que muestre las trazas de una Exposición de Motivos: La “solicitud de suplicatorio socialmente no se interpreta de forma aséptica, sino que traslada la imagen de concurrencia de unos indicios muy sólidos equiparables a los que en la praxis determinan un auto de procesamiento”; esta solicitud es una decisión, “que puede tener cierta trascendencia social y que puede comportar descrédito (ATS de 14 de noviembre de 1996)”. (El carácter “estigmatizador” del suplicatorio, tomado socialmente como equivalente de una imputación judicial, había sido ya subrayado por el ATS 3585/1996 de 14 de noviembre – ECLI: ES:TS:1996:3585A Id Cendoj: 28079120011996200089 14/11/1996 N° de Recurso: 2530/1995).

Así pues, dado que socialmente, la solicitud de suplicatorio se toma como prueba de que existen indicios sólidos, de que el caso es grave y la acusación pudiera estar fundada, no se debe solicitar más cuando tal fuera el caso. De otro modo se perjudicaría al parlamentario, estigmatizándole con un suplicatorio que puede resultar injustificado y prematuro.

La Sala Segunda ha debido también enfrentarse al problema de los suplicatorios tardíos. La evolución que hemos resumido en los párrafos interiores, supone que habrá una investigación en la Sala, (o habrá existido en el tribunal territorial, antes de elevar exposición razonada a la anterior), anterior a la remisión del suplicatorio y encaminada a detectar o descubrir, ese “sólido fundamento” que pueda justificar su remisión.

Pero surge entonces la cuestión de los límites de esa investigación preliminar. Porque no puede comportar, dirá la Sala –y ratificará el Tribunal Constitucional, en las sentencias recién citadas–, medidas o diligencias que supongan una “inculpación material”, es decir, que evidencien por sí mismas, un juicio provisional de culpabilidad o de alta probabilidad de la misma por parte del instructor, como sería un auto de prisión, unas medidas cautelares o bien diligencias probatorias tan directamente referidas o dirigidas a la persona del aforado que permitan considerarlas equivalentes a un juicio formal de imputación por parte del órgano judicial que las adopta.

Si tal sucediese, se estaría dando una inculpación judicial, no formal, sino material, y se estaría vulnerando la prerrogativa de inmunidad, porque tal inculpación material se produciría sin previa autorización parlamentaria.

Pues, en efecto, en esta doctrina de la Sala está operando un concepto material de la “inculpación” del artículo 71.2 LEC, que no es tanto, o no solamente, un momento procesal, ni menos un momento procesal reservado o limitado al proceso penal ordinario, cuanto un resultado o situación, en la que el proceso, la investigación, se está dirigiendo directamente contra el parlamentario. Supuesto o situación que no puede lícitamente darse si no ha mediado la previa autorización parlamentaria.

El Tribunal Constitucional señalará como prohibidos (en cuanto suponen esa “inculpación material”), los “actos que en sí mismos determinen la sujeción de un parlamentario a un procedimiento penal, ya sea mediante la expresión de un juicio formal de inculpación o a través de la práctica de otras diligencias que materialmente entrañen ese mismo significado”. Y que, “... desde el momento en que el Juez cuente con elementos suficientes para adoptar alguno de los referidos actos, está obligado a solicitar inmediatamente el suplicatorio”.

Ahora bien, lo determinante parece ser evitar que, de manera prematura y por tanto injusta, se dé aquél efecto estigmatizador que tiene la remisión de un suplicatorio.

Lo prueba el ATS 738/2013, de 31 de enero, que no solamente mantiene una medida de alejamiento ya adoptada por el juez territorial contra quien era Senador, sino que lo hace diciendo que no requiere de autorización parlamentaria. Y a este respecto señala que el senador afectado no se había quejado en absoluto de que la medida se hubiera pedido sin la previa autorización parlamentaria, de modo que, observa el Magistrado, el acuerdo de mantener la medida sin previa tramitación de suplicatorio, convenía al confesado interés del imputado, en evitar la estigmatización que la tramitación del anterior lleva consigo.

3.— ¿Vulnera un derecho fundamental del representante una inculpación material sin suplicatorio?

En el caso de que, sin haberse solicitado el suplicatorio, se produjera una “inculpación material” en el sentido visto, esto no conllevaría automáticamente la lesión de un derecho fundamental, que podría invalidar otras pruebas conforme a la doctrina de los “frutos del árbol envenenado”.

Decimos lo anterior porque la STC 123, FJ 7, después de pasar revista a los pretendidos actos de investigación directa del Instructor a los que se imputaba vulneración del artículo 23.2 CE (que también consagra un derecho fundamental protegible en amparo, agregaba que “... tampoco se denuncia ni se acredita que las diligencias practicadas hayan imposibilitado, o siquiera afectado, el cumplimiento efectivo por el demandante de amparo de sus funciones parlamentarias y que la actuación judicial cuestionada hubiera desconocido, en consecuencia, la finalidad institucional de la prerrogativa en cuestión”.

Aunque *obiter dicta*, estas palabras indicarían que la lesión del citado derecho fundamental del representante no se produce por la mera inculpación material sin previa venia parlamentaria, siendo además preciso que produzca una perturbación en el ejercicio de las funciones representativas.

4.– Exposiciones razonadas y delitos conexos.

Esa doctrina de la Sala Segunda se manifiesta también para los dos casos que contempla el artículo 2 de la ley de 9 de febrero de 1912, de que (1) “incoado un sumario por un Juez de Instrucción ..., apareciesen indicios de responsabilidad contra algún Senador o Diputado”, o de que, (2) “instruyéndose contra persona que, hallándose procesada, fuese elegida Senador o Diputado”; conforme a la dicción del precepto, el juez de instrucción debe, en el caso (1) “remitir(á) las diligencias en el plazo más breve posible al Tribunal Supremo” o , (2) hacerlo “inmediatamente que tuviere noticia de su proclamación”.

A pesar de esa dicción literal, que pareciera imponer una inmediata remisión, la Sala Segunda no lo ha entendido así, sino que ha admitido y (en realidad), exigido, una previa depuración de los hechos por parte del juez a quo, esgrimiendo, en contra del tenor literal del recordado precepto, el carácter excepcional y de interpretación restrictiva, de la competencia de la Sala para el enjuiciamiento de personas aforadas por razón del cargo.

Esta justificación concierne particularmente al caso de que existan varios imputados y solamente alguno o algunos tengan la condición de aforados.

La Exposición razonada que se eleve y la actividad procesal anterior, deberán entonces orientarse en el doble sentido de la individualización de la conducta indiciaria y provisionalmente reprochada al aforado, y de la justificación de que tales indicios son racionales y suficientes para justificar la asunción de la competencia por la Sala Segunda.

Eta doctrina de la Sala Segunda tiene buen cuidado en subrayar que la permanencia de la causa en el juzgado territorial en modo alguno puede privar al aforado imputado de las posibilidades de defensa que competen a todo ciudadano conforme al art. 188 LECr, desde el momento inicial en que surge la imputación. Por ello, se cita e invoca también, en justificación de este planteamiento, el artículo 188 bis introducido precisamente con esa finalidad y al que de inmediato nos referiremos. También se invoca en este sentido por el TS, la STC 189/90, (Pleno), de 15 de noviembre, que interpreta el artículo 790 y concordantes LECr en el sentido de la plenitud ab initio de los derechos de defensa del imputado.

¿Cuál ha de ser el alcance de esa indagación previa, permitida e incluso exigida, por esta doctrina?

No podrá llegar a la “inculpación material” (SSTC 123 y 124/2001), es decir, a una investigación directa de la persona o bienes del aforado, como tampoco, a acordar una medida cautelar que le afecte. Positivamente, el contenido viene dado por la de la Exposición razonada en que podría desembocar y que, conforme señala el ATS de 2 de octubre de 2012 (IdCendoj: 28079120012012202067, debe permitir “una más fundada decisión” (de la Sala Segunda), “no ya sobre la racionalidad de los indicios de existencia de infracción penal, sino de los que pueda haber de participación en ella del aforado y ello recibiendo su declaración al amparo del art. 118 bis LECrm., introducido tras la reforma por LO 7/02 de 5 de julio”; “deben depurarse en el Juzgado de Instrucción de origen cuantas diligencias sean precisas para completar la investigación de los hechos, al efecto no solo de acreditar los mismos sino también el grado de participación que en ellos hubiera podido tener la persona aforada, lo que pasará por recibirle declaración si voluntariamente se presta a ello”. En el mismo sentido, ATS de 3 de diciembre de 2012, rec. 20487/2012.

¿Qué nivel, grado o calidad han de alcanzar esos indicios? La STS 277/2015, de 3 de junio, señala que “la jurisprudencia ha evolucionado hacia *un nivel de indicios cualificado*. ... cuando se comprueba que existen *indicios sólidos de responsabilidad frente a un aforado*. No basta cualquier sospecha o conjetura”. El Auto del TSJ de la Comunidad Valenciana, sec., 1ª núm. 12552/2012, de 3 de diciembre), se expresa en parecidos términos: “no basta con el dato subjetivo de imputación de unos hechos a quien goce de aforamiento pues es necesario: uno, que se depuren cuantas diligencias de investigación sean necesarias para completar la investigación y, dos, que al hilo de lo anterior aparezcan indicios racionales de criminalidad o sospechas fundadas o verosímiles de la participación del aforado ... *Será entonces, y solo entonces, cuando proceda enviar la correspondiente exposición razonada*”.

IV. LOS DERECHOS DE DEFENSA DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES. EL ART. 118 BIS INTRODUCIDO POR LEY ORGANICA 7/2002

1.— Una reforma nacida en la Comisión de Suplicatorios del Senado.

Esta modificación de la ley de enjuiciamiento criminal parte de un Informe solicitado por la Secretaria General del Senado al autor de estas

líneas, provocada por las continuas quejas que suscitó la excepcional frecuencia de suplicatorios en la VIª legislatura (vid. Supra). Como letrado adscrito a la Comisión había constatado cómo, los senadores afectados declaraban, en el trámite de audiencia, que solamente sabían del asunto a través de los medios de comunicación; muchos habían querido prestar declaración, otros personarse en el procedimiento. Pero el Juez instructor no lo permitía, por temor a que con ello se invalidara toda su instrucción, por la falta del autorización parlamentaria previa tramitación y concesión de suplicatorio.

Para remediar esta situación, se proponía el reconocimiento a los Diputados y Senadores de los mismos derechos de audiencia y defensa que el artículo 118 LECr reconoce a todo ciudadano, considerando, a la luz de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y por la doctrina científica, que esto no contradecía el dictado del artículo 71.2 CE, pues este solamente prohibía realmente la inculpación material sin que puedan considerarse iguales las condiciones de imputado, por una parte, y de inculpado o procesado, por otra parte.

Se formuló la correspondiente proposición de ley en tal sentido, con una Exposición de Motivos que reproducía las conclusiones del Informe (de ahí su extraña redacción en tiempo condicional, no indicativo); y con un texto posiblemente demasiado escueto y ambiguo. Se aprobó, se remitió al Congreso, volvió de allí sin modificaciones y quedó convertida en ley vigente.

Concluido este intervalo auto publicitario, añadiremos que esta reforma encontrará alguna incomprensión más que resistencia, pues en ocasiones se entenderá como un trámite formal adicional, que hubiera de sustanciarse a la conclusión de la instrucción y previamente a la elevación de los autos al tribunal competente por razón de las personas aforadas. Trámite que contendría la posible declaración voluntaria del imputado. No se trata en absoluto de esto, sino de asegurar desde el inicio de la instrucción, a quien apareciera como imputado, las mismas posibilidades de defenderse en el proceso, pero sin dar lugar a la inculpación material –de donde el carácter voluntario de esa declaración. Fueron notorias las críticas al precepto por el Juzgado de Instrucción nº 6 de Sevilla en la llamada macro causa de los ERE, (vid., sin embargo, el Auto de la AP Sevilla de 8 de agosto de 2013, Id Cendoj: 41091370072013200001, explicando perfectamente el sentido del nuevo precepto).

El Auto del TS 738/2013 (ECLI: ES:TS:2013:738A Id Cendoj: 28079120012013200110 de 31 de enero, N° de Recurso: 20663/2012 Ponente: ANTONIO DEL MORAL GARCIA), invocará sin embargo esta innovación legislativa como respaldo a la interpretación por la Sala Segunda, de la “inculpación” del artículo 71.2 CE como equivalente del “procesamiento”, autorizando una indagación previa sin concesión del suplicatorio, aunque con el límite de la inculpación material (FJ 5): “Diferenciando entre “imputado” e “inculpado” establece la obligación de conferir el traslado del art. 118 y la posibilidad de defensa cuando se incoe un proceso contra un Diputado o Senador, con independencia de que no exista suplicatorio, que, en el espíritu de tal reforma, solo procederá trasmitir cuando concurren indicios más robustos”.

V. LA CONCESIÓN DEL SUPPLICATORIO COMO EVENTO NORMAL EN UN SISTEMA NORMAL

La parábola de que hablamos al principio puede también tomarse en la primera acepción del vocablo, como relato sencillo que encierra alguna verdad o enseñanza.

Lo que la experiencia expuesta demuestra es que los suplicatorios son escasos y se conceden casi siempre, en la actualidad, porque así debe ser en un sistema político normal y correctamente constituido.

Todo el desarrollo de la figura por vía de derecho judicial o jurisdiccional, camina en la doble dirección indicada.

Las reglas sentadas por la Sala Segunda, para evitar los suplicatorios prematuros, suponen, en la práctica, que no llegarán a las Cámaras más que los que tengan un sólido fundamento indiciario.

En igual sentido, la investidura del parlamentario con la condición de imputado, la posibilidad ofrecida de prestar declaración, pero también de ejercitar todas facultades que como parte imputada corresponden al ciudadano del común, evitan también los suplicatorios prematuros, carentes de fundamento. Pues el interesado habrá tenido la oportunidad de explicarse, de allegar pruebas, de defenderse, en suma.

El suplicatorio no puede tramitarse ya precipitadamente, sino como conclusión de una investigación previa, que tanto si se ha desarrollado inicialmente por el juez territorial, como por la Sala Segunda, habrá servido para encontrar los sólidos indicios que justifiquen su remisión. Y esto, cualquiera sea la clase de procedimiento penal, según la naturaleza de los delitos imputados.

Y llegado el suplicatorio a la Cámara, vendrá así apoyado por esa investigación previa. Desarrollada en el Juzgado territorial, cuyas conclusiones sintetizará la exposición razonada por la que se eleva la causa al Supremo; o por la investigación desarrollada por el magistrado instructor delegado al efecto por la Sala Segunda. Y en los dos casos, después de superar el filtro de la propia Sala, que no ha devuelto la causa al juez territorial, que ha estimado procedente remitir el suplicatorio.

Y llegado el suplicatorio a la Cámara, entrará en juego la doctrina constitucional expuesta que exige la justificación de la decisión, establece los criterios y finalidades constitucionalmente admisibles a la hora de adoptar una decisión u otra.

La condición de imputado del que habrá estado investido el parlamentario afectado, restringirá ahora, si se quiere de manera paradójica, su margen de argumentación en contra de la concesión. No podrá alegar que no ha podido saber de qué se le acusa, que no se le ha permitido defenderse, que si hubiera podido declarar todo habría quedado aclarado.

Piénsese en la situación del parlamentario imputado que ha declarado y ha podido alegar y probar, ante la Sala segunda. ¿Cómo sostener que a pesar de que esta dispensa, se supone, la justicia penal de mayor calidad en nuestro sistema, se es víctima de una persecución política? El afectado habrá declarado, o habrá gozado de la oportunidad de hacerlo. Pero a pesar de ello, la Sala Segunda ha remitido el suplicatorio.

En definitiva, que se hace muy difícil la justificación de una denegación. Y por esta razón no se producen.

VI. PERSPECTIVAS DE FUTURO. ¿INMUNIDAD SIN AFORAMIENTO? EL SOBRESEIMIENTO PROVISIONAL

El resultado resumido en el apartado anterior, es el alcanzado por una Inmunidad estrechamente unida al aforamiento ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

Y al comienzo señalamos cómo, mientras que no parece existir polémica especial acerca de la Inmunidad, sí que existe sobre el aforamiento.

Hay que preguntarse, entonces, qué sería de la inmunidad parlamentaria, sin el aforamiento ante la Sala Segunda.

No me cabe duda de que ambas figuras forman un sistema, sin que pueda tocarse un elemento sin repercusión en el otro.

Pues son vasos comunicantes. Hemos visto cómo, merced a este último, merced a la prudente labor de suplencia llevada a cabo por la Sala Segunda, en condiciones harto difíciles (recordamos las dos causas célebres antes indicadas), la Inmunidad tiene ahora una administración o gestión adecuadas, en su estadio procesal, pre parlamentario.

Si el aforamiento desapareciera, podría producirse una vuelta de la inmunidad, una nueva etapa explosiva y silvestre, con numerosos suplicatorios, frecuentes denegaciones, polémica y crisis de la figura.

Como decía un viejo maestro italiano, en el horóscopo de un parlamentario siempre existe la posibilidad de un fiscal faccioso (en Italia, como se sabe, es el fiscal quien dirige la investigación, y tan notoria como extrema la independencia de cada fiscal, como de cada fiscalía territorial o sectorial).

Quizás esta frase se hiciera aplicable a nuestro caso, sea el Juez o el Fiscal quien a la postre quede, en nuestro ordenamiento procesal, como director y responsable de las instrucciones.

El fiscal (juez), faccioso, o simplemente atraído por la notoriedad y la fama, podría añadirse.

Para el caso de que todos estos pronósticos, temores o sospechas, se materializaran, aportamos dos observaciones:

La primera, que en esta hipotética vuelta con fuerza de la inmunidad, habría que releer atentamente la doctrina del Tribunal Constitucional que, como hemos señalado, proporciona elementos para delimitar un espacio de administración material de la inmunidad, con margen de apreciación y error y auto restricción de aquél; ya hemos destacado cómo aquélla acepta el juego del principio de proporcionalidad, reconoce el valor cualificado del bien jurídico de la composición y funcionamiento de las Cámaras conforme a la voluntad originaria del cuerpo electoral. Al indicar la costumbre y usos parlamentarios como norma idónea, esa doctrina admite también una dosis de flexibilidad, tanto en los criterios generales y objetivos que codifique, como en su aplicación práctica.

Suscita cierto escepticismo en el observador, la llamada de dicha doctrina, a una administración de la inmunidad sin acepción de colores políticos.

Pero hay que terminar con una nota positiva y concreta: Bastarían tres palabras del legislador (recuerdo obviamente a Von Kirchmann), para que todo cambiara en esta materia, si hicieran que, por fin, la denegación del suplicatorio tuviera como efecto el sobreseimiento provisional, no libre y definitivo como hoy sucede. Tres palabras o alguna más, en materia de prescripción, de pluralidad de autores, de delitos conexos, pero no tantas que no pudieran de una vez meditarse y ponerse en los códigos.

Se rebajaría así drásticamente el dramatismo de la figura, que ya no podría eximir de responsabilidad, sino retrasar su exigencia.

Y resultaría mucho más fácil encontrar y estabilizar ese espacio parlamentario de la inmunidad; que a pesar de todo sigue siendo útil, necesaria y posible.

Pero esta será otra historia, quizás para el próximo aniversario de esta Revista.

BIBLIOGRAFÍA

MARTÍN RETORTILLO, L.: *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1994 (Cuadernos y Debates nº 46).

LEXARTIS Y DEBIDO PROCESO: PRESUPUESTOS DE LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA CONTEMPORÁNEA

Sylvia MARTÍ SÁNCHEZ
Letrada de las Cortes Generales

RESUMEN

La disciplina parlamentaria constituye un conjunto normativo tendente a facilitar el funcionamiento ordenado y el debate, a cuyo efecto se dota a ciertos órganos parlamentarios de un abanico de facultades cuyo uso proporcionado es condición sine qua non para el cumplimiento de los objetivos para las que fueron diseñadas. Para evitar que se produzca una vulneración de los derechos de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones, la jurisprudencia exige la aplicación de principios propios del ámbito sancionador, si bien tamizados por las peculiaridades de la vida parlamentaria.

Palabras clave: disciplina parlamentaria; procedimiento sancionador; principio de legalidad.

ABSTRACT

The body of rules regulating parliamentary discipline tends to guarantee the fair and proper debate in Parliament. The proportional use of disciplinary powers and the respect to due process in the course of disciplinary proceedings is a necessary condition required by the jurisprudence in order not to violate the fundamental rights of parliamentarians.

Key words: parliamentary discipline; disciplinary proceedings; principle of legality

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES GENERALES. II. LA APORTACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. III. LAS EXIGENCIAS DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. IV. CONCLUSIONES

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El honor que supone trabajar en y para el Parlamento permite ser testigos del respeto que impone cuando abre sus puertas a los ciudadanos, quienes conscientes del peso de la historia, buscan también inmortalizar el presente con la oportunidad de saludar y retratarse con sus señorías. Son momentos en los que se visualiza con nitidez la consideración que los ciudadanos tienen por la dignidad de la institución que los representa. Es al servicio de la misma que el ordenamiento jurídico ha puesto diversas herramientas, todas ellas pensadas en garantía de la institución y no como privilegios individuales de los parlamentarios o de los altos cargos parlamentarios. Tenemos el caso evidente de prerrogativas como la inviolabilidad, la inmunidad o el aforamiento, pero también el de la disciplina. Es con esta perspectiva con la que abordaremos una breve reflexión sobre la disciplina parlamentaria, área que no puede prescindir de la consideración de los derechos fundamentales de representantes y por ende de representados, pero respecto de la que tampoco puede pasarse por alto el enfoque institucional.

De las varias definiciones que contempla el diccionario de la Real Academia nos quedamos con la que define el verbo *disciplinar* como el *imponer o hacer guardar la disciplina*, entendida ésta a su vez como *observancia de leyes y reglamentos*. Descartamos aquí la definición de *instruir, enseñar a alguien su profesión, dándole lecciones*, por la obvia razón de que a los parlamentarios se les presupone el conocimiento y el saber estar que acompaña a su condición de representantes de todos y cada uno de los ciudadanos. Ya veremos que esta asunción tiene además trascendencia jurídica. Tampoco nos vale la acepción de *azotar, dar disciplinazos por mortificación o por castigo*, porque el carácter punitivo que pueda buscarse en la disciplina parlamentaria es completamente secundario y residual respecto de la garantía que supone para la institución tanto su funcionamiento ordenado, correcto y civilizado como su imagen pública.

La ubicación sistemática de la regulación de la disciplina parlamentaria en el Reglamento del Congreso de los Diputados así lo confirma: se aborda en el capítulo octavo dentro del título IV dedicado a las disposiciones generales de funcionamiento¹. Es también ilustrativa la agrupación de los

¹ El Reglamento del Senado dedica a la disciplina parlamentaria los arts. 101 a 103. Las consideraciones que hacemos aquí en relación con la regulación del Reglamento del

preceptos relacionados con la disciplina en tres secciones diversas. La primera de las secciones (arts. 99 a 101), que lleva por título *de las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los Diputados*, regula los órganos sancionadores (Presidente, Mesa y Pleno) y tipifica las sanciones por quebrantamiento de los deberes de los Diputados, como dejar de asistir voluntariamente a las sesiones, quebrantar el deber de secreto, portar armas dentro del recinto parlamentario, negarse a abandonar el salón de sesiones tras haber sido expulsado o invocar o hacer uso de su condición de parlamentario para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional. La segunda sección (arts. 102 a 104), como su propio título indica *—de las llamadas a la cuestión y al orden—*, regula las potestades del Presidente a los efectos de garantizar el adecuado desarrollo de las sesiones, mientras que la tercera sección (arts. 105 a 107) *—del orden dentro del recinto parlamentario—* habilita al Presidente a la adopción de aquellas medidas que exija el ejercicio de sus facultades de policía reconocidas con carácter muy genérico en el art. 72.3 de la Constitución, ya se trate de diputados o de cualquier otra persona que se halle en el recinto parlamentario.

El hecho de que solamente el art. 105 RC haga referencia a la Constitución no quiere decir que la disciplina parlamentaria no tenga fundamento constitucional. Ciertamente nuestra Carta Magna no es tan explícita como otras, por ejemplo la Constitución de los Estados Unidos, cuyo artículo segundo proclama que cada Cámara puede castigar a sus miembros cuya conducta sea improcedente y expulsarlos de su seno con el asentimiento de las dos terceras partes. No obstante, la regulación de esta materia está sin duda implícita en el art. 72.1 CE que al atribuir a las Cámaras el establecimiento de sus propios reglamentos, la aprobación de sus propios presupuestos y la regulación conjunta del estatuto del personal de las Cortes Generales, no hace sino constitucionalizar la tradicional autonomía parlamentaria.

Veremos más adelante cómo la evolución del concepto de autonomía parlamentaria y la erosión de los *interna corporis acta* tiene su impacto sobre la disciplina parlamentaria, pero antes puede ser ilustrativo llamar la atención sobre algunos aspectos de la regulación reglamentaria. Desde el

Congreso son generalmente aplicables al tratamiento de la disciplina parlamentaria en nuestro ordenamiento jurídico.

punto de vista del principio de tipicidad podemos decir que la regulación tanto del tipo como de las sanciones es relativamente exhaustiva, sin perjuicio de la utilización de conceptos jurídicos indeterminados perfectamente aceptables dadas las modulaciones del principio de legalidad en este ámbito. Dejar de asistir a las sesiones, quebrantar el deber de secreto, portar armas dentro del recinto, negarse a abandonar el salón de sesiones tras haber sido expulsado, invocar la condición de parlamentario para actividad mercantil, industrial o profesional, o promover desorden grave, alteración del orden de las sesiones, utilizar palabras o conceptos ofensivos para el decoro de la institución, no son solamente conductas todas ellas identificables y evitables, sino que llevan claramente asociadas las sanciones correspondientes, ya se trate de privación de derechos, suspensión temporal, retirada de la palabra o prohibición de asistir al resto de la sesión.

Contrasta esta regulación con la amplitud de las reglas que encontramos en algunos ordenamientos anglosajones; traemos aquí a colación las aprobadas por la Comisión de Ética de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, que simplemente disponen “*with respect to the sanctions that the Committee may recommend, reprimand is appropriate for serious violations, censure is appropriate for more serious violations, and expulsion of a Member or an officer or employee is appropriate for the most serious violations*”². Por violación se entiende cualquier conducta que afecte al decoro, integridad o reputación de la Cámara. Sin embargo, hay que reconocer que si esta formulación de conductas y sanciones es mucho más vaga y genérica, lo que podríamos llamar el procedimiento sancionador propiamente dicho es marcadamente detallado, pudiendo calificarlo de verdadero *due process*. Bien es verdad que entre nosotros la suspensión es la sanción máxima, mientras que el sistema americano en la tradición del parlamentarismo anglosajón contempla una sanción mucho más grave como es la pérdida de la condición de miembro³.

Hay muchos casos de disciplina parlamentaria, los directamente vinculados al funcionamiento de la sesión, en los que la inmediatez de la

² *Rules of the House Committee on Ethics* (24 g)), March 22, 2017, 115th Congress.

³ “The practice of expulsion is not so much disciplinary as remedial, not so much to punish Members as to rid the House of persons who are unfit for membership”, MAY, E.: *Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. Sir Barnett Cocks London, 1964, p. 105.

sanción es condición *sine qua non* de su legalidad, se impone durante el acaloramiento y tensión del debate, sin que a la Presidencia pueda darle tiempo a valorar pausadamente las circunstancias de la transgresión. En estos supuestos no puede exigirse *due process* alguno más que las advertencias que procedan y el razonable sentido de mesura y proporción que con carácter general debe regir la actuación de los órganos rectores de la Cámaras. Sin embargo, para los casos previstos en la sección primera, los reconducibles al incumplimiento de los deberes de los Diputados, sí que se contemplan más requisitos procedimentales. Así, en los casos en los que corresponda a la Mesa la imposición de sanción por dejar el Diputado de asistir voluntariamente de forma reiterada o notoria a las sesiones o por quebrantar el deber de secreto, el art. 99.2 dice que el acuerdo de la Mesa será motivado y señalará la extensión y duración de la sanción que, recuérdese, puede consistir en la privación de alguno o de todos los derechos que le conceden los arts. 6 a 9 del Reglamento. Algo más explícito es el Reglamento cuando la suspensión temporal corresponde al Pleno en los supuestos de conducta persistente en relación con las infracciones del art. 99, cuando el Diputado portare armas dentro del recinto parlamentario, cuando se negare a abandonar el salón de sesiones tras haber sido expulsado o cuando invocare o hiciere uso de su condición de parlamentario para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional. Para estos supuestos el art. 101 establece que la propuesta –ya corresponda según los casos a la Mesa de la Cámara o a la Comisión del Estatuto de los Diputados– se someterá a la decisión del Pleno en sesión secreta, pudiendo intervenir los Grupos Parlamentarios por medio de sus portavoces, tras lo cual la Cámara resolverá sin más trámites. Se trata de una regulación algo más detallada, pero que deberá ser aplicada teniendo presente la evolución de la jurisprudencia constitucional en esta materia, sin olvidar tampoco las exigencias que se deducen de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. A ambas dedicamos los siguientes apartados.

II. LA APORTACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La constitucionalización como derecho fundamental del derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), correlativo del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), es lo que ha permitido al Tribunal Constitucional el control de los actos parlamentarios presuntamente vulne-

radores de derechos fundamentales, erosionándose con ello el arcano de los *interna corporis acta*. No obstante, como veremos, no por ello el Tribunal Constitucional ha dejado de reconocer especialidades en este ámbito, asumiendo de un lado las características propias del debate y procedimiento parlamentario y de otro, resaltando también la responsabilidad que pesa sobre los representantes públicos de conocer las pautas que han de regir su comportamiento en las cámaras.

De los ya numerosos recursos de amparo que ha ido resolviendo el Tribunal Constitucional podemos extraer varios temas recurrentes, entre los que destaca sin duda la aplicación del principio de legalidad a la disciplina parlamentaria, muy en relación asimismo con la prohibición de indefensión. No cabe ninguna duda de que la corrección del procedimiento parlamentario guarda una estrecha relación con el ejercicio general de la función representativa manifestada a través de las distintos derechos y facultades que confieren los reglamentos parlamentarios (art. 23 CE), especialmente cuando se trata de la limitación de los mismos. Si además estamos ante la imposición de sanciones, esa limitación ha de ser analizada a la luz del principio de legalidad recogido en el art. 25 de nuestra Constitución.

Es doctrina clara del Tribunal Constitucional que las garantías formales de dicho principio son aplicables en este ámbito, pero lo son con ciertas modulaciones a la vista de la propia naturaleza del ámbito parlamentario. Así, por lo que respecta al principio de legalidad en su vertiente de tipicidad, ya apuntábamos que los reglamentos están cuajados de conceptos jurídicos indeterminados y la ausencia de criterios de graduación y de correspondencia entre la gravedad de las infracciones y las sanciones es la regla general. Y a pesar de ello, se cumple con el principio de legalidad, porque se completa con la debida aplicación de los usos, costumbres y precedentes. Por eso, entre otros motivos, el Tribunal Constitucional, en la STC 78/2016 de 25 de abril, apreció la inconstitucionalidad de la sanción impuesta, porque en circunstancias similares que tuvieron lugar en sendas sesiones plenarias muy cercanas en el tiempo, a algunos de los diputados de la Asamblea de Madrid se les expulsó de forma inmediata del recinto parlamentario, sin que ninguno de ellos fuera suspendido de su cargo durante un mes, sanción que sí que se le impuso a la demandante.

Frecuentemente los recurrentes han dado a entender al Tribunal Constitucional que el principio de legalidad así entendido –una vaga regulación reglamentaria complementada por usos y precedentes– no cumple el objetivo de previsibilidad de la sanción que le es inherente. En respuesta a esta objeción, el Tribunal Constitucional recuerda el multisecular principio jurídico del deber de actuar conforme a la *lex artis*. El parlamentario no puede alegar desconocimiento de las reglas que forman parte del núcleo esencial de la función parlamentaria sin que ese desconocimiento “implique paralelamente la infracción de la *lex artis* parlamentaria, pues el primero de los deberes que configuran la *lex artis* en el ejercicio de cualquier profesión o cargo reside en procurarse el conocimiento de las reglas básicas conforme a las cuales ha de ejercerse la profesión o cargo” (STC 129/2006 de 24 de abril). Por referirnos al caso resuelto en la sentencia citada, ¿cómo puede desconocer un parlamentario que la conducta de pulsar el botón de presencia de otro parlamentario es una conducta sancionable por infringir los deberes del recto ejercicio del cargo?

Sin duda el de *lex artis* es en sí mismo un concepto jurídico indeterminado y para su aplicación al caso concreto la jurisprudencia, generalmente en el ámbito de la responsabilidad extracontractual de carácter médico, considera elementos tales como las circunstancias, la complejidad y en general indicadores de buena praxis, como, por ejemplo, los protocolos de actuación. Se entiende por lo tanto que los usos parlamentarios, la práctica y los precedentes sean al efecto tan relevantes y se dé por hecho cierto conocimiento de los mismos.

El parlamentario es en el Derecho contemporáneo un ámbito que las nuevas generaciones entenderán quizás mejor a partir del concepto de autorregulación que del de *interna corporis acta*. Vamos hacia un escenario en el que los códigos de autorregulación a nivel de sector y los códigos de conducta empresariales están cobrando cada vez mayor trascendencia jurídica. Por ejemplo, en el sector audiovisual dichos códigos definen los contenidos nocivos o perjudiciales para los menores y su quebrantamiento tiene consecuencias jurídicas. También aquí se han planteado dudas en relación con la potestad administrativa sancionadora y el principio de taxatividad, pero la jurisprudencia lo ha solventado obligando a los órganos administrativos sancionadores a aplicar, no ya el canon de interdicción de arbitrariedad, error patente o manifiesta irrazonabilidad derivado del art.

24.1 CE, sino un canon estricto de razonabilidad, especialmente trascendente “en los casos en que la frontera que demarca la norma sancionadora es borrosa por su carácter abstracto o por la propia vaguedad y versatilidad del lenguaje” (STC 86/2017 de 4 de julio). No pretendemos equiparar el parlamento a un sector autorregulado, sino mostrar las vías por las que la jurisprudencia adapta y modula las exigencias generales del principio de legalidad.

La falta de taxatividad en la redacción del tipo y de su sanción no puede por tanto equipararse en este ámbito a falta de previsibilidad o certeza, no solamente por el papel que aquí desempeñan los usos, costumbres y precedentes, que complementan la redacción reglamentaria, sino por la relevancia que ante una mayor laxitud en la redacción cobra el principio de proporcionalidad. En primer lugar, porque una sanción desproporcionada es imprevisible y, en segundo lugar, porque la proporcionalidad es un criterio de gradación –casi el único– ante la ausencia de tales en el Reglamento del Congreso y equivalentes. Quedó muy claro en la ya citada STC 129/2006 en la que, al tratar del límite máximo de la sanción de suspensión de la condición de parlamentario, el Tribunal Constitucional recordaba que si bien en abstracto esa sanción puede ser de cuatro años menos un día, en concreto la máxima duración posible dependerá en cada caso del tiempo de mandato que reste al parlamentario el día en que se formule la sanción. Ante esta circunstancia que el tribunal considera explicativa de la ausencia de criterios de graduación y de correspondencia entre la gravedad de las infracciones y las sanciones, cobra una especial relevancia el principio de proporcionalidad en el que tanto insistimos.

Esto nos lleva nuevamente a la *lex artis*, pero en este caso no desde la perspectiva del sancionado al que se le supone conocimiento de las reglas básicas de su oficio, sino desde la óptica de los órganos sancionadores que, rodeados de la tensión propia de la vida parlamentaria y en ocasiones al calor del debate, han de imponer la disciplina salvaguardando el decoro de la institución y los derechos fundamentales de los diputados. No está de más recordar aquí las palabras de Hipócrates: la vida es corta, la técnica larga de aprender, el momento propicio fugitivo, la experiencia personal engañadora y la decisión difícil.

Más allá del principio de legalidad en sus diversas manifestaciones, la imposición de sanciones, cualquiera que sea el ámbito, no puede obviar una serie de garantías procedimentales en general reconducibles al derecho fundamental a no padecer indefensión (art. 24.1). El Tribunal Constitucional ha abordado el derecho de los diputados a conocer la acusación y a defenderse y realizar alegaciones. Es importante recordar aquí que según la jurisprudencia constitucional “el derecho a conocer la acusación no implica que en la fase de inicio del procedimiento exista obligación de precisar de forma absoluta los hechos y la calificación jurídica correspondiente, sino que la acusación va precisándose de forma gradual al desarrollo del procedimiento” (STC 41/1998 de 24 de febrero). Esto implica que lo realmente relevante es que el diputado tenga la posibilidad de participar en el proceso, que conozca la infracción que se le imputa y que pueda defenderse formulando alegaciones. Por lo tanto, no se puede decir que la inexistencia de un trámite específico de audiencia implique *per se* la vulneración del derecho de defensa (STC 192/2011 de 12 de diciembre). La precisión no está de más, pues no regulan los reglamentos un procedimiento detallado para la imposición de sanciones que pueda equipararse con la tramitación de un expediente sancionador en el ámbito administrativo. El *due process* ha de ser entendido en este caso como la garantía del respeto al derecho de defensa en el marco habitual de los procedimientos parlamentarios.

Al tratar de las garantías procedimentales hemos de recordar que el deber de motivación en el ámbito sancionador incluye la obligación de fundamentar los hechos, la calificación jurídica y la sanción impuesta. En definitiva, el acuerdo ha de explicitar las razones o criterios jurídicos que fundamentan la decisión. Como recuerda el Tribunal Constitucional, hay un deber general de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente cualquier decisión que suponga una limitación al ejercicio de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos. Este deber general se concreta cuando se trata de la imposición de sanciones en el sentido inmediatamente mencionado de incluir en el acuerdo sancionador los fundamentos de hecho, la calificación jurídica, la exteriorización de los elementos de juicio y la sanción a imponer (STC 140/2009 de 15 de junio).

Una vulneración de los principios del art. 25 o del art. 24 de la Constitución en relación con la disciplina parlamentaria implicaría de forma

refleja la vulneración del derecho fundamental del art. 23.2. En el caso resuelto por la STC 78/2016 la demandante invocaba asimismo la vulneración de la libertad de expresión (art. 20.1a)) y la inviolabilidad parlamentaria de la que se derivaría la imposibilidad de aplicar la normativa disciplinaria interna limitadora de la libertad de expresión de los diputados. Mientras que la vulneración de la libertad de expresión sería reconducible al art. 23.2, en el caso de la inviolabilidad parlamentaria es preciso subrayar que, por su naturaleza y objeto, la aplicación al ámbito de la disciplina parlamentaria es completamente improcedente. No es ocioso recordar que la inviolabilidad, que el art. 71 de la Constitución otorga a diputados y senadores por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, nace y es todavía en la actualidad, una garantía frente a perturbaciones externas para que el debate pueda desarrollarse en las Cámaras de forma libre. Se atribuye a senadores y diputados individualmente, pero en cuanto prerrogativa parlamentaria tiene una dimensión institucional que los británicos expresan claramente cuando hablan de *parliamentary privilege*.

Hemos visto como el Tribunal Constitucional intenta acomodar –y creemos que con bastante fortuna– las exigencias derivadas de los derechos fundamentales a la esfera de la disciplina parlamentaria, un ámbito en el que la doctrina de los *interna corporis acta* ha ido cediendo para dar entrada a la prohibición de indefensión y al principio de legalidad. Es una evolución común a los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno y, ahora que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre la disciplina parlamentaria, queda por ver cómo se desenvolverán en el futuro.

III. LAS EXIGENCIAS DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHO HUMANOS

En este apartado procederemos a comentar con cierto detenimiento la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Karácsony y otros contra Hungría* de 17 de mayo de 2016. Su relevancia responde a un doble motivo. Por un lado, aborda por primera vez los efectos de la disciplina parlamentaria sobre el derecho a la libertad de expresión, aunque no es la primera vez que se pronuncia sobre el derecho a la libertad de expresión de los parlamentarios. Recuértese que ya en la sentencia *Castells c. España* de 23 de abril de 1992 el TEDH consideró que las sanciones penales impuestas al entonces senador vulneraban el derecho a la libertad de expresión que, importante para cualquier persona, lo es muy particularmente para un elegido

del pueblo y más aún cuando se trata de un parlamentario de la oposición. Es cierto que las declaraciones en cuestión no se produjeron en el seno del parlamento, por lo que no se debatió el tema de la inviolabilidad en relación con el derecho a la libertad de expresión (art. 10) y el derecho de acceso a los tribunales (art. 6), que sí que se abordó en la sentencia *A. c. Reino Unido* de 17 de marzo de 2003, en la que el Tribunal se pronunció aceptando la inviolabilidad como restricción del derecho de acceso a los tribunales.

En segundo lugar, es evidente el impacto que puede tener en ordenamientos con presidencias fuertes y celosos de su autonomía como el británico, y aunque no requiere de mayor comentario, sí que explica que el Reino Unido haya presentado unas alegaciones muy expresivas como parte interesada al amparo del art. 44 de las Normas de Procedimiento del TEDH.

A efectos de entender el caso resumiremos brevemente los antecedentes. Durante el transcurso de una sesión plenaria dos parlamentarios del partido de la oposición (Diálogo por Hungría) colocaron pancartas en el hemiciclo en las que acusaban al partido del Gobierno de robar y mentir. El presidente, según lo que consta en el Diario de Sesiones, solicitó de los parlamentarios mencionados que retiraran la pancarta y ante su indiferencia, instó a los ujieres a hacerlo, tras lo cual se recuperó el ritmo de la sesión. De acuerdo con la normativa interna del parlamento húngaro (Ley no.XXXVI de 2012), en una sesión ulterior, el presidente sometió a votación del órgano plenario la imposición de una sanción pecuniaria a los parlamentarios causantes del altercado por alteración grave del orden parlamentario, propuesta que se votó a favor sin más debate.

Al repetirse hechos parecidos en una sesión posterior, el presidente sometió nuevamente a consideración del pleno la imposición de una sanción pecuniaria – esta vez más elevada dada la reincidencia – por alteración grave del orden parlamentario.

A este caso se acumula otro similar en el que tres parlamentarios fueron sancionados con multas pecuniarias por alterar gravemente el orden parlamentario colocando pancartas, usando megáfonos e introduciendo carretillas con tierra durante el debate y votación del proyecto de ley en materia de transferencia de terrenos agrícolas y forestales. Habida cuenta de

la gravedad de los desórdenes, que incluso obligaron al presidente a alterar el procedimiento de votación, se les impuso la sanción máxima (510 euros).

Los sancionados recurrieron a la Corte Constitucional impugnando diversos preceptos de la Ley del Parlamento en materia de disciplina parlamentaria por considerarlos contrarios al derecho a la libertad de expresión protegido por el art. 9 de la Constitución húngara. El recurso fue desestimado al considerar la Corte Constitucional que el derecho a la libertad de expresión de los parlamentarios está limitado por las normas en materia de disciplina parlamentaria que el órgano se da en virtud de su autonomía y ejecutadas por el presidente en aplicación de sus potestades disciplinarias de conformidad con lo recogido en la Constitución. Si bien es cierto que las sanciones impuestas fueron las más graves de las previstas, el tribunal consideró que el presidente se ajustó a lo dispuesto en la norma, pues ésta, en el momento de los hechos, no recogía la necesidad de que los sancionados fueran previamente llamados al orden o advertidos de las posibles consecuencias de su conducta. En una interpretación clásica de los *interna corporis acta*, apreció la Corte Constitucional que los recursos previstos en la Constitución son remedios efectivos pensados para el ámbito jurisdiccional, no para el parlamentario, en el que rige sin más el principio de autonomía.

Invocando la vulneración de su derecho a la libertad de expresión garantizado en el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, los parlamentarios recurrieron ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, reunido en Sala, dictó dos sentencias con fundamentos jurídicos casi idénticos, en las que por unanimidad estimaba el recurso apreciando vulneración del art. 10⁴. La decisión de la Sala se basaba en la consideración de que la injerencia en el derecho a la libertad de expresión política carecía de justificación suficiente en cuanto que no había quedado demostrado que la autoridad en el parlamento o el orden parlamentario hubieran quedado seriamente comprometidos, no habiendo motivo por lo tanto para que en el delicado equilibrio entre derecho a la libertad de expresión y orden se inclinase la balanza en favor del segundo. Además, las sanciones se habían impuesto sin plantear siquiera otras de menor impacto y sin previa

⁴ *Karácsony y otros c. Hungría* (42461/13) y *Szél y otros c. Hungría* (44357/13), ambas de 16 de septiembre de 2014.

advertencia, argumentos todos ellos que llevaron a la Sala a considerar unánimemente que la medida no era “necesaria en una sociedad democrática”.

Acogiéndose al art. 43 del Convenio, el Gobierno húngaro solicitó el pronunciamiento de la Gran Sala, que, en la presente sentencia, procede a perfilar el derecho invocado en el contexto parlamentario construyendo su análisis en torno a cuatro parámetros: si concurre una intromisión en el derecho a la libertad de expresión; si dicha interferencia está prevista en la ley; si la interferencia persigue un fin legítimo y finalmente si se trata de una intromisión necesaria en una sociedad democrática.

La respuesta a la primera cuestión no es discutida por ninguna de las partes. Una sanción constituye una interferencia en el derecho a la libertad de expresión, pero, enlazando con la segunda y tercera cuestión, el Tribunal coincide con la defensa en que persigue un fin legítimo y además se trata de una sanción prevista por la ley.

Sin perjuicio de la protección reforzada de la que el derecho a la libertad de expresión goza en una sociedad democrática, y de la que es manifestación la inviolabilidad parlamentaria, el mantenimiento del orden en las Cámaras se considera como fin legítimo a efectos de la limitación de la libertad de expresión en la medida en que garantiza el respeto a los derechos de los demás parlamentarios y el debate como manifestación del pluralismo. Reconoce el tribunal también que, en virtud del principio de autonomía parlamentaria, es a la cámara a la que le corresponde articular los mecanismos, incluyendo sancionadores, para velar por el mantenimiento del orden.

Por lo que respecta al cumplimiento del principio de legalidad, nada hay que objetar en este caso al requisito de la previsión en norma con rango de ley, ya que las conductas sancionables, las sanciones y el procedimiento a seguir estaban recogidos en la Ley del Parlamento y el presidente se ajustó a la misma. En cuanto al requisito de la previsibilidad que también exige el principio de legalidad, es cierto que la normativa interna del Parlamento de Hungría, como por otra parte es lo habitual en el derecho comparado, es vaga al utilizar términos como “conducta gravemente ofensiva para la autoridad o el orden del Parlamento”, pero también es claro que, tal y como mencionábamos con anterioridad, se trata de conceptos jurídicos indeterminados susceptibles de concreción porque, dado el contexto, concurre un grado

razonable de previsibilidad, pues los parlamentarios saben perfectamente de qué estamos hablando, al igual que lo sabe el médico cuando se aborda la “negligencia grave”.

Sin embargo, el Tribunal falla a favor de los recurrentes y lo hace por una cuestión que no por ser formal es menos importante. Al analizar la cuarta condición, que la interferencia resulte necesaria en una sociedad democrática, el Tribunal enlaza con el principio de proporcionalidad, que, además de exigir que la medida sea adecuada a los fines pretendidos, requiere que la imposición de la sanción cumpla con unas mínimas garantías procedimentales, como por ejemplo que el sancionado tenga derecho a ser oído y que se le faciliten mecanismos internos de reacción, aunque no sean jurisdiccionales. Ninguna de las condiciones concurría en el presente caso, pero tenemos que destacar que es sencillamente porque la normativa vigente no lo requería.

Como no se puede obviar que la alteración del orden parlamentario puede exigir la aplicación de medidas expeditivas al margen de corsés procedimentales, el Tribunal acoge la distinción, regulada en el Parlamento Europeo, entre sanciones inmediatas y sanciones *ex post facto*. Las primeras, por su inmediatez e inmediación, solamente requerirían con carácter general de una llamada al orden, mientras que la imposición de las segundas –aunque el tribunal no es muy explícito– sí que exigiría ya por lo menos la audiencia del interesado previa exteriorización de las razones que la fundamentan en el marco de un procedimiento sancionador. El TEDH parece tener en cuenta la tendencia general del derecho comparado, ya que veinticuatro Estados miembros no recogen recurso alguno frente a medidas sancionadoras y de los trece que sí lo regulan, solamente en seis – entre ellos España – el recurso es ante el Tribunal Constitucional⁵.

Es claro que, tal y como se refleja en esta sentencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos limita el margen de maniobra de los órga-

⁵ Estados que no contemplan ningún tipo de remedio efectivo son Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Montenegro, Países Bajos, Rusia, Serbia, Suecia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Turquía y Reino Unido. Estados que contemplan un remedio ante un órgano ajeno al Parlamento como el Tribunal Constitucional son –además de España– República Checa, Alemania, Lituania, Eslovaquia y Ucrania.

nos parlamentarios a la hora de mantener el orden y garantizar un debate plural, racional y razonable. Es sin duda importante que los parlamentarios, especialmente los de la minoría, se vean arropados por ciertas garantías que impidan el uso arbitrario de la disciplina parlamentaria. Sin embargo, no hay que obviar que al importar requisitos procedimentales propios de otros ámbitos al escenario parlamentario se añaden unas dificultades al ejercicio de la presidencia que podrían derivar en la pérdida de vivacidad y espontaneidad en un debate de por sí ya muy amarrado.

Ciertamente la sentencia puede ser objeto de esta lectura poco favorable en el sentido de que al obstaculizar el ejercicio de la disciplina parlamentaria e invadir el terreno de los *interna corporis acta* alienta un parlamentarismo de procedimientos rígidos y presidencias débiles.

Sin embargo, también puede leerse en el sentido de que la sentencia ante todo pone en valor el papel del parlamento como foro de debate racional y civilizado entroncando así con el valor y el sentido primigenio de la democracia.

IV. CONCLUSIONES

La disciplina parlamentaria constituye un conjunto normativo tendente a facilitar el funcionamiento ordenado y el debate –entendido como intercambio racional de argumentos– en el seno de la institución que a todos nos representa. A tal efecto se dota a ciertos órganos parlamentarios de un abanico de facultades cuyo uso proporcionado es condición *sine qua non* para el cumplimiento de los objetivos para las que fueron diseñadas. Su utilización al margen de la norma y desatendiendo el principio de proporcionalidad puede implicar una vulneración de los derechos de los parlamentarios al ejercicio de sus funciones y para evitar que esto se produzca la jurisprudencia exige la aplicación de principios propios del ámbito sancionador, si bien tamizados por las peculiaridades de la vida parlamentaria, a cuyos protagonistas se les presume el conocimiento de su *lex artis*.

Las alteraciones que el debate parlamentario ha padecido en las últimas décadas con la llegada de unas tecnologías propicias para los llamativos gestos que al instante circulan entre la ciudadanía, en nada alteran estas consideraciones. El adecuado y proporcional establecimiento de un

marco normativo –de la disciplina parlamentaria en definitiva– no solamente no supone injerencia en derecho fundamental alguno, sino que facilita el desarrollo del debate y de la libertad de expresión como fuerza creadora. Así entendida, la disciplina parlamentaria se coloca al servicio de los derechos de todos los parlamentarios y, por supuesto, al servicio de una institución cuya ejemplaridad ha de atraer la confianza y admiración de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

MAY, E.: *Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. Sir Barnett Cocks London, 1964.

LAS COMISIONES DEL ESTATUTO DEL DIPUTADO Y DE INCOMPATIBILIDADES

José Luis PEÑARANDA RAMOS
María José FERNÁNDEZ OSTOLAZA
Letrados de las Cortes Generales

RESUMEN

En este trabajo se pretende describir la actuación de las Comisiones competentes en materia de incompatibilidades en las dos Cámaras que componen el órgano Cortes Generales, precisando los criterios comunes y los matices diferenciales, así como el modo en que desarrollan sus trabajos, aspecto en el que puede apreciarse una notable confluencia.

Palabras clave: incompatibilidades, declaración de actividades, uso indebido de la función, conflicto de intereses, integridad pública.

ABSTRACT

This paper describe the activity of the competent Commissions on incompatibilities in in the Congress of Deputies and in the Senate, specifying the common criteria and differential nuances, as well as the way in which they carry out their work, an aspect in which both have a remarkable confluence.

Incompatibility Laws, asset declaration, abuse of office, conflict of interest, public integrity.

SUMARIO: I. INCOMPATIBILIDADES: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN. II. REGULACIÓN DE LOS SUPUESTOS DE INCOMPATIBILIDAD. 1. *Incompatibilidades y forma de gobierno parlamentaria.* 2. *Incompatibilidades derivadas del principio de autonomía de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional, o de los órganos o Administraciones independientes.* 3. *Algunos supuestos de compatibilidad.* 4. *Incompatibilidades con la función pública.* 5. *Actividades privadas prohibidas.* 6. *Actividades privadas compatibles.* 7. *Actividades que*

no precisan autorización. 8. Incompatibilidad de retribuciones.
III. LA COMISIÓN DEL ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS. *1. Competencias.*
2. Estructura y régimen de uncionamiento. IV. LA COMISIÓN DE IN-
COMPATIBILIDADES DEL SENADO. *1. Introducción 2. Rasgos peculiares*
de la Comisión de Incompatibilidades. 3. La Ponencia. 4. La Co-
misión de Incompatibilidades, órgano imparcial de aplicación del
Derecho. V. COMPETENCIAS *1. Competencias de la Comisión en re-*
lación con los cargos y actividades públicas posiblemente incom-
patibles. 2. Funciones de la Comisión en relación con las activida-
des privadas de los Senadores. VI. VALORACIÓN FINAL

I. INCOMPATIBILIDADES: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN

1.— De acuerdo con la definición ofrecida por M. Ameller¹ en 1966, la incompatibilidad es

“la regla que prohíbe a un parlamentario ejercer ciertas ocupaciones al mismo tiempo que su mandato. Igual que la inelegibilidad, tiende a liberar a los parlamentarios de la dependencia en que pueden encontrarse frente a los poderes públicos o, si es el caso, los intereses privados. Pero actúa de un modo menos brusco: no impide ser candidato y no es obstáculo a la validez de la elección. El elegido está solamente obligado a escoger en un plazo determinado, en general breve, entre su mandato y la ocupación que se considera incompatible con este último”.

Los artículos 19 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 17 del Reglamento del Senado, establecen, a tal efecto, una regulación coincidente, de modo que, declarada y notificada la incompatibilidad, el parlamentario incurso en ella dispondrá de ocho días naturales para optar entre el escaño y el cargo incompatibles; y, en el caso de no ejercitarse la opción señalada, se entenderá que renuncia al escaño.

2.— La competencia de las Cámaras para examinar las incompatibilidades de sus miembros aparece vinculada históricamente con su potestad para examinar la validez de las actas y la capacidad e incompatibilidades de sus miembros. Sin embargo, aunque no faltan algunos supuestos históricos referidos al examen de quejas, faltas y aceptación de regalos y donaciones, tales previsiones se han limitado históricamente a la obligada existencia de una Comisión de Incompatibilidades y al examen de las escasas reglas existentes al respecto².

No ha sido común en nuestro Derecho que la regulación de las incompatibilidades parlamentarias se incorporara a los Reglamentos, que siempre se han ocupado de los aspectos procedimentales y sobre los efectos de la declaración de incompatibilidad sobre el mandato, en tanto que la

¹ AMELLER, M., *Parlements*. PUF, París, 1966.

² Cfr. PEÑARANDA RAMOS, J.L.: “Comentario al artículo 19”. En: *Ripollés Serrano, M. R. [Coord.] Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados Madrid 2012*, pp. 135-142.

regulación de los supuestos concretos de incompatibilidad ha sido remitida a la legislación electoral, del mismo modo que ha sucedido, por regla general, en el Derecho comparado.

Así, las normas reglamentarias se han limitado, por lo general, a imponer el deber de formular una declaración de actividades (así como de sus posibles modificaciones), a examinar la declaración con ocasión de la Constitución de la Cámara o el acceso a la condición parlamentaria, a encomendar a una Comisión Especial (históricamente de Incompatibilidades, denominación que mantiene en el Senado, mientras que se corresponde con la del Estatuto de los Diputados en el Congreso), la competencia para elaborar un dictamen o propuesta que debe ser sometido al Pleno y a fijar las consecuencias de la incompatibilidad.

El artículo 19 del Reglamento del Congreso de los Diputados resulta coherente con esa tradición. Su apartado primero impone el deber de observar las normas sobre incompatibilidades (establecidas en el artículo 70 de la Constitución y en los artículos 6 y 155 a 160 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General). El apartado segundo configura la Comisión del Estatuto de los Diputados como el órgano, preparatorio de la actividad del Pleno, que eleva al mismo las “propuestas” sobre incompatibilidad, en forma de dictamen, en el plazo de veinte días siguientes a la asunción plena de la condición de Diputado (para la que el artículo 20.2º del Reglamento exige cumplimentar la declaración de actividades), o de la realización de cualquier alteración formulada en la declaración con posterioridad³. Y el apartado tercero, para el supuesto de que sea declarada la incompatibilidad, establece el derecho de opción del Diputado entre el escaño y el cargo o actividad incompatible en el plazo de ocho días, fijando como criterio de cierre, la renuncia al escaño en el caso de que no se ejercitara la opción en plazo.

En el mismo sentido se pronuncian los artículos 15 a 17 del Reglamento del Senado. Además, en la Cámara Alta, y de acuerdo con lo previsto por los artículos 1.3 y 26 de su Reglamento, la formulación de las decla-

³ Se trata de un plazo reglamentario, cuya superación no tiene prevista consecuencia alguna en el Reglamento. Al inicio de la Legislatura su cómputo ha de entenderse referido al momento en que se haya constituido la Comisión del Estatuto de los Diputados. El cumplimiento del plazo no resulta factible en muchos casos, especialmente cuando resulta necesario, para aprobar el dictamen, solicitar información complementaria al declarante.

raciones de actividades y bienes es condición necesaria para la perfección de la condición de senador (el artículo 20.2 del Reglamento del Congreso alude únicamente a la declaración de actividades). Ambas declaraciones se inscribirán en el Registro de Intereses constituido en la Cámara bajo la dependencia directa de su Presidente.

3.– En cambio, ninguno de los citados preceptos del Reglamento del Congreso contiene mención alguna al Registro de Intereses ni, en particular, a la obligación de realizar una declaración de bienes al adquirir la condición de Diputado, al perderla o cuando se modifiquen las circunstancias declaradas, introducido en el artículo 160 de la LOREG y modificado por las reformas operadas por las Leyes Orgánicas 8/1991 y 7/2011.

Este extremo estaba sujeto a la regla del carácter no público de las declaraciones de bienes hasta que fue suprimida por la reforma del artículo 160 de la LOREG, realizada por Ley Orgánica 7/2011, de 15 de julio, con lo que, tanto la declaración de actividades, como la de bienes, están sometidas a la regla de la publicidad⁴.

La asimilación del régimen de publicidad de ambos supuestos ha llevado a que la declaración de bienes se formalice también en un modelo normalizado de acceso general a través de la página *web* del Congreso, tras la reforma del Acuerdo de las Mesas sobre Registro de Intereses de 2009, llevado a cabo por el Acuerdo de modificación de 19 de julio de 2011.

Esto, no obstante, ello no ha significado que se atribuya competencia alguna a la Comisión del Estatuto de los Diputados en materia de las declaraciones de bienes de los Sres. Diputados⁵. Ni tampoco está previsto, ni regulado, procedimiento alguno de actuación por parte de las Comisiones en este punto.

Los Acuerdos de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de diciembre de 2009 y 19 de julio de 2011, que modifican

⁴ Conforme al artículo 64.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados son secretos, en todo caso, los “trabajos” de la Comisión del Estatuto de los Diputados, reserva que se mantiene hasta la aprobación del dictamen por el Pleno de la Cámara. Es a partir de este momento que se hace pública tanto la declaración como el dictamen. Las declaraciones de bienes se hacen públicas en tanto se formulan.

⁵ La Comisión del Estatuto de los Diputados ha tenido que pronunciarse en diversas ocasiones sobre su total falta de competencia en relación con las declaraciones de bienes.

el anterior de 18 de diciembre de 1995, sin alterar la regulación preexistente en este punto, se limitan a mantener la previsión original de que el Registro de Intereses constituido en cada una de la Cámaras dependerá directamente de su Presidente, sin perjuicio de que su gestión administrativa corresponda a los órganos competentes de la respectiva Secretaría General.

4.— El régimen de incompatibilidades previsto en los artículos 155 a 160 de la LOREG está claramente inspirado por la legislación general de incompatibilidades en la función pública de 1984, contemporánea con la promulgación de la Ley electoral en 1985, que restringía extraordinariamente la dedicación a un segundo puesto público y la percepción de más de una retribución con cargo a los presupuestos generales del Estado, y limitaba el ejercicio de actividades privadas a la ausencia de colisión entre intereses públicos y privados, razón por la cual excluía toda actividad privada que guardara relación con las del puesto o función desempeñada.

Pese a sus sucesivas modificaciones, las previsiones de la LOREG sobre incompatibilidades muestran un cierto desfase con la regulación vigente del sector público, lo que ha obligado a que las respectivas Comisiones adapten sus criterios de interpretación a dichos cambios. Desfase no sólo referido a la denominación de algunos entes y órganos públicos⁶, sino a modificaciones de alcance más sustantivo⁷.

5.— La redacción actual de la LOREG proviene básicamente de la modificación operada por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, que pre-

⁶ V.gr. referencias del artículo 155.2. a) y b) de la LOREG a la Comisión Nacional de la Competencia y a la Corporación de Radio y Televisión Española.

⁷ V.gr. referencias del artículo 155.2. e) a monopolios estatales y a Cajas de Ahorro de fundación pública. El Real Decreto Ley 11/2010 de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, dispuso (artículo 1.tres), que el ejercicio del cargo de miembro de los órganos de gobierno de una Caja de Ahorros (entendiendo por tales la Asamblea General, el Consejo de Administración y la Comisión de Control) sería incompatible con el de todo cargo político electo. A tal efecto la Disposición Transitoria Sexta de dicha norma dispuso que “Los miembros de los órganos de gobierno que deban cesar en el ejercicio de su cargo como consecuencia de lo dispuesto en el Apartado tres, del artículo 3 de este Real Decreto Ley lo harán cuando concluya el mandato que ostenten a la entrada en vigor del presente Real Decreto Ley y, en todo caso, antes de transcurridos tres años desde dicha entrada en vigor, sin que en ningún caso sea posible su renovación”. Cumplido ya ese plazo, la pertenencia a dichos órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro, resulta hoy ya, en todo caso, incompatible con la condición de Diputado.

tendió desarrollar normativamente las resoluciones aprobadas por el Pleno del Congreso de los Diputados el 27 de noviembre de 1990. Reforma en cuyo Preámbulo se destacaba la necesidad de “*hacer efectiva su dedicación absoluta al ejercicio de la función parlamentaria en los términos previstos en la Constitución y en la propia Ley*”.

Esta referencia a la dedicación “absoluta”, unida a la consideración crítica que sobre la imagen de una parte de los parlamentarios se ha venido asentando en la sociedad, especialmente en los últimos años, se encuentra en el centro de una polémica sobre cuáles han de ser las actividades que puede realizar el parlamentario al tiempo que ejerce su mandato. Al modo de la “*paradoja de Schrödinger*” se defiende a la vez que la dedicación del parlamentario a su función ha de ser exclusiva, única, sin que se pueda desempeñar actividad privada alguna, lo que, obviamente, dificulta la vuelta a la misma cuando el ejercicio del mandato finalice; y, al mismo tiempo, que el parlamentario debe provenir de la sociedad, tener una actividad profesional antes de ser parlamentario a la que pueda y deba volver cuando su dedicación a la función representativa finalice (se defiende cada vez más el alcance temporalmente limitado que ha de tener el ejercicio de tal función), evitando, en resumidas cuentas, que se produzca una “funcionarización” de la política, concebida como actividad permanente.

Con independencia de la concepción que se tenga sobre el mandato parlamentario y la regulación que pueda establecerse en un futuro sobre las incompatibilidades parlamentarias, la reforma de 1991, introdujo la dedicación absoluta a las actividades parlamentarias, de modo que no pueda invocarse el desempeño de otra actividad, pública o privada, para incumplir las obligaciones parlamentarias. Pero la dedicación absoluta de la LOREG, con la vigente regulación, no se equipara con dedicación exclusiva que impida el ejercicio de otras actividades públicas (las menos y tasadas) y privadas.

En consecuencia, la regulación vigente de la LOREG no excluye la posibilidad de que los Diputados puedan continuar ejerciendo en todo caso la profesión que desempeñaban antes de ser elegidos, o ejercer una nueva, especialmente si se trata de actividades de naturaleza privada, siempre que no se encuentre relacionada con el sector público. A tal efecto, el artículo 159.2 de la LOREG tipifica los supuestos en que se presume la existencia de

una posible colisión entre interés público y privado, lo que lleva a declarar incompatibles una serie de conductas.

Fuera de las mismas, cabe realizar actividades privadas, siempre que no se produzca esa colisión. Así lo acredita el artículo 159.3 c) que declara que “las actividades privadas distintas de las recogidas en el apartado 2 serán autorizadas por la respectiva Comisión”. Y lo confirma el artículo 160.3 del mismo Cuerpo Legal que dispone que “el Pleno de la Cámara resolverá sobre la posible incompatibilidad, a propuesta de la comisión correspondiente, que deberá ser motivada y, en el supuesto de actividades privadas, basarse en los casos previstos en el número 2 del artículo 159”. De modo que fuera de los supuestos examinados en este precepto la actividad privada es, en principio, compatible.

A lo anterior se añade la ausencia en nuestras Cámaras de una regulación sobre normas de “*comportamiento*” de los parlamentarios al modo que ya existen en otros Parlamentos (v.gr. Parlamento europeo o Bundestag), que contemplen previsiones no sólo sobre actividades y bienes, sino también sobre otros aspectos (percepciones, viajes, donativos, regalos), tal y como viene recomendando realizar el Grupo GRECO en el seno del Consejo de Europa y han acordado estudiar ambas Cámaras.

En este trabajo se pretende únicamente dejar somera referencia de la actuación de las Comisiones competentes en materia de incompatibilidades en ambas Cámaras, precisando los criterios comunes y los matices diferenciales, así como el modo en que han desarrollado sus trabajos, aspecto en el que, también puede apreciarse una notable confluencia.

II. REGULACIÓN DE LOS SUPUESTOS DE INCOMPATIBILIDAD

1.– La Constitución establece, en su artículo 70, algunas causas de incompatibilidad cuando señala que “la ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán, en todo caso: a) A los componentes del Tribunal Constitucional. b) A los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno. c) Al Defensor del Pueblo. d) A los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo. e) A los militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía

en activo. f) A los miembros de las Juntas Electorales”. Pero, en lo demás, remite su regulación a la Ley electoral que, de acuerdo con la reserva efectuada por el artículo 81 del propio texto constitucional, ha de ser una Ley orgánica. Se trata de que la regulación en materia de causas tanto de inelegibilidad como de incompatibilidad tenga la estabilidad, sistematicidad y respaldo mayoritario propio de las leyes orgánicas.

No es tarea fácil resumir el contenido del régimen de incompatibilidades de los parlamentarios. Aunque es común hacerlo distinguiendo entre actividades públicas y privadas y, dentro de las primeras, las que tienen que ver con la forma de gobierno parlamentaria y con la autonomía de órganos constitucionales y la presencia de Administraciones independientes⁸.

Para una correcta comprensión del mismo, es preciso sistematizar las causas de incompatibilidad, a partir de sus claves explicativas⁹:

1. Incompatibilidades y forma de gobierno parlamentaria

Conforme al artículo 70.2 CE, son incompatibles “los Altos cargos que determine la Ley, con la excepción de los miembros del Gobierno”. Es típico del sistema parlamentario que los ministros sean miembros del Parlamento, por lo que no tendría sentido una incompatibilidad entre ambos cargos. Ahora bien, en los sistemas parlamentarios se presentan distintas soluciones a la cuestión de la compatibilidad entre el mandato y otros cargos inferiores en el Ejecutivo. En algunos, los parlamentarios de la mayoría pueden ser Viceministros, Secretarios de Estado u otros cargos de confianza del Gobierno.

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, (en adelante, LOREG), a la que la Constitución remite la tarea de graduar esa incompatibilidad, ha optado por un criterio restrictivo en la materia.

De este modo, el mandato parlamentario es compatible con el cargo de Ministro, (lo dice así la Constitución, siguiendo una tradición comparada

⁸ Cfr. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.: “Las inelegibilidades e incompatibilidades”. En ALZAGA VILLAAMIL, O. [Dir.]. Comentarios a la Constitución Española, Tomo VI, Edersa Madrid 1996, pp. 282-322.

⁹ Así lo hace Ballarín Iribarren en una Nota elaborada para uso interno de la Comisión de Incompatibilidades que no ha sido publicada.

asentada en muchos países), y también con el cargo de rango inmediatamente inferior en el Ejecutivo (Secretarios de Estado, que vienen a ser unos viceministros sectoriales).

Todos los demás cargos en el Ejecutivo son incompatibles: Subsecretario, Secretario General, Director General, o simple miembro de los Gabinetes de la Presidencia del Gobierno, de los Ministros o Secretarios de Estado (de los que se excluyen los Directores de Gabinete que, como el del Presidente del Gobierno, tengan rango de Secretario de Estado).

Además, la Ley Electoral impide la compatibilidad con toda una serie de cargos o situaciones que pondrían al parlamentario en situación de dependencia respecto del Ejecutivo que permitirían a éste “premiar” a los parlamentarios para atraerlos o mantenerlos en sus filas.

Se declara la incompatibilidad de los siguientes cargos: Presidentes o Directores de Entidades Estatales Autónomas, Delegados del Gobierno en ellas, en los Puertos Autónomos¹⁰, Confederaciones Hidrográficas, Sociedades Concesionarias de Autopistas, COPLACO, Presidentes y Directores del I.C.O., y demás entidades oficiales de crédito, Presidentes y Directores Generales de Entidades Gestoras de la S. S. Presidentes, Consejeros, Administradores, Directores generales, Gerentes y equivalentes, Delegados del Gobierno en Entes públicos, o empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirecta, cualquiera que sea su forma y de las Cajas de Ahorro de fundación pública¹¹.

La enumeración debería ser más extensa, porque la Ley Electoral enumera otros muchos cargos de ámbito infraestatal que hacen inelegible al titular en su demarcación de competencia. Pero estos cargos, si se obtienen por el ya elegido, se convierten en causas de incompatibilidad, cualquiera que sea la circunscripción del parlamentario, pues la Ley no distingue (Artículo 155.1 LOREG).

¹⁰ Hoy miembros del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias.

¹¹ Sin perjuicio del artículo 1.3 de la regulación contenida en el Real Decreto-Ley 11/2010, que modifica la Ley de normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro, en relación con la Disposición Transitoria Sexta del Real Decreto-Ley citado.

Ciertamente, en algunas de estas incompatibilidades legales se puede encontrar una razón explicativa adicional, pues responden a una incompatibilidad de hecho o funcional con el mandato parlamentario, (Embajadores ante Estados extranjeros u Organismos Internacionales, Delegados o Subdelegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y provincias, Secretarios Generales de las Delegaciones del Gobierno y Subdelegaciones).

La importancia de ese criterio de evitar una influencia indebida en los parlamentarios, se advierte en el hecho de que algunos de estos cargos son compatibles si no provienen del Ejecutivo. Los Diputados y Senadores pueden formar parte de los Consejos de Administración de Organismos, Entes públicos o Empresas con participación pública, mayoritaria, directa o indirecta, cuando su elección corresponda a las respectivas Cámaras, a las Cortes Generales o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas¹². Sin embargo, no se puede pertenecer a más de dos órganos colegiados de éstos.

Este criterio se advierte también en la incompatibilidad con las funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero.

Hay que concluir señalando que la Ley Electoral establece también una incompatibilidad absoluta entre el mandato parlamentario y cualquier “puesto, profesión o actividad” pública. Por lo tanto, debe existir una norma específica habilitante, que permita la compatibilidad de un puesto público con el mandato parlamentario, y no, al contrario, una norma específica prohibitiva.

De la Ley Electoral se deduce una importante diferencia entre el Congreso y el Senado. Los Senadores pueden ser Presidentes o miembros de Gobiernos autonómicos y ocupar puestos de libre designación de dichos Gobiernos autonómicos. También pueden pertenecer a instituciones autonómicas por elección de los Parlamentos autonómicos. En cambio, todos estos cargos son incompatibles con el mandato de los Diputados al Congreso.

Esa compatibilidad entre los cargos en Ejecutivos autonómicos y el mandato de Senador, se debe al deseo de hacer posible la integración de las Comunidades Autónomas en los órganos centrales del Estado, a través del Senado.

¹² V.gr. miembro del Consejo de Administración de Ente Público de Radio Televisión de una Comunidad Autónoma, cuando es designado por la Asamblea Parlamentaria.

En la práctica, sin embargo, son pocos los casos en que se han simultaneado estos cargos por parte de los Senadores, debido a la dificultad de atender adecuadamente a las dos clases de responsabilidades o cometidos.

2. Incompatibilidades derivadas del principio de autonomía de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional, o de los órganos o Administraciones independientes

Muchas incompatibilidades obedecen al propósito de asegurar la independencia recíproca entre órganos constitucionales o de relevancia constitucional, o bien de órganos que, sin tener ese carácter, deben estar dotados de autonomía funcional y organizativa respecto del Gobierno y de las propias Cámaras.

En este grupo pueden incluirse las incompatibilidades,

- Del Presidente y Magistrados del Tribunal Constitucional.
- De los Vocales del Consejo General del Poder Judicial y de su Presidente, que lo es también del Tribunal Supremo.
- Del Defensor del Pueblo y sus Adjuntos.
- Del Presidente y Consejeros del Tribunal de Cuentas.
- Del Presidente del Consejo Económico y Social.
- Del Presidente y Consejeros Permanentes del Consejo de Estado.
- De los Presidentes, Vocales y Secretarios de las Juntas Electorales (órganos de la Administración Electoral, que es independiente e imparcial).
- Del Fiscal General del Estado.
- Del Director general de RTVE y los Directores de las Sociedades de este Ente Público.
- Del Director de la Oficina del Censo Electoral.
- Del Gobernador y Subgobernador del Banco de España.
- Del Presidente, Consejeros y Secretario General del Consejo General de Seguridad Nuclear.
- Del Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia.
- Los miembros del Consejo de Administración del Ente Público RTVE.

En este apartado puede también incluirse la regla que prohíbe pertenecer simultáneamente a las dos Cámaras, Congreso de los Diputados y Senado.

En cuanto a la pertenencia a un Parlamento autonómico, se constata una nueva diferencia entre Congreso y Senado, pues existe compatibilidad con el mandato senatorial y, en cambio, incompatibilidad con el de Diputado. Se trata de facilitar también por esta vía la integración de las Comunidades Autónomas en los órganos del Estado, a través del Senado.

3. Algunos supuestos de compatibilidad

Es interesante señalar que no existe una regla que prohíba y, por lo tanto, son compatibles, los cargos electivos en entidades locales o autonómicas. Numerosos Senadores acumulan al escaño los cargos de Alcalde, Concejales, Diputado Provincial, etcétera.

En el Senado se considera que el Senador titular de estos cargos electivos, puede desempeñar también cargos que sean inherentes e inseparables de ellos. Así por ejemplo, si un Senador es Alcalde, podrá también presidir una Sociedad municipal si la presidencia de tal Sociedad está estatutariamente previsto que sea ejercida por el Alcalde. Se entiende que no puede, por el hecho de ser Senador, ser reducido a la condición de “semi-alcalde”. Esto se entiende sin perjuicio de la prohibición de acumular retribuciones públicas a la que luego nos referiremos.

En el Congreso de los Diputados, el tenor del artículo 155.2.e) de la LOREG, que declara incompatibles los cargos de Presidente del Consejo de Administración, Consejeros, administradores y Gerentes de empresas públicas, ha dado lugar a una interpretación más restrictiva. Así, es criterio reiterado de la Comisión del Estatuto de los Diputados que deben entenderse incluidos en el desempeño de las funciones representativas locales, la participación en otros entes locales como mancomunidades y consorcios, en los organismos públicos locales y en otros entes públicos, en su condición de representantes locales, sin que tal posibilidad pueda comprender la pertenencia a empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirecta, cualquiera que sea su forma, prohibida por el artículo 155.2.e) de la LOREG. En este último caso, la Comisión ha admitido la pertenencia de los cargos locales a la Junta General de dichas empresas cuando sus estatutos así lo prevén expresamente, pero nunca a los Consejos de Administración, requiriendo en su caso, bien la modificación estatutaria, o la delegación de dicho cargo en otro representante local.

4. Incompatibilidades con la función pública

El ejercicio de actividades o desempeño de puestos por cuenta ajena, no derivadas un nombramiento basado en la confianza son, en general, incompatibles (art. 157 LOREG).

El mandato parlamentario no es compatible con la actividad al servicio del Estado o del sector público, tomada esta expresión en su sentido más amplio. La incompatibilidad comprende a todos los funcionarios, ya sean de carrera, eventuales o interinos y en general a

“a todos los que desempeñen cualquier otro puesto que figure al servicio o en los Presupuestos de los órganos constitucionales, de las Administraciones Públicas, sus organismos y entes públicos, empresas con participación pública directa o indirecta, mayoritaria, o con cualquier actividad por cuenta directa o indirecta de los mismos”¹³.

Esta regla general de incompatibilidad se establece de modo especial para los miembros de la carrera judicial o fiscal, para los militares y miembros de las fuerzas de seguridad, mientras estén en activo.

En definitiva, no se puede ser parlamentario y al mismo tiempo trabajar para el Estado, entendiendo este término en sentido comprensivo de cualquier órgano, Administración o instancia pública, cualquier empresa, ente u organismo público.

Existe una única excepción para los parlamentarios que son profesores en universidades públicas, y que pueden continuar desempeñando actividades de docencia o investigación de carácter extraordinario, a tiempo parcial, siempre que no participen en la dirección de los servicios de la Universidad.

El fundamento parece encontrarse en evitar que por esta vía se generase una indebida dependencia de instancias ajenas. En el caso de los jueces, existe una razón adicional, derivada del principio de la separación de poderes y de las exigencias particulares de imparcialidad e independencia que son propias del Poder Judicial. Algo parecido debe decirse respecto del

¹³ Los parlamentarios pasan a la situación de servicios especiales en la función pública de origen que es la que retribuye la antigüedad.

Ministerio Fiscal. Y en el caso de los militares e integrantes de las fuerzas de seguridad, se unen también poderosas razones que llevan a configurar la Administración militar como no deliberante y apartada de todo lo que tenga que ver con la contienda política.

Las actividades a que nos referimos en el apartado anterior no pueden autorizarse en ningún caso. Esto con la salvedad vista para los profesores de universidad pública.

5. Actividades privadas prohibidas

La Ley regula otras actividades que no consisten en el desempeño de la función pública, ni implican la incorporación del parlamentario a la Administración o sector público, pero que también están prohibidas y no pueden autorizarse en ningún caso. Las enumera con detalle el artículo 159.2 LOREG:

- El parlamentario no puede realizar actividades de asesoramiento o gestión en favor de terceros, ante Organismos o Empresas del sector público, con la única excepción de las gestiones que realice el propio parlamentario interesado en su propia utilidad, “en ejercicio de un derecho reconocido” o para la obtención de subvenciones o avales de concesión reglada y automática.

- El parlamentario no puede ser contratista del Estado, es decir, entrar en relaciones contractuales que le obliguen a prestaciones que se paguen con fondos públicos, ya se trate de Organismos o Empresas del sector público estatal, autonómico o local. Ni desempeñar puestos o cargos que lleven anejas funciones de dirección, representación, asesoramiento o prestación de servicios en Compañías o Empresas que se dediquen a dichas actividades.

- El parlamentario no puede tener una participación superior al 10 por 100, adquirida en todo o en parte con posterioridad a la fecha de su elección, salvo que fuere por herencia, en Empresas o Sociedades que tengan contratos que se paguen con fondos de Organismos o Empresas del sector público estatal, autonómico o local.

- El parlamentario no puede prestar servicios de asesoramiento o de cualquier otra índole, en favor de Organismos o Empresas del sector público estatal, autonómico o local.

- El Parlamentario no puede desempeñar las funciones de Presidente del Consejo de Administración, Consejero, Administrador, Director Gene-

ral, Gerente o cargos equivalentes, así como la prestación de servicios en Entidades de Crédito o Aseguradoras o en cualesquiera Sociedades o Entidades que tengan un objeto fundamentalmente financiero y hagan apelación públicamente al ahorro y al crédito. Es decir, se excluye especialmente la compatibilidad con puestos en entidades financieras, aunque sean entidades totalmente privadas.

- La enumeración legal de las actividades que no se pueden autorizar en ningún caso, concluye con una formulación general, que se refiere a “cualesquiera otras actividades que por su naturaleza sean incompatibles con la dedicación y las obligaciones parlamentarias contenidas en los respectivos Reglamentos”. Este precepto parece referirse, bien a actividades que por concurrir en ellas circunstancias semejantes a las indicadas en el apartado anterior, deban también estimarse prohibidas, por identidad de razón, (criterio analógico), bien a actividades en las que por otras circunstancias pueda estimarse que existe una incompatibilidad de hecho. Así, por ejemplo, el desempeño de un puesto al servicio de una empresa privada que obligara a permanecer en el extranjero, sin poder atender a las obligaciones parlamentarias.

6. Actividades privadas compatibles

Fuera de los supuestos contemplados en el artículo 159.2, las actividades privadas resultan compatibles y pueden ser autorizadas, siempre que no menoscaben la dedicación parlamentaria, ni entrañen invocación o uso indebido de la condición parlamentaria, ni supongan la percepción de fondos públicos, ni permitan incurrir en las prohibiciones del precepto citado.

Es el caso de la pertenencia a órganos de representación y dirección de empresas privadas; del ejercicio libre y por cuenta propia de actividades profesionales (abogados, economistas, médicos, farmacéuticos, veterinarios, etc.); la pertenencia a asociaciones de utilidad pública o de fundaciones privadas, dado que esa forma jurídica no permite entender comprendidas a dichas entidades en la noción de compañías o empresas que se dediquen a contratar con el sector público a que se refiere el artículo 159.2 b).

7. Actividades que no precisan autorización

Con arreglo a la Ley Electoral, pueden realizarse, sin necesidad de autorización, las siguientes actividades:

- La mera administración del patrimonio personal o familiar. La ley establece, sin embargo, una salvedad: *“en ningún caso tendrán esta consideración las actividades privadas cuando el interesado, su cónyuge o persona vinculada a aquél en análoga relación de convivencia afectiva y descendientes menores de edad, conjunta o separadamente, tengan participación superior al 10 por 100 en actividades empresariales o profesionales de toda índole que tengan conciertos, concesiones o contratos con Organismos o Empresas del sector público estatal, autonómico o local”*. En este caso, por tanto, se aplicará el régimen general, y el Senador no podrá ejercitar estas actividades en beneficio propio.
- La producción y creación literaria, científica, artística o técnica.

8. Incompatibilidad de retribuciones

En todo caso, incluso cuando el parlamentario ocupa un cargo o desempeña una actividad pública que sí es compatible, existe una prohibición absoluta de acumular retribuciones públicas.

No obstante, se considera admisible que el parlamentario opte por la retribución correspondiente al puesto compatible. Lo que no es posible es que un parlamentario funcionario, que no puede desempeñar las funciones de tal, conserve las retribuciones inherentes al puesto público no ejercido. Existe una excepción para los llamados “trienios” que un parlamentario funcionario puede seguir percibiendo. Se trata de cantidades de reducido importe que retribuyen la antigüedad en el puesto. Ya hemos indicado que la permanencia en el escaño parlamentario se computa a efectos de antigüedad, de modo que esta excepción resulta lógica, pues en otro caso se produciría un perjuicio derivado del ejercicio de funciones públicas.

La única excepción a lo que hemos dicho es que se pueden percibir cantidades de naturaleza indemnizatoria correspondientes a los puestos compatibles.

También existe incompatibilidad entre las retribuciones de parlamentario y la percepción de pensiones públicas o de derechos pasivos que retribuyan el trabajo (se excluyen las pensiones de viudedad e invalidez). Ha de tratarse de prestaciones derivadas de sistemas públicos y obligatorios, lo que excluye la aportación voluntaria a fondos de pensiones de naturaleza privada.

III. LA COMISIÓN DEL ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS

1. Competencias

a) El Reglamento del Congreso atribuye a la Comisión del Estatuto de los Diputados dos funciones primordiales: la tramitación de los suplicatorios (artículo 13) y la emisión del dictamen sobre las incompatibilidades a la vista de la declaración inicial de actividades de los Diputados y sus posteriores modificaciones (artículo 19).

El Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 29 de mayo de 1990, añadió una tercera función al regular la competencia de la Comisión para conocer e investigar “los hechos, actuaciones o comportamientos en los que los Diputados pudieran incurrir en el ejercicio de responsabilidad política y que puedan representar uso interesado o indebido de su condición en los términos del artículo 17 del Reglamento” (*“Los Diputados no podrán invocar o hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional”*).

Dicha Resolución fue dictada como consecuencia de la aprobación por el Pleno de la Cámara, en su sesión de 13 de febrero de 1990 (D.S. Congreso núm. 14 de esa fecha), de la moción consecuencia de interpelación urgente presentada por el Grupo Parlamentario del CDS, sobre las medidas de política general a adoptar por el Gobierno para investigar los asuntos de interés público relacionados con el tráfico de influencias (número de expediente 173/4).

Dicha moción se refería en el apartado primero a la necesidad de dotar de funciones de investigación a la Comisión del Estatuto de los Diputados en supuestos de tráfico de influencias, dedicando su segundo apartado a la constitución de una Ponencia de estudio para la modificación de la normativa en materia de mercados de valores, urbanismo y contratación administrativa, a fin de “*cerrar los mecanismos que puedan existir para la corrupción*”.

El texto aprobado, por unanimidad del Pleno, fue resultado de la aceptación de una enmienda del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) que perseguía convertir a la Comisión del Estatuto del Diputado en una “comisión de investigación permanente”

“...por primera vez en la Europa occidental un Parlamento constituye una comisión de investigación permanente par analizar los hechos que puedan atribuirse a Diputados en el ejercicio de su responsabilidad política y que puedan representar, como se dice en la enmienda, un uso interesado o indebido de su condición”.

Referencia a “*uso interesado o indebido de la condición parlamentaria*” que se consideraba más amplia que la de “*tráfico de influencias*”, a efectos de definir el ámbito objetivo de la actuación de la Comisión.

Como dijo el Portavoz del Grupo Parlamentario de la enmienda finalmente aceptada

“por primera vez en esta Cámara una iniciativa puede actuar en función de un solo Grupo Parlamentario. Es más, puede también actuar esta Comisión en función del interés del propio Diputado o Diputados que se estimen afectados por una información que ponga en duda su honestidad y quieran acudir a esta Comisión precisamente recabando su función de investigación”¹⁴.

En consecuencia, para que la Comisión actúe en este supuesto es necesario que su intervención sea requerida por un Grupo Parlamentario o un Diputado o Diputados “*afectados por una información que ponga duda la honestidad de su actuación*”, mediante la presentación de un escrito en el que se expongan de forma circunstanciada los hechos “*que puedan implicar invocación o uso de la condición de parlamentario por un Diputado para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional*”.

¹⁴ Intervención de ROCA I JUNYENT, M., en D.S. Congreso 14, p 496. Ésta última perspectiva se puso de manifiesto también por otros Portavoces: Así “estamos también dispuestos a que la Comisión del Estatuto de los Diputados se convierta de alguna forma en lo que hoy se ha llamado una Comisión permanente de investigación que controle, que fiscalice esas situaciones y, desde luego, que también las clarifique; que las clarifique todas, las irregulares y las que no lo son, para que de alguna manera se pueda abrir la puerta a una cierta acción de resarcimiento cuando sea procedente, aunque nada más sea un resarcimiento de carácter político respecto de aquel que haya sido injustamente tratado a la hora de acusarle de hechos que no tenían que ver con su actividad como Diputado en esta Cámara”. Sr. Luna González (GS), p. 498.

En tal hipótesis la Comisión podrá recabar información de las Administraciones Públicas y, previa audiencia de los interesados, elevará un Dictamen con sus Votos Particulares al Pleno.

La Mesa de la Cámara se pronunció inicialmente sobre la concurrencia de los requisitos y, muy singularmente, el del apartado c) del número 3 del Acuerdo (relación circunstanciada de los hechos), acordando la admisión o inadmisión a trámite de las solicitudes de investigación. Sin embargo, pronto se consolidó la práctica de trasladar las solicitudes a fin de que fuera la Comisión del Estatuto de los Diputados la que valorara tanto la concurrencia de los requisitos, como la tramitación que resultaba procedente en cada caso.

La Comisión ha entendido en términos flexibles el cumplimiento del requisito de la concurrencia de una “*relación circunstanciada de hechos*” en los escritos que solicitaban una investigación, al tramitar las solicitudes que contenían referencias fácticas realizadas de forma indirecta o por remisión a noticias o informaciones aparecidas en medios de comunicación. Cuestión diferente ha sido el del valor que ha venido dando la Comisión a tales referencias fácticas cuando no van apoyadas por manifestaciones directas de quienes comunican la realización de los hechos, o por documentos que apoyen el relato de hechos o actuaciones que justifican su intervención. Y, más aún, cuando las informaciones periodísticas son rechazadas de forma circunstanciada por el parlamentario afectado.

En todo caso, a diferencia de lo que sucede en caso de incompatibilidades, en los que las competencias de la Comisión vienen limitadas temporalmente al ámbito de la Legislatura, en supuestos de tráfico de influencias, ha entendido que no opera ese límite temporal, a la vista de experiencias de Derecho Comparado¹⁵.

¹⁵ Las competencias de la Comisión del Estatuto según el Acuerdo de 1990 se refieren también a los casos en que de tal uso indebido pueda derivarse “responsabilidad política”, concepto de contornos más difusos que, en todo caso, hace referencia a una actuación precedente que no tiene que coincidir necesariamente con el ámbito temporal de la Legislatura en que se investiga. Además, el que conforme al Acuerdo de 1990 se trate de investigar “*hechos, actuaciones o comportamientos*” pudiendo ejercitar las competencias atribuidas a las Comisiones de Investigación por la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, abunda en la consideración anterior de no entender exigible que los hechos se hayan producido necesariamente en la Legislatura en que se investiga. Los precedentes sobre Comisiones

b) Ninguna competencia tiene atribuida expresamente la Comisión en materia de las declaraciones de bienes de los Sres. Diputados. Ni tampoco está previsto, ni regulado, procedimiento alguno de actuación por parte de la Comisión en este punto.

Ello es coherente con la previsión que sobre tales declaraciones establecen tanto la LOREG, como el Reglamento del Congreso de los Diputados y sus normas de desarrollo.

El artículo 160.1 de la LOREG obliga a realizar declaración de actividades y de bienes. Pero mientras que el apartado 2 declara el carácter público del contenido del Registro de Intereses en lo relativo a actividades, lo excluye respecto de bienes patrimoniales. Del mismo modo, el apartado 3, atribuye a la Comisión competente el examen y pronunciamiento sobre las causas de incompatibilidad, pero no establece previsión alguna sobre la declaración de bienes.

El artículo 48.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone, con carácter general, que la Comisión actuará como órgano preparatorio de las resoluciones del Pleno cuando éste, de acuerdo con el Reglamento, deba pronunciarse en asuntos que afecten al Estatuto de los Diputados, salvo en caso de que la propuesta corresponda a la Presidencia o la Mesa (vgr. Derecho de asistencia del art. 6 y sanciones por incumplimiento de deberes del artículo 99; derecho de información del artículo 7, asignación y derechos económicos y sociales de los artículos 8 y 9).

de Investigación son bien elocuentes de que la Cámara no considera en tal caso limitada la investigación por razón del momento en que se han producido los hechos objeto de investigación, que pueden ser actuales y recientes, o pasados, referidos a Legislaturas anteriores. Los ejemplos del Derecho comparado ilustran sobre la posibilidad de investigar actuaciones parlamentarias referidas al “comportamiento ético de los parlamentarios” en Legislaturas precedentes, si bien tienden a establecer algún límite temporal para evitar que tal facultad de investigación incida en situaciones muy alejadas en el tiempo. Así el *Committee on Ethics* de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos (que ha de abstenerse de tramitar las quejas remitidas dentro de los 60 días anteriores a la fecha de las elecciones) permite investigar las vulneraciones del Código Oficial de Conducta de las tres Legislaturas anteriores (pudiendo alcanzar a supuestos anteriores si están relacionados con comportamientos de las tres anteriores Legislaturas. El *Committee on Standards* de la Cámara de los Comunes británica permite sólo en circunstancias excepcionales realizar una investigación sobre una cuestión de más de siete años de antigüedad.

Pero al detallarse en los diversos preceptos reglamentarios los asuntos en que la actuación de la Comisión ha de preparar las decisiones del Pleno (propuestas de concesión o denegación de suplicatorios, art. 13.2; propuestas sobre la situación de incompatibilidades, art. 19.2; y dictamen sobre conocimiento e investigación de hechos, actuaciones o comportamientos en los que los diputados pudieran incurrir en el ejercicio de responsabilidad política, artículo 17 y Acuerdo de la Mesa de 13 de febrero de 1990 sobre facultades de investigación de la Comisión del estatuto de los Diputados sobre asuntos de interés público relacionados con el tráfico de influencias), no se hace la menor mención a las declaraciones de bienes. En consecuencia, ningún precepto del Reglamento atribuye a la Comisión del Estatuto de los Diputados competencia alguna en relación con las declaraciones de bienes, ni está previsto procedimiento de actuación en este campo.

Tampoco el Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de diciembre de 2009, por el que se aprueban normas en materia de Registro de intereses, atribuye competencias a la Comisión del Estatuto de los Diputados en relación con las declaraciones de bienes.

2. Estructura y régimen de funcionamiento

La estructura y el régimen de funcionamiento de la Comisión del Estatuto de los Diputados favorecen el ejercicio de sus funciones sobre las declaraciones de actividad desde una perspectiva técnica jurídica.

El que sólo haya un representante de cada Grupo Parlamentario, que el Presidente, el Vicepresidente y el Secretario vengán designados por el Reglamento a favor de los representantes de los grupos mayoritarios, que la Comisión actúe en régimen de voto ponderado¹⁶—aunque la práctica haya sido casi siempre la del consenso— y, en fin, el secreto de sus trabajos, ha simplificado su actuación en la tramitación de las declaraciones de actividad.

La composición de la Comisión ha llevado a que la misma opere habitualmente en Pleno —sin que se reúna la Mesa, a la que no se delegan tampoco competencias—, lo que ha favorecido el consenso, pero ha retrasado

¹⁶ Criterio asentado, con base en la composición de la Comisión, en una práctica constante, pese a que no tiene reflejo literal en ningún precepto del Reglamento.

el funcionamiento ordinario, al ser siempre al Comisión la que se pronuncia sobre las declaraciones de actividades y también la que acuerda recabar aclaraciones o realizar requerimientos o advertencias sobre el alcance de las incompatibilidades.

En todo caso, el régimen de funcionamiento ha partido siempre de las declaraciones y modificaciones presentadas por los Diputados, llegando a lo sumo a recabar documentación o información del propio Diputado y nunca directamente por la Comisión de sujetos externos a la Cámara, posibilidad admitida por la Resolución de la Presidencia, pero circunscrito exclusivamente al uso indebido de la condición parlamentaria en los términos del artículo 17 del Reglamento.

La Comisión utiliza profusamente la técnica del requerimiento al declarante de la actividad, a fin de que aclare los términos de la misma, aporte documentación complementaria o manifieste si su actividad se ajusta a los términos requeridos. Es habitual, de este modo, antes de realizar un pronunciamiento sobre la incompatibilidad de una actividad, advertir de esta circunstancia, por si el Diputado o Diputada quieren modificar su declaración antes de que se le declare incompatible.

Ello ha podido transmitir la imagen de que todas las declaraciones son correctas, cuando el número de modificaciones y aclaraciones es muy elevado (desempeñando en este punto el Letrado de la Comisión una función de control preventivo muy relevante, destacado incluso por el Informe GRECO), muchas veces como consecuencia de los requerimientos formulados, a tal efecto, por la Comisión.

Finalmente, el modelo de dictamen ha experimentado una notable evolución a partir de 2010, acompasando su actuación a criterios semejantes a los seguidos por su homóloga Comisión del Senado. De un dictamen que examina, de forma singularizada, cada declaración, se ha pasado a una codificación de los criterios generales de aplicación, decantados por la práctica de la Comisión a lo largo de las diferentes Legislaturas, que se incorporan al apartado primero del dictamen (publicado en el Boletín Oficial, lo que favorece el conocimiento general de tales criterios). Fijados éstos, el apartado segundo, examina las declaraciones conforme a un sistema semejante al histórico de lista, en el que se expresa la aplicación del criterio

y los términos concretos en los que se pronuncia la declaración de actividad, cuando ésta resulta necesaria (que expresa en todo caso, las cautelas referidas a dedicación, uso debido de la condición y falta de percepción de fondos públicos, a que se ha hecho referencia con anterioridad).

IV. LA COMISIÓN DE INCOMPATIBILIDADES DEL SENADO

1. Introducción

En el Derecho parlamentario español, las decisiones acerca de la compatibilidad de los miembros de las Cortes Generales corresponden exclusivamente a las Cámaras a las que pertenecen. Concretamente, con alguna salvedad que en seguida veremos, es el Pleno de cada Cámara, el órgano competente para decidir.

A diferencia de lo que ocurre en el Congreso de los Diputados, en el que la Comisión del Estatuto de los Diputados se ocupa de todo lo que se refiere al estatuto de los parlamentarios, la Comisión de Incompatibilidades del Senado se ocupa tan solo de esta materia: de las incompatibilidades de los Senadores, siendo, por ejemplo, los suplicatorios, competencia de otra Comisión especializada, la Comisión de Suplicatorios.

La Comisión de incompatibilidades tiene la doble misión de proponer al Pleno la decisión más correcta, y de decidir ella misma acerca de determinadas situaciones que no resulten problemáticas.

Nuestro ordenamiento jurídico contempla la posibilidad de recurrir al Tribunal Constitucional contra decisiones de las Cámaras que lesionan derechos fundamentales y este órgano puede anularlas. Así ha ocurrido, por ejemplo, en materia de inmunidad parlamentaria. De entre los derechos fundamentales que reconoce la Constitución Española, uno de los principales para asegurar el principio democrático es el derecho a acceder a los cargos públicos y permanecer en ellos en condiciones de igualdad, reconocido por el artículo 23 CE, y el Tribunal Constitucional ha interpretado que éste comprende el derecho a no ser privado del mandato parlamentario más que por causa prevista en la Ley. El Tribunal Constitucional ha revisado y anulado muchas veces decisiones parlamentarias, que ha considerado contrarias a este derecho fundamental. Sin embargo, nunca hasta ahora, se

ha impugnado ante el Alto Tribunal una decisión parlamentaria en materia de incompatibilidades.

2. Rasgos peculiares de la Comisión de Incompatibilidades

En el Reglamento del Senado existen algunas normas especiales sobre esta Comisión, que reflejan el propósito de dotarla de especial independencia a la hora de abordar correctamente sus delicadas funciones.

- Tradicionalmente, hasta la X Legislatura inclusive, la Comisión se nombraba directamente por el Pleno del Senado, nada más constituirse. En la XI Legislatura se hizo una interpretación del artículo 15.1 del Reglamento del Senado, en el sentido de que la citada Comisión podía ser constituida por el mismo procedimiento que las demás. Esa misma interpretación se aplicó en la XII Legislatura.
- No pueden formar parte de la Comisión aquellos Senadores en cuya situación exista alguna dificultad o problema desde el punto de vista de la normativa de incompatibilidades. Ni tampoco cuando ocupen un cargo de libre designación del Gobierno.
- Hasta la VIII Legislatura inclusive, la Mesa de la Comisión era más reducida que la de las demás Comisiones, pues se integraba de un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, (en lugar de los dos Vicepresidentes y dos Secretarios de las demás Comisiones del Senado). A partir de la IX Legislatura, la Mesa de la Comisión de Incompatibilidades pasó a tener el mismo número de miembros que las de las restantes Comisiones.
- Sus sesiones son secretas. A diferencia de lo que ocurre en las demás comisiones, los representantes de la prensa y medios de comunicación no pueden asistir a sus sesiones, y los miembros no pueden revelar el contenido de las deliberaciones. Las reuniones del Pleno de la Cámara en las que se tratan asuntos relacionados con las incompatibilidades, hasta ahora, no han sido secretas. Ello se debe, en gran medida, al hecho de que, hasta el día de hoy, no se ha formulado en el Senado ningún dictamen individual de incompatibilidad, sino que todos los dictámenes aprobados han sido de compatibilidad y en forma de lista. Es posible que, en el caso de que la Comisión elevase al Pleno un dictamen individual de declaración incompatibilidad de algún senador para el ejercicio de su cargo, la reunión plenaria sí que tuviera carácter secreto, en consonancia con lo dispuesto con los artículos 72, 75, 16 del Reglamento del Senado.

3. *La Ponencia*

En el seno de la Comisión de Incompatibilidades se constituye una ponencia. Se trata de un órgano muy reducido que se elige al comienzo de la Legislatura por la propia Comisión y permanece invariable durante toda su duración.

Los miembros de la Ponencia no pertenecen a un solo Grupo, aunque sea el mayoritario. Tradicionalmente, la Ponencia ha estado integrada por tres miembros, uno del Grupo mayoritario, otro de la minoría principal y otro más de una de las minorías. Sin embargo, a partir de la XI Legislatura, se consideró conveniente que estuviera integrada por un representante de cada grupo parlamentario de los que conforman la Comisión, además de su Presidente.

La presencia y actuación de este órgano explica que la Comisión haya venido adoptando sus decisiones por unanimidad.

La Ponencia prepara todas las decisiones de la Comisión en reuniones de trabajo en las que puede examinar detenidamente los expedientes. Si la Ponencia no está satisfecha con los documentos o informaciones en su poder, se dirige directamente a los Senadores para que envíen más documentación o proporcionen las explicaciones oportunas.

La Ponencia considera también los precedentes que existan acerca de las situaciones que se presentan y se atiene al criterio de que las situaciones iguales deben recibir respuestas idénticas, sin considerar el Grupo parlamentario a que pertenecen los Senadores.

La composición de la Ponencia le permite actuar de forma discreta, aunque sin merma de su eficacia. Puesto que su composición es plural, sus miembros pueden dirigirse informalmente a los Senadores de su mismo Grupo cuyo expediente está en estudio, para explicarles el punto de vista de la Ponencia.

Esta forma de funcionamiento permite a los miembros de la Ponencia alcanzar posiciones de consenso o de unanimidad, sin necesidad de llegar a votar. La Ponencia formula propuestas a la Comisión por unanimidad, y estas son invariablemente adoptadas por la Comisión.

Nunca se han producido indiscreciones o filtraciones a los medios de comunicación social, acerca de los asuntos en estudio en la Comisión.

Decíamos arriba que nunca se ha dado el caso de que el Pleno del Senado tenga que llegar a declarar la situación de incompatibilidad en que se encuentra uno de los Senadores. Pero es que ni siquiera la Comisión ha tenido que llegar a adoptar una decisión de este tipo: si la Ponencia estima que la situación de un Senador es de incompatibilidad, lo hace saber al interesado, advirtiéndole de que, en caso de no renunciar al escaño o al cargo o situación incompatible, propondrá a la Comisión que a su vez proponga al Pleno que declare la situación de incompatibilidad. Esta advertencia es suficiente para que la situación se resuelva, o con la renuncia al escaño o con la renuncia al cargo o situación.

4. La Comisión de incompatibilidades, órgano imparcial de aplicación del derecho

En el Derecho español el régimen de las incompatibilidades está totalmente juridificado, es decir, contenido en verdaderas normas jurídicas, la propia Constitución y la Ley Electoral.

Así pues, no existen en materia de incompatibilidades “reglas de buena conducta”, en el sentido de pautas o estándares no escritos o no estrictamente jurídicos, a los que deban atenerse los miembros de la Cámara.

La Comisión de Incompatibilidades debe fundamentar sus decisiones en esas normas jurídicas y en sus propios criterios de aplicación y precedentes.

En cuanto a los criterios de aplicación, hay que decir que las normas sobre incompatibilidades presentan determinadas ambigüedades o posibilidades de interpretación alternativa. En aras de una mayor seguridad jurídica, la Comisión ha observado la práctica de establecer, al inicio de la Legislatura, los criterios de interpretación de las normas que va a seguir durante ella. Estos criterios se mantienen de una Legislatura para otra, aunque van incrementándose en el sentido indicado por las decisiones adoptadas para nuevas situaciones, que así se consagran como precedentes.

La Comisión se considera ligada por sus propios precedentes, conforme a la regla según la cual los casos iguales han de recibir respuestas idénticas, sin consideración al Grupo parlamentario a que pertenezcan los interesados.

En definitiva, la Comisión no decide según criterios de oportunidad, ni con arreglo a una lógica de mayoría/minoría, sino con criterios de legalidad, con arreglo a los criterios interpretativos que ella misma adopta y a sus propios precedentes.

De este modo, la práctica de muchas legislaturas permite constatar que la casi totalidad de las decisiones de la Comisión se adoptan por unanimidad de sus miembros y que las propuestas que la Comisión eleva al Pleno del Senado se aceptan siempre por éste.

V. COMPETENCIAS

1. Competencias de la Comisión en relación con los cargos y actividades públicas posiblemente incompatibles

Al inicio de la Legislatura, el Pleno del Senado debe adoptar una decisión acerca de la compatibilidad de todos y cada uno de los Senadores, en función de su respectiva situación individual.

Para ello, cada Senador debe formular una “Declaración de actividades” cuando acude con su Acta a la Cámara.

El modelo de declaración está concebido de suerte que el Senador tenga que decir expresamente si desempeña o no desempeña todos los posibles cargos, funciones o actividades que pueden ser causa de incompatibilidad.

La Comisión de Incompatibilidades examina estas declaraciones y puede pedir aclaraciones o documentación complementaria. De acuerdo con el resultado de este estudio, la Comisión propone al Pleno del Senado la decisión procedente acerca de cada Senador.

Según el Reglamento, la Comisión formula un “dictamen de lista” acerca de todos los Senadores que no considera en situación de incompatibilidad. “Dictamen de lista” significa dictamen o propuesta conjunta y sin

motivación individual para cada Senador incluido. En cambio, debe formular un Dictamen individual, (y por tanto, motivado jurídicamente), acerca de cada Senador que considere incurso en situación de incompatibilidad.

Durante la legislatura, el Senado se renueva parcialmente, porque una cuarta parte, aproximadamente, de sus miembros, son elegidos por los Parlamentos autonómicos cuya renovación no coincide con la de las Cortes Generales, (ni siquiera coincide en el tiempo la renovación de todos los Parlamentos autonómicos). En consecuencia, pueden llegar a la Cámara nuevos Senadores, que se someten al mismo proceso descrito.

Por otro lado, la situación de un Senador se puede ver modificada a lo largo de la legislatura, si, por ejemplo, se le nombra o elige para algún cargo. Entonces, el Senador tiene que comunicar esta modificación a la Comisión de incompatibilidades, dentro de los 30 días.

La Comisión estudia la nueva situación y, conforme a la práctica del Senado, si considera que es un cargo o actividad compatible, se limita a constatarlo así y el proceso termina en la propia Comisión. Por el contrario, si considera que el nuevo cargo es incompatible, debe elevar un Dictamen individual y motivado al Pleno, para que adopte la decisión correspondiente.

Hay que decir que en la realidad, el Pleno nunca ha tenido que declarar incompatible a ningún Senador.

Esto se debe a que el Senador es advertido previamente de que se encuentra en una situación incompatible y que así se va a declarar. El Senado se adelanta entonces a renunciar al cargo o bien al escaño.

2. Funciones de la Comisión en relación con las actividades privadas de los Senadores

En relación con las actividades privadas, la Ley Electoral obliga a los Senadores a solicitar la autorización expresa de la Comisión, para poder ejercerlas, con algunas excepciones de poca trascendencia, (actividades científicas o artísticas, administración del propio patrimonio).

La Ley Electoral establece qué actividades pueden autorizarse y cuáles no. Contiene una lista de actividades prohibidas, que no pueden autorizarse en ningún caso.

Si la Comisión considera que la actividad es compatible, concede dicha autorización y el proceso termina aquí, sin decisión del Pleno.

Si, por el contrario, la Comisión considera que la actividad privada no es compatible y el Senador la está ejercitando, tendrá que ser el Pleno del Senado el que decida si el Senador se encuentra en una situación de incompatibilidad. Si lo considera así, el Senador tendrá que renunciar a la actividad o al escaño.

Para ciertas actividades, se establece especialmente que, si el Pleno de la Cámara declara que el Senador ha continuado ejercitándolas, a pesar de haberse declarado incompatibles, el solo hecho de seguir ejerciéndolas equivale también a una renuncia al escaño.

De nuevo, hay que señalar que nunca se ha llegado al punto de que el Pleno declare incompatible una actividad privada, por la razón antes expuesta de que, si la Comisión ya lo estima así, el Senador interesado se anticipa a renunciar al escaño a la actividad, evitando ese pronunciamiento del Pleno, que le perjudicaría en términos políticos.

Algunas actividades son incompatibles *per se*. Así por ejemplo, un Senador no puede ser administrador de una Sociedad contratista del Sector público estatal, autonómico o local. Si se presenta este caso, la Comisión tendrá que denegar la autorización y advertir al Senador que debe renunciar inmediatamente a la actividad, o en otro caso, el Pleno le declarará en situación de incompatibilidad.

Pero otras actividades no son incompatibles *per se*, sino que únicamente lo son determinadas modalidades o manifestaciones de la misma. Así, el Senador puede ejercer la profesión de Abogado, pero no puede ser el Abogado de la Administración, ni de una Empresa pública. Tampoco puede actuar como asesor legal ante la Administración, representando a un ciudadano que desea obtener algo de ella.

Por esta razón, la Comisión concede las autorizaciones para el ejercicio de actividades privadas, bajo la condición de que el Senador no incurra, en el ejercicio de la misma, en ninguna de las modalidades prohibidas por la Ley Electoral.

VI. VALORACIÓN FINAL

1. La exposición precedente pone de manifiesto tanto la estabilidad de la regulación en materia de incompatibilidades parlamentarias (que procede de 1991), como el proceso de confluencia de la actuación de ambas Cámaras en esta materia.

Aunque existan algunas diferencias de criterio, más bien de matiz, en algunos casos, la actuación tanto de la Comisión del Estatuto de los Diputados, como de la Comisión de Incompatibilidades del Senado, se ha venido ajustando hasta la fecha a un patrón común.

En cuanto al procedimiento (salvedad hecha de las lógicas diferencias derivadas de la distinta composición de ambas Comisiones y de la existencia de una Ponencia en la Comisión del Senado, innecesaria en el Congreso, dada la presencia en la Comisión de tan solo un miembro de cada Grupo), porque en ambas Cámaras los criterios de aplicación se han ido codificando y haciéndose públicos al principio de cada Legislatura, a fin de que los parlamentarios tengan la información exigida por el principio de seguridad jurídica.

En cuanto a las reglas de fondo, porque los criterios aplicados se han mantenido de forma estable, se han sujetado a reglas estrictamente jurídicas y se han producido, hasta fechas muy recientes, en términos de consenso.

2. Eso no significa que el futuro tenga que ajustarse necesariamente a las mismas pautas. Especialmente en la Cámara Baja, la tensión política, consustancial a la actividad parlamentaria, ha incidido también en el examen de las declaraciones de actividades a efectos de incompatibilidad.

Las incompatibilidades de los parlamentarios están hoy en cuestión, como otros muchos asuntos públicos. Y no sólo por el debate al que se hacía referencia en la introducción sobre el modelo del parlamentario que

se entiende requieren los tiempos (aquel que sólo desempeñe el mandato y abandone toda actividad previa al acceso al mismo; o aquel que mantenga la actividad que tenía, siempre que no colisione con los intereses públicos, a fin de que tenga a dónde volver y no se perpetúe en el cargo), sino también por la desconfianza sobre la veracidad de las declaraciones emitidas por los parlamentarios.

La existencia de algunos casos que han trascendido a la opinión pública sobre parlamentarios que realizaban actividades no declaradas o que se desempeñaban de modo diferente a cómo fueron declaradas, ha trasladado la desconfianza y la crítica a las propias Comisiones (singularmente a la del Estatuto de los Diputados).

Se cuestiona su falta de medios y competencias para investigar la veracidad de lo declarado, sin tomar en cuenta que, quizás, lo que ha de pedírsele a una Comisión parlamentaria que conoce de las incompatibilidades no es que investigue como los órganos jurisdiccionales o los entes especializados dependientes de la Administración (V. gr. Agencia Tributaria), sino que permitan que opere el principio de transparencia que pueda dar lugar, en su caso, a la exigencia de responsabilidad.

Ningún cambio de regulación, ni la mayor dotación de medios podrán evitar que, en algunos casos, las declaraciones no se ajusten a la realidad. En tales supuestos, es bueno conocer lo que ha podido suceder de verdad. Pero, posiblemente, lo relevante sea precisar qué consecuencias, en sede parlamentaria, hayan de tener los incumplimientos que puedan producirse al cumplimentar las declaraciones de actividades.

Estos aspectos, unido al del estudio de Códigos de Conducta, tal y como sugiere el Grupo GRECO y examinan las Mesas de ambas Cámaras, acreditan que hay tarea por delante.

Sin perjuicio de ello, es justo manifestar por parte de quienes hemos desempeñado la función asesora en estas Comisiones, que el número de parlamentarios con actividades privadas susceptibles de entrar en conflicto con los intereses públicos ha sido muy reducido, que grado de cumplimiento de las incompatibilidades ha sido notable y que la intervención de

estos órganos parlamentarios ha contribuido significativamente a mejorar y controlar su aplicación.

BIBLIOGRAFÍA

AMELLER, M., *Parlements*. PUF, París, 1966.

PEÑARANDA RAMOS, J.L.: “Comentario al artículo 19”. En: RIPOLLÉS SERRANO, M.R. [Coord.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid 2012, pp. 135-142.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.: “Las inelegibilidades e incompatibilidades”. En: ALZAGA VILLAAMIL, O. [Dir.]: *Comentarios a la Constitución Española*, Edersa Madrid 1996, t. VI, pp. 282-322.

CORTES GENERALES Y GRUPOS PARLAMENTARIOS

Jorge Villarino Marzo

Letrado de las Cortes Generales (en excedencia)

Doctor en Derecho

Director de Regulación en Vinces

RESUMEN

Los Grupos parlamentarios han jugado un papel relevante en el desarrollo del Parlamento español durante los últimos cuarenta años. Desde el principio, antes incluso de la aprobación de la Constitución Española, los Reglamentos provisionales ya recogían importantes atribuciones de los Grupos parlamentarios.

Con el paso de los años, en tanto que proyección de los partidos políticos en el Parlamento, podrían ser considerados como unos actores clave en la progresiva consolidación de la democracia española en sí misma. Su importancia se pone de manifiesto en los aspectos organizativos y funcionales. Son los Grupos parlamentarios los que principalmente desempeñan las funciones parlamentarias.

Cuestiones como la naturaleza jurídica y el papel del Grupo Mixto, el llamado “mandato de partido” o a legitimación activa de los Grupos parlamentarios ante los tribunales constitucionales y ordinarios son todavía objeto de debate. Lo que no es objeto de debate es que, conforme a la jurisprudencia establecida por nuestro Tribunal Constitucional, el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad incluye el derecho de los parlamentarios a formar, bajo ciertas condiciones, un grupo parlamentario.

Palabras clave: Grupos parlamentarios, grupo mixto, grupo territorial, naturaleza jurídica, Junta de Portavoces, medios materiales y personales, legitimación, diputados no adscritos, mandato imperativo, derecho de acceso a los cargos públicos.

ABSTRACT

Parliamentary Groups have played a major role in the development of the Spanish Parliament during the last forty years. From the very beginning, even before the Spanish Constitution was passed, the provisional Standing Orders did include relevant responsibilities for parliamentary Groups.

Over the years, as a projection of the political parties in Parliament, they could be considered as key players in the progressive consolidation of the Spanish democracy itself. Their importance is reflected in organizational and operational aspects. Parliamentary groups are the ones which mainly carry out parliamentary functions.

Issues such as the legal nature and role of the Mixed Group, the so called “party mandate” or active legitimation of parliamentary groups before constitutional and ordinary courts are still discussed. What it is not a subject of discussion is that, according to the jurisprudence established by the Constitutional Court, the right to access on equal terms to public office include, under certain conditions, the right of parliamentarians to form a parliamentary group.

Keywords: parliamentary groups, mixed group, territorial group, legal status, Board of Speakers, material and human resources, legitimation, non-attached deputies, compulsory mandate, right to access to public office.

SUMARIO: I. 40 AÑOS DE PROTAGONISMO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

II. LA IMPORTANCIA ORGANIZATIVA Y FUNCIONAL DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. 1. *Los Grupos parlamentarios en la organización de las Cortes.* 2. *Los Grupos parlamentarios en el funcionamiento de las Cortes.* 3. *Los medios a disposición de los Grupos parlamentarios.*

III. ALGUNAS PARTICULARIDADES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: DESDE LOS “NO GRUPOS” A SU PROYECCIÓN EXTERIOR. 1. *El Grupo Mixto.* 2. *Breve referencia al Diputado no adscrito.* 3. *Los grupos territoriales en el Senado.* 4. *La legitimación de los Grupos parlamentarios ante los tribunales.* IV. ALGUNAS CUESTIONES PENDIENTES

I. 40 AÑOS DE PROTAGONISMO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

En 1961 Jean Waline, en un conocido artículo sobre los Grupos parlamentarios, afirmaba que “en los Parlamentos de los Estados democrático-liberales, la división partidista se expresa a través de los Grupos parlamentarios cuyo papel no ha hecho sino crecer con el paso del tiempo”¹. Los Grupos parlamentarios constituyen el sujeto por excelencia de nuestra actividad parlamentaria. Así viene siendo desde la celebración de las primeras elecciones democráticas en 1977 y también, lógicamente, desde la aprobación de nuestro texto constitucional. Incluso antes de las referidas elecciones ya se recogía en nuestro parlamento la existencia de esta institución sin la cual hoy no se comprende el devenir de las Cortes Generales. En concreto, mediante una disposición de la Presidencia de D. Torcuato Fernández Miranda y Hevia, el 4 de marzo de 1976 se regulaba la creación de los Grupos parlamentarios. Así, se autorizaba a los Procuradores para constituir “Grupos parlamentarios en las Cortes en función de tendencias o criterios políticos”. Se exigía la concurrencia de, al menos, cincuenta Procuradores y la presentación de un programa delimitador de sus fines.

Como resultaba lógico, también el Reglamento provisional del Congreso, aprobado el día 13 de octubre de 1977, hacía referencia a los Grupos. Así, su título III recogía, bajo la rúbrica de “Grupos parlamentarios”, no una regulación general ni un estatuto jurídico general de los mismos, pero sí su régimen de constitución, su participación en las comisiones, así como aspectos materiales y presupuestarios relativos a su desempeño. Y de similar modo, el Reglamento provisional del Senado de 14 de octubre de 1977, también en su Título III, pero bajo la significativa rúbrica “De los Grupos parlamentarios y la Junta de Portavoces”, recogía su régimen de constitución y disolución, referencias al Grupo mixto, la proporcionalidad en la composición de las Comisiones o su autonomía organizativa.

Sin embargo, a pesar de su importancia, consustancial al devenir de la institución parlamentaria, la Constitución española apenas hace mención, sino de manera colateral, a esta institución. Únicamente de manera sucinta el artículo 78, que regula la Diputación Permanente, en su apartado primero

¹ WALINE, J. : “Les groupes parlementaires en France”. *Revue Française du Droit Public*, nº 6, 1961, p. 1170.

recoge que: “En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los Grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica”. Se trata de una disposición similar, que no idéntica, a la que ya preveía el primer párrafo de la Constitución española de 1931 que recogía que: “El Congreso designará de su seno una Diputación Permanente de Cortes, compuesta, como máximo, de 21 representantes de las distintas fracciones políticas, en proporción a su fuerza numérica”. No cabe recurrir, ni siquiera indirectamente, a considerar que los Grupos parlamentarios están reconocidos en el art 99.1 CE donde se recoge que “después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno”. La práctica ha puesto de manifiesto cómo las consultas que son desarrolladas por el Jefe del Estado se realizan con los representantes de los partidos políticos en sentido estricto y solo en los casos en los que el grupo parlamentario tiene una composición monopartidista, se produce realmente esta identidad.

Esta escueta mención constitucional contrasta con el ya apuntado protagonismo absoluto de los Grupos parlamentarios en la vida de las Cámaras y que en realidad es una consecuencia directa de la proyección de los partidos políticos en el Parlamento. Así lo reflejaba el maestro García Pelayo cuando afirmaba que los Grupos parlamentarios “constituyen una penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento”. De manera similar, y en sede judicial, el Auto de la Sala Especial del art. 61 de la LOPJ, de 20 de mayo de 2003, señalaba también que: “los Grupos parlamentarios son una realidad jurídica de los Partidos Políticos”.

Precisamente esta interconexión entre partidos políticos y Grupos parlamentarios nos lleva a uno de los más arduos y farragosos debates, que es el de determinar su naturaleza. Sin perjuicio de la abundante y sólida doctrina científica que existe al respecto, un buen resumen de las posturas doctrinales lo dio el Tribunal Supremo en su conocida Sentencia de 5 de marzo de 2014 a la que posteriormente nos referiremos². Por un lado, “existirían las teorías

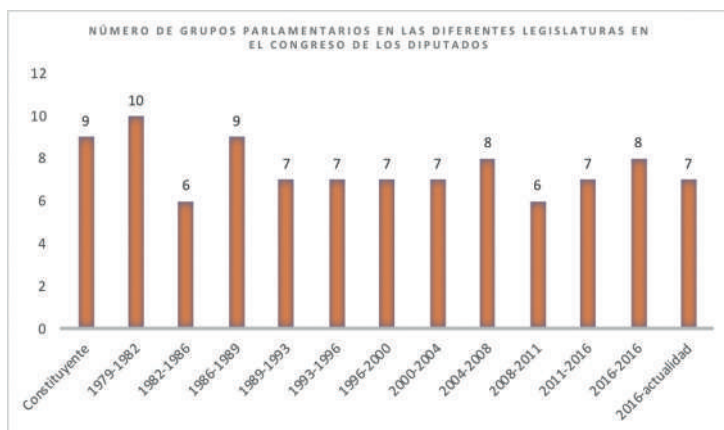
² Sentencia de TS, Sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, 5 de Marzo de 2014. Fundamento 3º

que atribuyen al Grupo la cualidad de órgano dependiente —más o menos autónomo— del ente al que se encuentra adscrito: la Cámara o el Partido Político”; pero a continuación señala que “su configuración como órgano del Partido Político que lo sustenta representa, no obstante, una posición minoritaria, en la medida que quiebra en el caso del Grupo Mixto y porque, además, el Derecho Parlamentario no impone su vinculación con los partidos políticos, por lo que formalmente los partidos son independientes de los Grupos, aunque pueda predicarse una cierta vinculación funcional entre ambos”; y recuerda que dicha “Separación que ha sido expresamente reconocida en las Ss. de nuestro Tribunal Constitucional 36/90, de 1 de marzo y 251/07, de 17 de diciembre”. En el otro lado de la balanza se encuentran las teorías que sitúan “al Grupo como asociación, otorgándole entidad propia y separada tanto de la Cámara como del Partido que le sirve de apoyatura ideológica. Y dentro de este bloque de teorías cabe distinguir entre las que definen al Grupo como una asociación de Derecho Público, de las que lo configuran como asociación privada que ejerce funciones públicas”. Concluye el Tribunal Supremo afirmando que “La tesis dominante parece decantarse, en la actualidad, por su configuración como asociaciones privadas o uniones de hecho, de carácter transitorio, pero sin personalidad propia, que ejercitan funciones públicas”.

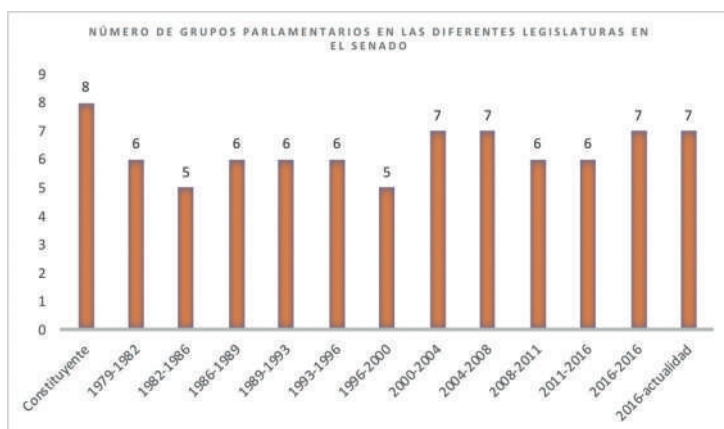
Sin restarle ni un ápice de importancia a este debate, que resulta sin duda complejo a la par que interesante desde el punto de vista científico-jurídico, y que tiene su proyección práctica, nos preocupa más en estas líneas que siguen poner de manifiesto su preponderancia. Hoy día nuestros Parlamentos en general y nuestras Cortes Generales en particular, son “grupocráticas”, habiendo dejado a los Diputados y Senadores individualmente considerados como meros hacedores de las directrices del grupo, a salvo de quienes por sus aptitudes personales o desavenencias internas, consiguen un protagonismo fuera del círculo de influencia de las todopoderosas organizaciones que forman parte del arco parlamentario, grupo mixto aparte. Doctrina y jurisprudencia coinciden en subrayar la relevancia. Muchos estudios doctrinales se han realizado, aunque se me permitirá por admiración y reconocimiento, y por la calidad de la obra que opte por destacar el de mi compañero Nicolás Pérez-Serrano, en una excelente monografía que refleja la importancia de estos sujetos³. En el ámbito jurisprudencial el Tribunal Constitucional, en Sentencia 64/2002, de 11 de marzo, calificaba a los Grupos parlamentarios “como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara”.

³ PÉREZ-SERRANO, N., *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989.

A ello ha contribuido sin duda que hemos vivido –hoy lo someteríamos a debate– los momentos álgidos del Estado de Partidos. Pero también, en un plano menos teórico, los reglamentos parlamentarios, y en particular los usos y costumbres de nuestras Cámaras. Basta pensar cómo una de las escasas facultades de que disponen los Diputados y Senadores como es la presentación de enmiendas, van acompañadas en la práctica de un visto bueno de los portavoces de los correspondientes Grupos parlamentarios, aunque el RCD en su art. 110.1 suavice dicha realidad señalando que “el escrito de enmiendas deberá llevar la firma del portavoz del Grupo a que pertenezca el Diputado o de la persona que sustituya a aquél, a los meros efectos de conocimiento”.



Fuente: elaboración propia con base en www.congreso.es



Fuente: elaboración propia con base en www.senado.es

II. LA IMPORTANCIA ORGANIZATIVA Y FUNCIONAL DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

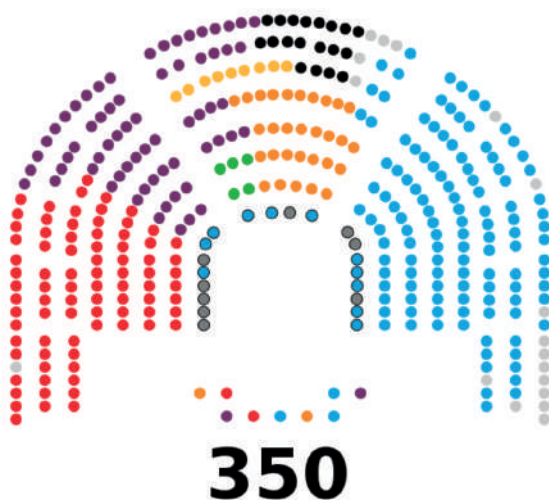
1. Los Grupos parlamentarios en la organización de las Cortes

El protagonismo de los Grupos parlamentarios está presente en el ámbito organizativo y funcional de las Cortes Generales y así se desprende de lo previsto en los reglamentos parlamentarios. En el ámbito organizativo se pone de manifiesto en la composición de diferentes órganos como es el caso de la Junta de Portavoces (art. 39 RCD y art. 43 RS), máxima expresión organizativa de los Grupos parlamentarios y verdadera proyección orgánica de su poder en el seno de las cámaras, como demuestra el hecho de que su sistema de votación es el del voto ponderado (art. 39.4 RCD), es decir, el número de votos de cada portavoz equivale al del número de miembros de que disponen los grupos. Además este órgano tiene una importancia trascendental en cuanto a las funciones que le corresponde desempeñar. Así, el art. 61 RCD recoge que el orden del día del Pleno será fijado por el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces.

El Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto en su Sentencia 109/2016, de 7 de junio, la importancia de la presencia de todos los Grupos parlamentarios en el seno de este órgano de gobierno. Esta Sentencia tuvo una especial trascendencia constitucional porque, como dice el propio Tribunal “plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional (el alcance del derecho de representación política en la Junta de Portavoces cuando aún no se ha constituido un grupo parlamentario)”. En el caso sometido a su consideración, el Tribunal estimó el recurso de amparo interpuesto por un conjunto de Diputados, en este caso del Parlamento de Cataluña, al afirmar que su facultad de formar grupo parlamentario en el plazo reglamentariamente establecido se vio vulnerada al convocar anticipadamente a una Junta de Portavoces, en la que no estaban presentes todos los Grupos parlamentarios, por cuanto todavía no se habían constituido ellos mismos en grupo al no haberse agotado los plazos reglamentariamente establecidos para ello.

Más allá de la Junta de Portavoces, hay otras muchas vertientes organizativas en las que se manifiesta ese protagonismo: la primera, mandato constitucional obliga, es la concerniente a la Diputación Permanente,

exponente de la continuidad de las Cámaras en los periodos entre sesiones y, particularmente, en los periodos entre legislaturas; pero igualmente en la composición de las comisiones (art. 40 RCD y 52 RS), la presencia proporcionada en las ponencias (mediante la adaptación cada Legislatura de la Resolución, de 23 de septiembre de 1986, de la Presidencia de desarrollo del artículo 113 del reglamento sobre designación y funciones de las ponencias), la utilización del sistema de voto ponderado en esas mismas ponencias (Norma interpretativa de la Presidencia del Senado sobre la adopción de acuerdos por las Ponencias designadas por las Comisiones, de 18 de noviembre de 1997), o algo tan gráfico como es la ubicación en el salón de sesiones. Es el art. 55 RCD el que señala que los Diputados tomarán asiento en el salón de sesiones conforme a su adscripción a Grupos parlamentarios y ocuparán siempre el mismo escaño.



Distribución de escaños en la XII Legislatura
Fuente: Wikipedia (imagen etiquetada para reutilización)

2. Los Grupos parlamentarios en el funcionamiento de las Cortes

Pero es principalmente en el ámbito funcional donde se manifiesta esa preponderancia de los Grupos parlamentarios. En el ámbito de la función legislativa, son los Grupos parlamentarios los únicos que pueden presentar enmiendas a la totalidad (art. 110.3 *in fine* RCD) o votos particulares en el Pleno (art. 117 RCD); en el ámbito del control político, solo los Grupos

parlamentarios pueden solicitar la sustitución de preguntas orales en Pleno sobre asuntos objeto de decisión en el Consejo de Ministros o sobre asuntos de especial actualidad (Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 10 de junio de 2008, sobre desarrollo del artículo 188 del Reglamento, relativo a preguntas para respuesta oral en Pleno); o en el del impulso político, por cuanto solamente los Grupos parlamentarios pueden presentar proposiciones no de ley (art. 193 RCD) o las mociones consecuencia de interpelación (ar. 184.2 RCD). Y también en otro tipo de funciones, como pone de manifiesto el hecho de que el art. 162.3 RCD recoge, en el ámbito del estado de alarma, que solo “Los Grupos parlamentarios podrán presentar propuestas sobre el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga, hasta dos horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse la concesión de la autorización solicitada”.

Pero al margen de la exclusividad que le reservan los reglamentos en algunas ocasiones, en otras ha sido la fuerza de los hechos la que ha impuesto esta realidad; por ejemplo, en el caso de las interpelaciones urgentes que forman parte del orden del día de las sesiones plenarias del Congreso de los Diputados, son los Grupos parlamentarios exclusivamente los que las presentan. A mayor abundamiento, volviendo al plano jurídico, el apartado 4 de la Resolución, de 6 de septiembre de 1983, de la Presidencia para desarrollo de los artículos 180 a 184, en relación con el artículo 67.4 del Reglamento, acerca de interpelaciones, da prioridad a las interpelaciones de Grupos sobre las de los Diputados.

3. Los medios a disposición de los Grupos parlamentarios

Como resulta lógico, esta importancia organizativa y funcional se ha manifestado también en el plano material. Ya el art. 21 Reglamento provisional del Congreso de los Diputados recogía que el Congreso tenía que facilitar a los Grupos parlamentarios locales y medios materiales suficientes, así como la asignación, con cargo a su presupuesto, una subvención cuya cuantía se fijaba teniendo en cuenta su importancia numérica y un complemento fijo, igual para todos. Hoy el art. 28 RCD recoge que “el Congreso pondrá a disposición de los Grupos parlamentarios, locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la

Mesa de la Cámara dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria”. Ello va acompañado de la correlativa obligación que tienen de llevar una contabilidad específica de la subvención a que se refiere el apartado anterior, que pondrán a disposición de la Mesa del Congreso siempre que ésta lo pida. De las subvenciones a los Grupos parlamentarios se viene informando al Tribunal de Cuentas desde 1989.

Dentro de los medios puestos a disposición de los Grupos parlamentarios sería igualmente necesario mencionar al personal. Por un lado está el personal funcional y laboral de las Cortes Generales que, lógicamente está al servicio de las Cámaras y consiguientemente, en sus lógicos términos, de los Grupos parlamentarios. No podemos olvidar que el art. 58.g) del Estatuto de Personal de las Cortes Generales recoge que “los funcionarios en situación de servicio activo estarán obligados: g) A actuar con absoluta imparcialidad política en el cumplimiento de su función”. Por otro lado nos encontramos con el personal eventual al que, con base en el art. 2 de la misma norma, le compete la asistencia directa y de confianza a los miembros de las Mesas y a otros parlamentarios que aquellas determinen. Pero además, el mismo precepto añade que los Grupos parlamentarios podrán contar con personal que tenga este carácter en el número que determine la Mesa respectiva de cada Cámara. En este sentido, la citada disposición tiene su origen indirectamente en el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión de 4 de febrero de 1997, en la VI Legislatura, cuando puso en marcha el programa de asistencia a los Sres. Diputados, en virtud del cual, al margen del personal de confianza con el que pueden contar los miembros de la Mesa, se asignaba a cada grupo parlamentario un número de asistentes para apoyar a los diputados en el ejercicio de su función, de nuevo con base en la composición de los Grupos parlamentarios.

El artículo 34 RS recoge una disposición menos detallada y limitada al aspecto subvencional. En concreto dice que el Senado facilitará a los Grupos parlamentarios una subvención cuya cuantía se fijará en función del número de sus componentes y, además, un complemento fijo igual para todos. A la citada subvención cabe añadir otras dos que han surgido fruto del principio de autonomía de las cámaras. Por un lado una subvención para gastos de locomoción y, puesta en marcha a partir de 2007, una subvención finalista para asesoramiento de los Grupos parlamentarios que se calcula también por una cuantía fija y otra variable.

El hecho de que las subvenciones se articulen por criterios de composición numérica de los Grupos parlamentarios, al menos en una parte de las mismas, es algo lógico e incluso necesario en términos de justicia material. Así el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 214/1990, de 20 de diciembre, afirmaba: “resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios. Desde esta perspectiva, la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños”.

Dejando al margen discursos demagógicos, es lógico y normal que los Grupos parlamentarios dispongan de recursos para el desempeño de sus funciones. En particular es también una garantía de los derechos de las minorías. En los sistemas parlamentarios de gobierno, el Parlamento moderno como institución y las Cortes Generales como realidad concreta, son sobre todo control e impulso político, tarea que solamente pueden desempeñar frente a la “maquinaria gubernamental” disponiendo de un mínimo de recursos. Si a eso añadimos las funciones legislativas y presupuestarias, se comprenderá que unos mínimos medios que la institución ha de poner a disposición de los grupos se convierten en algo absolutamente necesario.

III. ALGUNAS PARTICULARIDADES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: DESDE LOS “NO GRUPOS” A SU PROYECCIÓN EXTERIOR

1. El Grupo Mixto

Una de las mejores pruebas de la importancia de los Grupos parlamentarios es la propia existencia del Grupo Mixto. El Grupo Mixto es una manifestación de la necesidad que tiene el parlamentario de agruparse para poder desempeñar su función, pero sobre todo es una manifestación de que la propia institución parlamentaria necesita organizativa y funcionalmente

que los parlamentarios estén organizados grupalmente. En muchas ocasiones el Grupo Mixto se ve como una suerte de “castigo” hacia el parlamentario, cuando en realidad supone un privilegio, interesado, que le conceden las Cámaras a las formaciones políticas que no han podido alcanzar el resultado necesario para conformar un Grupo parlamentario. Ello conlleva, sin lugar a dudas, una convivencia política e ideológica que frecuentemente puede llamar la atención y que se convierte en el argumento por excelencia de quienes niegan la vinculación entre el Grupo parlamentario y el partido político.



Fuente: elaboración propia con base en www.congreso.es



Fuente: elaboración propia con base en www.senado.es

Se trata de una figura que existe ya desde los Reglamentos provisionales. Así, el art. 20.5 del Reglamento de 1977 contemplaba que “Los Diputados que no se integren en ninguno de los Grupos parlamentarios constituidos con denominación específica pasarán a integrar un Grupo mixto, cuya participación en las actividades de la Cámara será idéntica a la de los restantes”; mientras que el segundo párrafo del art. 20.6 decía que “El Diputado que, por cualquier causa, dejare de pertenecer a un Grupo parlamentario, quedará automáticamente incorporado, durante el período de sesiones en que se produzca el supuesto, al Grupo mixto”. También los Reglamentos actuales recogen disposiciones similares en los arts. 25 a 27 RCD y 30 RS.

El art. 29 RCD por su parte, en el plano jurídico, recoge que la identidad de derechos de todos los Grupos parlamentarios, con algunas excepciones. Por tanto, también el Grupo Mixto, a pesar de su particular naturaleza, goza de los mismos derechos que el resto de los Grupos parlamentarios.

Bien es cierto que los Reglamentos, y en particular los usos y costumbres parlamentarios, van introduciendo matices y normas peculiares. Es el caso, por ejemplo, de los debates. El artículo 75 RCD prevé una serie de normas respecto de la distribución de los tiempos entre sus miembros y normas muy concretas como que todos los turnos generales de intervención de los Grupos parlamentarios sean iniciados por el Grupo Parlamentario Mixto.. En la realidad el Grupo parlamentario Mixto, en lo que es una manifestación del respeto al derecho de las minorías, y fruto en gran medida de la generosidad de las sucesivas Presidencias de la Cámara, dentro de sus facultades de ordenación del debate, ha gozado proporcionalmente de privilegios con respecto del resto de Grupos.

El estatuto jurídico del Grupo Mixto se ha visto también sometido a los criterios de nuestra jurisprudencia constitucional. El Tribunal Constitucional ha señalado por ejemplo que, en circunstancias excepcionales, como la potencial composición del Grupo Parlamentario Mixto por un solo Diputado, ha avalado que “una atemperación de las facultades de actuación parlamentaria del Grupo Mixto que obedezca al hecho de encontrarse éste formado por un único parlamentario, no puede reputarse contraria al art. 23.2 de la Constitución, siempre que el parlamentario en cuestión no sea privado de sus derechos individuales y de participación en la Cámara, como representante que es de los ciudadanos” (STC 44/1995 de 13 de febrero);

o que se pudiera reducir la subvención de dicho grupo o se modulara su participación en las Comisiones de la Cámara (STC 214/1990 de 20 de diciembre). Incluso cabe negar la posibilidad de participación en el seno de una comisión de investigación (Sentencia 39/2008, de 10 de marzo), aunque es justo decir que el motivo no se debió a la pertenencia a dicho grupo, ni a una composición unipersonal, sino al hecho de que sus dos únicos miembros en el caso concreto se veían afectados directamente por el objeto de la investigación.

A veces la composición del Grupo Mixto ha dado lugar a situaciones particularmente complejas. A la consustancial heterogeneidad política de su composición, que ha dado lugar en ocasiones a la necesidad de una función arbitral por parte de la Presidencia de las Cámaras ante la falta de acuerdo para su funcionamiento interno, se ha sumado una composición numérica inabarcable. El caso por excelencia lo constituyó la III Legislatura que, como se ha apuntado en el gráfico más arriba, llegó a tener más de una treintena de miembros. Las tantas veces citadas necesidades organizativas y funcionales derivaron en una intervención de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados. Esta se plasmó en la Resolución de la Presidencia sobre Organización y Funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto. Su introducción, a modo de preámbulo, era bastante significativa: “Las circunstancias de la nueva legislatura han dado lugar a que el Grupo Parlamentario Mixto cuente, además de con la lógica pluralidad de formaciones políticas, con un número elevado de integrantes. Las dificultades que ello puede provocar en el desenvolvimiento parlamentario de las diferentes formaciones políticas que tienen cabida en el seno del Grupo Mixto, y la ausencia de una previsión suficiente de estos supuestos en el Reglamento de la Cámara, parecen aconsejar, en aras de una mayor garantía de los derechos de las minorías y de la eficacia de los trabajos parlamentarios, completar las normas que regulan la organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto”. Esto dio lugar a la creación de Agrupaciones en el seno del Grupo Mixto y con un régimen jurídico muy similar al que correspondería a un grupo parlamentario: su régimen de constitución; la asistencia diferenciada a la Junta de Portavoces, con voz y con voto ponderado; la posibilidad de formular enmiendas los proyectos de ley, la de presentar proposiciones de ley y no de ley y ejercitar las demás iniciativas previstas en el Reglamento de conformidad con el mismo, bastando la firma del representante de la agrupación y sin que fuera necesaria la del

Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto. En definitiva nos encontramos ante la paradoja de la formación de una suerte de Grupos parlamentarios, conformados por afinidad política, en el seno de un Grupo parlamentario que se caracteriza esencialmente por lo contrario.

2. Breve referencia al Diputado no adscrito

Una alternativa al Grupo Mixto es la figura del diputado no adscrito, que se encuentra extendida en los parlamentos autonómicos, pero no así en el caso de las Cortes Generales. Se suele proyectar como una figura derivada de la lucha contra el fenómeno del transfuguismo parlamentario, aunque no siempre es así. Lo cierto es que después de haber defendido la naturaleza eminentemente grupocrática de nuestras Cortes Generales, resulta una figura difícil de asimilar y a mi juicio se encuentra en los límites del respeto a la función representativa. En el seno de la institución parlamentaria la figura del parlamentario individual es sumamente disfuncional y puede llegar a vaciar de contenido su *ius in officium* con lo que ello implica de resquebrajamiento de la ficción representativa. No olvidemos que, en la ya citada Sentencia de nuestro Tribunal Constitucional 64/2002 –bien es cierto que con base en la configuración que nos da actualmente el Reglamento del Congreso de los Diputados– se afirma que “no cabe duda alguna de que la facultad de constituir Grupo Parlamentario, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, corresponde a los Diputados, y que dicha facultad, de conformidad con la doctrina constitucional antes expuesta, pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues, dada la configuración de los Grupos parlamentarios en los actuales Parlamentos ... como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal status, aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante”.

3. Los grupos territoriales en el Senado

Alguna figura ajena a los Grupos parlamentarios tenemos en las Cortes. Es el caso de los grupos territoriales en el Senado, uno de esos escasos y poco útiles guiños a través de los cuales el Senado ha querido conservar un sencillo vínculo con el que proyectar su consideración de

Cámara de representación territorial. Así, el art. 32 RS, compartiendo título con los Grupos parlamentarios, se recoge que “Dentro de los Grupos parlamentarios que se compongan de Senadores elegidos en el territorio o por las Asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de dos o más Comunidades Autónomas, podrán constituirse Grupos territoriales. Ningún Senador puede formar parte de más de un Grupo territorial” y añade que “Cada Grupo territorial estará integrado, al menos, de tres Senadores elegidos por el electorado del territorio o designado por la Asamblea legislativa u órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma respectiva”. Bien es cierto que sus facultades de actuación, como no puede ser de otro modo, son bastante reducidas, limitándose en el art. 43.2 a la posibilidad de acudir a la Junta de Portavoces, en un máximo de dos representantes de grupos territoriales dentro de un mismo grupo parlamentario, designados por el portavoz de este; y en el art. 85 RS donde se les permite la posibilidad de intervenir en los debates del Pleno de la Cámara sobre cuestiones que afecten de modo especial a una o más Comunidades Autónomas.

4. La legitimación de los Grupos parlamentarios ante los tribunales

Hasta ahora hemos hecho mención, como por otro lado es lógico, a la presencia y actuación en el seno de las Cámaras. Los grupos nacen por y para la institución parlamentaria. Ello no obsta sin embargo a que en determinadas ocasiones tengan proyección fuera de las Cámaras y más concretamente en el ámbito de la legitimación procesal. Al margen de su mayor o menor conexión con la naturaleza jurídica del grupo parlamentario anteriormente mencionada, lo cierto es que sí existe unanimidad respecto a que los Grupos parlamentarios carecen de personalidad jurídica. Nuestro Tribunal Supremo, en Sentencia de 27 de noviembre de 1985, señalaba que “de ninguna forma se deduce que los Grupos parlamentarios están dotados de personalidad jurídica independiente de la de las personas que los componen, siendo únicamente uniones de parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras, integrados por ideologías afines, cuando exista número suficiente de personas o componiendo un Grupo mixto cuando no pueda ser en dicha forma”.

Sin embargo, la ausencia de personalidad jurídica no excluye, aunque puede condicionar, la capacidad de actuación ante los tribunales, su legitimidad procesal. Respecto al Tribunal Constitucional existe ya una

doctrina consolidada en cuanto a dicha legitimidad. En su Sentencia 81/1991 de 22 de abril, el Tribunal Constitucional recordaba que “Sin necesidad de entrar en una cuestión ampliamente discutida por la doctrina, como la de la naturaleza jurídica de los Grupos parlamentarios, en lo que respecta a los procesos constitucionales este Tribunal ha entendido en reiteradas ocasiones, en aplicación del principio del *favor actionis*, que los Grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo. Lo cual no constituye además ninguna excepción, sino que entra dentro de la flexibilidad procesal con que este Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no sólo la posee la persona directamente afectada [arts. 162.1 b) C.E. y 46.1 a) LOTC], sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, así los partidos políticos respecto a los integrantes de sus candidaturas electorales o los Grupos parlamentarios respecto a los miembros de las Cámaras que los integran (SSTC 31/1984, 180/1988 y 36/1990, entre otras)”.

Más discutida y debatida, por extraña en sí misma, ha sido la cuestión referida a la legitimación de los mismos Grupos parlamentarios ante la jurisdicción ordinaria. Este fue un caso que se suscitó y resolvió en la Sentencia antes citada de 5 de marzo de 2014, particularmente relevante porque traía causa del recurso interpuesto por un Grupo parlamentario (en concreto el de Unión Progreso y Democracia) contra los Reales Decretos de nombramiento del Presidente y dos consejeros del consejo de Seguridad Nuclear. En la misma no se reconoció legitimidad al Grupo para actuar ante el tribunal ordinario con base en los siguientes argumentos: a) no tienen personalidad jurídica (a diferencia de lo que ocurre con los Partidos Políticos que, teniendo personalidad, gozan de plena capacidad procesal, situándose, en su caso, el debate en el terreno de su legitimación “ad causam”), b) no existe Ley que les atribuya capacidad procesal “in genere” en el proceso contencioso-administrativo (capacidad procesal que la doctrina del Tribunal Constitucional les reconoce a los solos efectos de la defensa de los derechos fundamentales de participación de sus integrantes, artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), y, c) que los derechos ínsitos en la función representativa de los Diputados integrantes del Grupo Político

UPyD no están afectados por los Reales Decretos recurridos (intervinieron o pudieron intervenir en las comparecencias y el control de idoneidad que pretenden realizar). Es decir, no se negó una legitimidad procesal *per se* sino en el caso concreto.

Así lo ha puesto de manifiesto la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 2017 que resuelve un recurso de casación frente a una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias que estimaba parcialmente el recurso interpuesto por el Grupo Parlamentario Foro Asturias contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 30 de diciembre de 2013, que aprueba el Decreto 127/2013, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2013 durante el ejercicio 2014. En la misma el Tribunal Supremo aclara el sentido de la Sentencia de 2014 y confirma la legitimación del Grupo parlamentario Foro Asturias en esta jurisdicción: “Por otra parte la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 5 de marzo de 2014 en la que apoya esta excepción a la admisibilidad del recurso, después de plantear ciertas dudas sobre la falta de capacidad para comparecer ante esta Jurisdicción, reconociendo que los Grupos parlamentarios carecen de personalidad jurídica y que no existe ninguna norma que les atribuye capacidad procesal para comparecer ante este Orden Jurisdiccional viene a concluir que esa capacidad procesal está en función del interés legítimo determinado por la obtención de una ventaja o por la eliminación de un perjuicio, con lo que se enlaza con la otra causa de inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación “ad causam””.

Hecha esta reflexión explicativa sobre la Sentencia de 2014, y ya para el caso concreto, el Tribunal Supremo apunta sin embargo que “En el supuesto de autos no se persigue un mero interés al cumplimiento de la legalidad, sino un interés propio a participar no en la elaboración de los presupuestos, sino en su participación, como grupo parlamentario, a través de la Junta General, en la autorización de gastos, emisión de deuda, así como para la formalización de créditos. Podrá discutirse si es o no precisa dicha autorización de la Junta General para llevar a cabo el Gobierno Regional dichas operaciones, como cuestión de fondo para estimar el recurso interpuesto, más no la falta de legitimación del grupo político en defensa de su interés legítimo a participar en su aprobación y que va más allá de la mera

participación política en función de la ideología o programa de actuación social o económico para impugnar las resoluciones adoptadas”.

En definitiva, y siendo una situación extraordinaria, la concurrencia del interés legítimo puede ser causa determinante en el caso concreto de la legitimación activa de un Grupo parlamentario ante la jurisdicción ordinaria.

IV. ALGUNAS CUESTIONES PENDIENTES

Procede simplemente en estas líneas finales poner de manifiesto potenciales vías de mejora en la regulación de los Grupos parlamentarios. En este sentido, me conformaría con que se atendiera a una de las cuestiones más relevantes, y en cierto modo ontológica de cualquier otra: la problemática referida a los requisitos para la constitución de Grupos parlamentarios. Este régimen jurídico viene informado en el Congreso de los Diputados por unas normas particularmente complejas y sujetas a excesivas interpretaciones, con fuerte protagonismo de los precedentes parlamentarios. Como dijera el Tribunal Constitucional en su Sentencia 206/1992, de 27 de noviembre, los usos parlamentarios “siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho” y “han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo hoy, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras”. Sin embargo en determinadas ocasiones, y la constitución de Grupos parlamentarios es una de ellas, han asumido un protagonismo excesivo. En los inicios de cada Legislatura son muchos los debates que siempre se producen, con un despliegue de informes y precedentes que ponen de manifiesto que su complejidad excede, con mucho, la necesaria flexibilidad que, por la fina línea de Derecho y Política que informan nuestras Cámaras, es consustancial al Derecho parlamentario. Se puede decir que el principio de seguridad jurídica en este aspecto está, al menos, agrietado. La claridad vía reforma del Reglamento de la Cámara, quizá sea una quimera; o al menos vía normas interpretativas, que ayudarían con mucho a fijar unas reglas del juego necesarias, vista la importancia de los Grupos parlamentarios.

Mayor claridad tienen las normas senatoriales, que sin embargo se han visto muy afectadas por la práctica, consolidada, del denominado préstamo de senadores. Resulta una práctica que se remonta a la II Legislatura y que ha sido utilizada con profusión en otros períodos legislativos. Para muestra un botón:

en la VIII Legislatura se acordó dar por constituido el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, integrado por diez senadores, de los cuales seis pertenecían al Partido Socialista. Otro tanto aconteció en la IX Legislatura, en la que fue permitida la constitución del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, con un total de diez miembros de los que seis habían concurrido a las elecciones por la candidatura del Partido Socialista.

Esta última práctica llevó por ejemplo a que el Tribunal Constitucional le diera la razón, en su Sentencia 6/2017, de 19 de junio, a los Senadores que reclamaron la facultad de constitución de un Grupo de diez Senadores, de los cuales cuatro pertenecían a la formación política Convergència Democràtica de Catalunya, mientras que de los otros seis Senadores, dos pertenecían a Esquerra Republicana de Catalunya; dos a Coalición Canaria; uno a la agrupación Socialista de la Gomera y uno a la formación política Euskal Herria Bildu.

Una cosa es facilitar el funcionamiento adecuado de las Cámaras y otra llevar hasta tal extremo la interpretación que vacía de contenido el régimen normativo primario. Cuando la realidad fuerza la norma de manera reiterada, quizá es que esta se ha visto superada y procede su reforma.

Al margen de esta consideración, habría otros ámbitos de mejora como la introducción de un mínimo estatuto jurídico, un esfuerzo de transparencia o la publicidad de las normas internas de los Grupos parlamentarios. No obstante, procede terminar estas líneas, aniversario obliga, reconociendo la labor que los Grupos parlamentarios han desarrollado en el desempeño de nuestras Cortes Generales y, por ende, en la consolidación de nuestra democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- PÉREZ-SERRANO, N.: *Los Grupos Parlamentarios*. Tecnos, Madrid, 1989.
- WALINE, J.: “Les groupes parlementaires en France”. *Revue Française du Droit Public*, nº 6, 1961, p. 1170.

PARLAMENTO Y MUJER EN LA ESPAÑA CONSTITUCIONAL

Blanca Hernández Oliver
Letrada de las Cortes Generales
Ex Delegada del Gobierno para la Violencia de Género

RESUMEN

El Parlamento español, desde la aprobación de la Constitución española, ha llevado a cabo un importante trabajo para contribuir a la igualdad entre hombres y mujeres. Las cifras demuestran la evolución creciente del interés parlamentario por el tema y también la mayor presencia de mujeres en los órganos parlamentarios, a pesar de que se siguen apreciando diferencias respecto a los varones. Los retos de las Cámaras para alcanzar la igualdad son, en definitiva, los de la propia sociedad española en pleno siglo XXI: la erradicación de la violencia de género, el techo de cristal o la brecha salarial están entre los más importantes.

ABSTRACT

The Spanish Parliament, since the approval of the Constitution, has done an important job in order to build equality between men and women. Figures show the growing interest of the Chambers in this policies and the increasing number of women in parliamentary bodies, even though there are still differences between women and men. Spanish society in the 21st century is facing various problems related to women's issues. Therefore, Parliament challenges to achieve equality are multiple: eradication of violence against women, glass ceiling barriers or gender wage gap, among others.

Palabras clave: mujer, constitución, poder legislativo, parlamento, comisión, ley, igualdad, discriminación, violencia de género, techo de cristal, brecha salarial.

Key words: woman, constitution, legislative power, parliament, committee, law, equality, discrimination, violence against women, glass ceiling barriers, gender wage gap.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA MUJER EN LA ESPAÑA DEL PRIMER PARLAMENTO DEMOCRÁTICO. III. LA EVOLUCIÓN DE LA MUJER EN EL PARLAMENTO: DATOS Y REFLEXIONES. 1. *Las Parlamentarias*. 2. *Los Órganos Parlamentarios*. A. *Órganos de trabajo: comisiones, subcomisiones y ponencias*. B. *Órganos de dirección: mesa y portavoces*. 3. *El trabajo parlamentario*. A. *La Constitución*. B. *Las Leyes*. C. *Los instrumentos de control*. D. *La actividad internacional e institucional*. 4. *La administración parlamentaria*. 5. *El patrimonio de las Cámaras*. IV. CONCLUSIONES FINALES Y RETOS DE FUTURO

I. INTRODUCCIÓN

La España de diciembre de 1978 y la de diciembre de 2018 se parecen poco y mucho al mismo tiempo. Poco porque, en estos cuarenta años, nuestro país ha hecho un trabajo espectacular para lograr la igualdad normativa de hombres y mujeres y la incorporación de aquéllas a la vida pública, como se verá aquí en el marco del Poder Legislativo. Mucho, lamentablemente, porque, como se reflejará también, no hemos conseguido aún la igualdad real entre unas y otros, plagada como está la vida cotidiana de discriminaciones –explícitas o implícitas– que perviven en nuestro código cultural y social.

Las Cortes Generales, a lo largo de trece Legislaturas (la Constituyente y las doce que van desde 1979 a 2018)¹, han sido protagonistas y artífices de la evolución de la situación de la mujer en España y merecen un reconocimiento en esta obra conmemorativa. Han redactado y aprobado la Constitución y las leyes que la siguieron; han acogido a destacadas parlamentarias, líderes de la llamada “causa de la mujer”, que le han dado su voz y su voto; han creado múltiples órganos encargados de estos asuntos –comisiones, subcomisiones y ponencias–; y han impulsado actividades diversas con las que se pretendía insistentemente visibilizar el tema de la igualdad en la agenda política.

Este artículo pretende contribuir al homenaje constitucional que celebramos en diciembre de 2018. Primero, describiendo de forma impresionista la realidad histórica de la mujer en la España del primer Parlamento democrático, en plena Transición, para entender de dónde venían y *cómo estaban* ellas entonces. Segundo, tratando de responder, con datos y reflexiones, a la ineludible pregunta acerca de cuál ha sido la contribución a la igualdad entre hombres y mujeres de las Cortes Generales a lo largo de este tiempo: en su composición, en sus órganos o en su trabajo. Finalmente, recogiendo unas breves conclusiones sobre los éxitos y los muchos y va-

¹ Con el fin de facilitar la lectura de estas páginas, se recogen a continuación los períodos en los que se han distribuido las Legislaturas: XII Legislatura (2016-), XI Legislatura (2016-2016), X Legislatura (2011-2016), IX Legislatura (2008-2011), VIII Legislatura (2004-2008), VII Legislatura (2000-2004), VI Legislatura (1996-2000), V Legislatura (1993-1996), IV Legislatura (1989-1993), III Legislatura (1986-1989), II Legislatura (1982-1986), I Legislatura (1979-1982) y Legislatura Constituyente (1977-1979).

riados retos a los que se enfrenta nuestro país en la actualidad y, por tanto, las propias Cámaras parlamentarias en tanto que órganos constitucionales representantes del pueblo español.

II. LA MUJER EN LA ESPAÑA DEL PRIMER PARLAMENTO DEMOCRÁTICO

Las Cortes Constituyentes² resultantes de las elecciones de 1977 tenían que hacer frente a una difícil y doble discriminación, normativa y sociológica, representada por leyes y actitudes que daban cuenta de la desigualdad profunda de la que procedían los hombres y las mujeres de la España de la Transición³.

Normativamente, el ámbito privado partía ya de la exigua capacidad jurídica que el Código de Napoleón dejó a las mujeres en el movimiento contrarrevolucionario que sucedió a la Revolución Francesa y que impregnó nuestro Código Civil de 1889. Su dicción, superada hoy en día al reconocerse la misma y plena capacidad jurídica a hombres y mujeres, guarda aún rastros formales de esas históricas esencias en expresiones como “*el buen padre de familia*” de los artículos 1094, 1104.2 y 1903⁴.

Así, el Código Civil eliminaba o matizaba la capacidad jurídica y de obrar de las mujeres, sometiéndolas al varón, padre o esposo, en función de su estado civil. Las mujeres no podían abandonar la casa paterna hasta los veinticinco años salvo para casarse, ingresar en una orden religiosa o cuando cualquiera de los padres hubiera contraído nuevas nupcias (artículo 321, vigente hasta la Ley 31/1972, de 22 de julio, que suprimió esta restricción). Una vez casadas, las esposas debían obedecer a su marido (principio de autoridad marital del artículo 57) que las representaba *ex lege* (el artículo 1263 equiparaba a la mujer casada con los “*menores, los dementes y los*

² SEVILLA, J.: *Las mujeres parlamentarias en la legislatura constituyente*. Cortes Generales, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2006, p. 81. DE DIEGO GONZÁLEZ, A.: *Las mujeres de la Transición*. Cortes Generales, Madrid, 2008.

³ Parte de estas páginas están tomadas de mi artículo “Mujer y Constitución: igualdad formal vs. igualdad real”, en PENDÁS, B. [Dir.]: *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, pp. 2581-2601.

⁴ Llama a la reflexión la reforma operada por la ley francesa de 5 de agosto de 2014, que ha sustituido el término por el de “*persona razonable*”. TOMÁS MARTÍNEZ, G.: “La sustitución del ‘buen padre de familia’ por el estándar de la ‘persona razonable’: reforma en Francia y valoración de su alcance”. *Revista de Derecho Civil*, vol. II, nº 1, 2015, pp. 57-103.

sordomudos que no sepan escribir”), no tenían capacidad de administración del patrimonio matrimonial (art. 59), requerían licencia marital para gestionar sus bienes o desempeñar actividades mercantiles o comerciales (art. 61), carecían de la patria potestad sobre los hijos (art. 54), debían seguir al marido dondequiera que aquél fijara su residencia (art. 58), perdían su nacionalidad y vecindad civil por la de su marido (art. 22), no podían comparecer en juicio para defender sus intereses (art. 60), ni ser tutoras, miembros del consejo de familia o testigos en el testamento otorgado por otras personas (arts. 237, 294 y 681) y su infidelidad era causa de separación “*en todo caso*” (si el infiel era el marido la separación procedía solo cuando resultara “*escándalo público o menosprecio de la mujer*” conforme al art. 105). Por Ley de 23 de septiembre de 1939 se derogó la Ley del divorcio de 1932 y se declararon nulas todas las sentencias a instancia de una de las partes, mientras que el Fuero de los Españoles, en su artículo 22, calificaba al matrimonio como “*uno e indisoluble*”⁵.

Aunque algunas de estas discriminaciones del ámbito civil fueron removidas por la Ley de 24 de abril de 1958, en su mayor parte hubo que esperar a la Ley de 2 de mayo de 1975, que llegó a conocerse como la ley “*de mayoría de edad de la mujer casada*”, para que su desaparición fuera definitiva.

En el ámbito punitivo, el Código Penal de 1944 incluía el uxoricidio por causa de honor, rebajando la responsabilidad penal del cónyuge que atentaba contra la vida de su esposa adúltera (hasta 1963); en su artículo 449 penalizaba el adulterio (ocasional) de las mujeres frente al amancebamiento (permanente) de los hombres; atenuaba el aborto, el infanticidio o el abandono de niños cuando se hacía por razones de honor para la mujer o su familia; el castigo por agresiones sexuales podía eludirse si se obtenía el perdón de la víctima o se contraía matrimonio con ella y se castigaba la venta de anticonceptivos y la propaganda para su consumo (las primeras ponencias parlamentarias se dedicaron a trabajar sobre este tema, como se verá más adelante)⁶.

⁵ El artículo 22 del Fuero de los Españoles de 18 de julio 1945 establecía que “*El Estado reconoce y ampara a la familia como institución natural y fundamento de la sociedad con derechos y deberes anteriores y superiores a toda ley positiva. El matrimonio será uno e indisoluble*”.

⁶ CUENCA GÓMEZ, P.: “Mujer y Constitución: los derechos de la mujer antes y después de la Constitución Española de 1978”. *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, nº 8, 2008, p. 80.

Laboralmente, el Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938 recogía la excedencia forzosa de la mujer casada⁷, que se reformó por la Ley 56/1961, de 22 de julio, sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer, pese a lo cual muchas españolas abandonaron— por inercia cultural — su puesto de trabajo por razón de matrimonio hasta bien entrados los años setenta.

Esta legislación iba acompañada de una realidad sociológica de la que dan cuenta las cifras sobre el estado de la mujer en la época: en 1982, la tasa de natalidad era de 1,92 hijos por mujer (en 2016 era de 1,33), la edad media de alumbramiento del primer hijo era de 28,3 años (en 2016, de 32), la tasa de mujeres activas era del 29,48 % (en el tercer trimestre del 2017 era del 53,13 %, aún un 12% inferior a la de los varones), el paro femenino ascendía al 19,93% (en el tercer trimestre de 2017, al 18,2%, frente al 14,8% de los varones), el 4,57 % de los escaños del Congreso correspondían a diputadas y el 4,35 % de escaños del Senado a senadoras (hoy, como se verá, se aproxima al 40%). En 1983, el número de separaciones y divorcios era de 38.957 (en 2015, de 101.357); en 1985, el número de matrimonios era de 199.658 (en 2015 era de 166.651) y, en 1987, el número de abortos ascendía a 16.766 (en 2016, a 93.131)⁸.

En este contexto, el feminismo, que en España tenía escasa raíz histórica y que, en lo poco que existía, se había difuminado durante el franquismo, despertó, se alió internacionalmente (en el Congreso Mundial de Mujeres de Berlín, en octubre de 1975), actuó desde la clandestinidad hasta su legalización antes de la aprobación de la Constitución y accedió a los textos clásicos, nacionales y extranjeros (“*La mujer del porvenir*” y “*El estado actual de la mujer en España*” de Concepción Arenal, publicada en

⁷ El Fuero del Trabajo, en su apartado II.1, disponía que “*En especial prohibirá el trabajo nocturno de las mujeres y niños, regulará el trabajo a domicilio y libertará a la mujer casada del taller y la fábrica*”.

⁸ INSTITUTO DE LA MUJER: *La mujer en cifras 1983-2008*. Instituto de la Mujer, Madrid, 2008. Asimismo, puede consultarse la web www.inmujer.gob.es/MujerCifras/MujeresHombresEspana/MujeresHombresEspana.htm [Consulta: 12/11/2018] en donde aparecen, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística, los últimos datos oficiales desagregados por sexo. En relación con los datos oficiales sobre aborto en España pueden consultarse los recogidos por el Ministerio de Sanidad www.msssi.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/embarazo/tablas_figuras.htm [Consulta: 12/11/2018]

1868⁹; “*La Mujer española*” de la rebelde Emilia Pardo Bazán¹⁰, publicada diez años antes del fin de siglo; las obras de Gouges y Wollstoncraft –“*no quiero que las mujeres tengan poder sobre los hombres sino solo sobre ellas mismas*”–; “*La Sujeción de la Mujer*” de Stuart Mill y Harriet Taylor¹¹; la celeberrima “*El Segundo Sexo*” de Simone de Beauvoir¹², “*La mística de la feminidad*” de Friedan¹³, o la “*Política Sexual*” de Millet¹⁴). La mujer se había incorporado al trabajo en la época final del franquismo y se había formado mejor (el porcentaje de alumnas universitarias era del 46 % en 1982). El “*destape*” ocupaba las portadas de las revistas y simbolizaba, a la vez, la liberación y la cosificación sexual de las mujeres. 1975 se declaró por la ONU “*año internacional de la mujer*”, lo que supuso un aldabonazo para aquellas organizaciones que unían la reivindicación feminista con la democrática¹⁵.

Era la realidad en la que empezaban a trabajar y a desarrollarse las Cortes democráticas españolas.

III. LA EVOLUCIÓN DE LA MUJER EN EL PARLAMENTO: DATOS Y REFLEXIONES

Los datos –y las conclusiones que se pueden extraer de ellos– son excelentes herramientas para hacer una semblanza general de cómo ha ido evolucionando el interés parlamentario sobre el tema que nos ocupa a lo largo de estos cuarenta años de democracia constitucional. A continuación se recogen algunos números y ejemplos significativos sobre las parlamentarias, los órganos de dirección de las Cámaras, el trabajo de las Cortes Generales y otros aspectos interesantes del Poder Legislativo en España que ilustran la evolución en el tiempo de las políticas de igualdad entre hombres y mujeres. En general, se puede afirmar que la presencia de las mujeres en las Cámaras y la importancia dada a los temas relacionados con la igualdad no ha hecho más que crecer en las doce legislaturas de nuestro Parlamento constitucional,

⁹ ARENAL, C.: *Obras Completas*. Atlas, Madrid, 1994.

¹⁰ PARDO BAZÁN, E.: *La mujer española*. Editora Nacional, Madrid, 1976.

¹¹ MILL, S.: *El sometimiento de las mujeres*. Edaf, Madrid, 2011.

¹² BEAUVOIR, S. DE: *El segundo sexo*. Cátedra, Madrid, 2005.

¹³ FRIEDAN, B.: *La mística de la feminidad*. Ediciones Sagitario, Barcelona, 1965.

¹⁴ MILLET, K.: *Política sexual*. Cátedra, Madrid, 1995.

¹⁵ VARELA, N.: *Feminismo para principiantes*. Ediciones B, Barcelona, 2013, pp. 155-163.

aunque siguen existiendo evidentes diferencias entre hombres y mujeres, por ejemplo, en la asunción de puestos de responsabilidad.

1. *Las parlamentarias*

Ninguna Constitución histórica ni ley electoral recogieron los derechos de las mujeres en nuestro país y, como en todos, cuando se habla de sufragio “*universal*” se hace referencia solo al masculino¹⁶ (por cuestiones como ésta, la discriminación implícita en el habla será objeto de denuncia por el feminismo de principios del siglo XXI, con la reivindicación del llamado “*lenguaje inclusivo*”¹⁷). Como es sabido, el voto fue uno de los principales caballos de batalla de las primeras feministas – las sufragistas estadounidenses e inglesas – que, como declaraba Lucy Stone, se empeñaron en poner en evidencia la frustración como “suerte” de todas las mujeres, insistiendo en ello “*hasta que dejaran de aceptarla*”.

En España, el derecho de sufragio se reconocería una vez instaurada la II República a través del Decreto de 8 mayo de 1931 por el que se modificó la Ley Electoral de 1907, y se estableció que serían elegibles las mujeres en las elecciones a la Asamblea Constituyente en 1931 (en las que resultaron elegidas Clara Campoamor, Victoria Kent y Margarita Nelken). En la Asamblea se debatió ardientemente acerca del voto femenino: la inolvidable intervención de Clara Campoamor –que cerró recordando a la Cámara que “*la única manera de madurar en el ejercicio de la libertad es caminando por ella*”¹⁸, en cita de Humboldt,– se ha convertido en clásica. Finalmente,

¹⁶ CUENCA GÓMEZ, P.: *op. cit.*, p. 76.

¹⁷ El lenguaje, además de sexista (la propia Real Academia Española de la Lengua recoge en su Informe de 3 de mayo de 2012 que el lenguaje “*refleja... distinciones de naturaleza social*” a pesar de ser muy crítico con este tema) puede ser “traicionero”: lamentablemente se continúa empleando el término “*conciliación*” en vez de “*corresponsabilidad*” o el de “*cargas*” en vez de “*responsabilidades*” o “*tareas*” familiares, por ejemplo. Informe de la Real Academia de la Lengua. BOSQUE, I.: “Sexismo lingüístico y visibilidad de la mujer”. Disponible en: http://www.rae.es/sites/default/files/Bosque_sexismo_linguistico.pdf [Consulta: 12/11/2018]

¹⁸ FAGOAGA, C. y SAAVEDRA, P.: *Clara Campoamor. La sufragista española*. Instituto de la Mujer, Madrid, 2006, pp. 117-128 y el estudio preliminar de A. Valcárcel en VV.AA.: *El debate sobre el voto femenino en la Constitución de 1931*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pp. 11-49.

concluyó con la aprobación del artículo 36 de la Constitución que permitió a las mujeres mayores de 23 años votar por primera vez en 1933¹⁹.

En las elecciones de 1977 consiguieron escaño las veintiuna diputadas – el 6%– y las seis senadoras –el 2,25%– que formaron parte de las Cortes Constituyentes, de las cuales solo una se integró en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas y ninguna en la ponencia que redactó la Norma Fundamental (por eso el feminismo se queja reiteradamente de que la Constitución tuvo “*muchos padres pero ninguna madre*”²⁰). Entre esas veintisiete mujeres y las actuales ciento cuarenta y cinco diputadas –el 41.4% de la Cámara Baja– y noventa y ocho senadoras – el 36,8 % de la Alta– se ha recorrido un largo camino. En total, las diputadas representan un 25,8 % de los diputados habidos en la Cámara desde el principio: 642 sobre 2482.

El cuadro que sigue refleja la evolución de la incorporación de la mujer al Congreso de los Diputados y al Senado y su sustancial progreso a lo largo de los años²¹.

Legislatura Constituyente	21 diputadas	6 senadoras
1ª Legislatura	24 diputadas	6 senadoras
2ª Legislatura	23 diputadas	12 senadoras
3ª Legislatura	33 diputadas	16 senadoras
4ª Legislatura	54 diputadas	34 senadoras
5ª Legislatura	65 diputadas	37 senadoras
6ª Legislatura	98 diputadas	43 senadoras
7ª Legislatura	132 diputadas	75 senadoras
8ª Legislatura	146 diputadas	74 senadoras
9ª Legislatura	158 diputadas	101 senadoras
10ª Legislatura	175 diputadas	123 senadoras
11ª Legislatura	139 diputadas	104 senadoras
12ª Legislatura	diputadas	98 senadoras
Total	642 diputadas	444 senadoras

¹⁹ El Texto Fundamental también recogió, en sus artículos 25, 40, 43 y 46, la igualdad entre sexos, el acceso a los cargos y empleos públicos, el matrimonio civil y la igualdad de los hijos. El artículo 36 disponía literalmente que “*Los ciudadanos de uno y otro sexo, mayores de veintitrés años, tendrán los mismos derechos electorales conforme determinen las leyes*”.

²⁰ VENTURA FRANCH, A.: *Las mujeres y la Constitución española de 1978*. Instituto de la Mujer, Madrid, 1999, p. 127, nota 180.

²¹ Disponible en: www.congreso.es. [Consulta: 12/11/2018] Estos datos incluyen diputadas y senadoras incorporadas por sustitución.

Sería difícil e injusto homenajear aquí a unas y dejar al margen a otras. Quizás resulte mejor recordarlas a todas: la mera presencia de cada una de ellas en el Parlamento español ha jugado un insustituible papel en la visibilización del lugar que las mujeres de nuestro país podían llegar a conquistar. Las parlamentarias, por la repercusión pública de su posición, han ofrecido, como mínimo, una imagen que nos ha servido de ejemplo a todos; siempre han sido personas destacadas en sus respectivas provincias y muchas de ellas, además, han tenido una proyección política intensa en el ámbito nacional e incluso en el internacional.

El número de parlamentarias está directamente relacionado con la denominada “*paridad*” en materia electoral, una cuestión muy debatida académica e ideológicamente, también dentro del movimiento feminista. Como es sabido, en el año 2007 se llevó a cabo la reforma la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para reclamar a los partidos políticos la denominada “*composición equilibrada*” en las listas electorales – artículo 44 bis, introducido en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, conforme al cual las candidaturas que se presenten a las elecciones deben tener “*una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento*”–. Para conseguir dicho fin, en los tramos de cada cinco puestos, la ley exige que cada sexo no tenga una presencia mayor al sesenta ni inferior al cuarenta por ciento (salvo en las candidaturas que se presenten en municipios con un número de residentes igual o inferior a tres mil habitantes).

El Tribunal Constitucional aceptó la constitucionalidad de las también llamadas “*leyes cremallera*” en su Sentencia 12/2008, de 29 de enero, entendiendo que el modelo que propone la Ley es conforme con la Constitución al fijarse en un criterio natural, universal y permanente: que todos somos hombres o mujeres y, por tanto, la “*composición equilibrada*” no favorece a unas y perjudica a otros, sino que es un modelo bidireccional de reparto de los puestos en las candidaturas que asegura la presencia igual de mujeres y hombres. Este pronunciamiento no ha finiquitado, sin embargo, el interesante debate al respecto. La polémica intelectual llega hasta nuestros días, cuestiona el pronunciamiento del Alto Tribunal y, en el fondo, refleja la actual división del feminismo entre el “*de la diferencia*”, que subyace

la Sentencia, y el de la “*igualdad*”. Como explica Aranda Álvarez²², para el feminismo de la igualdad, la paridad es solo una estrategia que pretende lograr la equiparación entre mujeres y hombres y la integración y presencia de aquellas en los mismos términos que estos, sin que el sujeto de la democracia liberal se vea alterado (el individuo – hombre o mujer – titular de sus derechos esenciales). Por su parte, el feminismo de la diferencia, incluso utilizando idénticas herramientas (como las cuotas) perseguiría un fin distinto: la consecución de la paridad, entendida como la titularidad de las mujeres de “*la mitad de todo*”, respondiendo a la Declaración de Atenas de “Mujeres al Poder” en 1992, de manera que el sujeto político de la democracia liberal ya no sería el individuo sino el hombre o la mujer en su respectivo cincuenta por ciento. Un feminismo pretende, por tanto, remover obstáculos para alcanzar la igualdad y la integración de las mujeres en el modelo de ciudadanía liberal; el otro, hacerlo para alcanzar una sociedad que se reparta por igual entre dos grupos humanos claramente diferenciados: hombres y mujeres. La crítica a este último modelo se centraría precisamente en este aspecto nuclear de la democracia liberal: el individuo deja de reconocerse por ser miembro de la *polis* para hacerlo por el lugar que ocupa en el grupo y por identificarse con los intereses que afectan al colectivo del que forma parte²³.

Las parlamentarias, a partir de la X Legislatura, en los casos de embarazo y maternidad (además de los de paternidad y enfermedad grave de cualquier miembro de la Cámara) podrán votar a distancia. El Pleno del Congreso, en su sesión del día 21 de julio de 2011, aprobó por unanimidad la reforma de los artículos 79 y 82 del Reglamento de la Cámara, para habilitar un procedimiento telemático de votación, con verificación personal, en las votaciones de la sesión plenaria respecto de las “*que exista certeza en cuanto al modo y momento en que se producirán*”. La Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que los Diputados emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal y se computarán como presentes en la votación aquellos que, estando ausentes, hayan sido autorizados. El Pleno del Senado, en su sesión del día 21 de noviembre de 2013, hizo lo propio y aprobó una pormenorizada reforma del Reglamento

²² ARANDA ÁLVAREZ, E.: *Democracia paritaria. Un estudio crítico*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, pp. 17-25.

²³ *Ibidem*, p. 95

de la Cámara Alta –artículos 92 y 93–, con el objeto de permitir el ejercicio del derecho a votar de los Senadores o Senadoras que no puedan estar presentes en la sesión plenaria, también previa solicitud de autorización a la Mesa de la Cámara y con justificación de la causa, que se limita a los mismos supuestos que en el Congreso de los Diputados.

Por su parte, por Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 20 de septiembre de 2005 se autorizó la puesta en marcha de un Centro de Educación Infantil que, tras la resolución de los oportunos procedimientos, comenzó a funcionar el 1 de septiembre de 2006. La Cámara Baja, en el marco de las políticas de conciliación de la vida personal y familiar, ofrece a Sus Señorías y al personal de la Cámara una guardería con más de cincuenta plazas subvencionadas para menores de entre 0 y 3 años. Situada en la planta baja de la tercera ampliación del Congreso, abre de ocho de la mañana a nueve de la noche e incluye también un programa de emergencia y días sueltos de atención por si fuera necesario.

2. Los Órganos Parlamentarios

A. Órganos de trabajo: comisiones, subcomisiones y ponencias

Desde el punto de vista de la organización parlamentaria, es de sobra conocida la diferenciación clásica entre órganos de trabajo y de dirección de la Cámara.

Dentro del primer grupo, han sido muchos y muy variados los órganos parlamentarios que se han ocupado de los asuntos de igualdad entre mujeres y hombres a lo largo de estos años.

Empezaron funcionando dos Comisiones Mixtas Congreso-Senado durante la Legislatura Constituyente, una sobre el Proyecto de Ley de despenalización del adulterio y el amancebamiento y otra sobre la modificación de los artículos 416 y 343 b) del Código Penal (sobre anticonceptivos) que concluyeron, ambas, con las reformas correspondientes del Código Penal²⁴.

²⁴ Ley 22/1978, de 26 de mayo, sobre despenalización del adulterio y del amancebamiento y Ley 45/1978, de 7 de octubre, por la que se modifican los artículos 416 y 343 bis del Código Penal (que deroga preceptos como el que sigue: “*serán castigados con arresto mayor y multa de 1.000 a 25.000 pesetas, los que con relación a medicamentos, sustancias, objetos, instrumentos, aparatos, medios o procedimientos capaces de provocar o facilitar*

Es curiosa la composición de las dos Comisiones: integradas, en ambos casos, por ocho vocales, solo en la primera aparece una mujer, Dña. María Dolores Pelayo Duque, en representación del Grupo Parlamentario de UCD.

Más adelante, ya en la II Legislatura, se crea en el Congreso de los Diputados la Comisión Especial de Estudio de la fecundación *in vitro* y la inseminación artificial humanas, curiosamente también compuesta por seis vocalías de las que solo una correspondía a una mujer, Dña. Ana Gorroño Arrizabalaga, del Grupo Parlamentario del Partido Nacionalista Vasco. En el Senado se sucedieron, durante esta legislatura y la siguiente, sendas ponencias de Estudios sobre los malos tratos a mujeres.

Por su parte, en la III Legislatura y hasta la IX, aparece la que sería la clásica Comisión dedicada a estos temas durante muchos años, la Mixta Congreso-Senado para la Igualdad de Oportunidades de la Mujer, que modificó su nombre por el de Comisión Mixta Congreso-Senado de los Derechos de la Mujer en la IV Legislatura y por el de Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de Igualdad de Oportunidades en la VIII. A la Comisión Mixta, en tanto que tal no legislativa, le siguieron las Comisiones de Igualdad, permanentes y legislativas, creadas en la IX Legislatura, tras la oportuna modificación del artículo 46.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados y del artículo 49.1 del Reglamento del Senado²⁵, que se mantienen desde entonces hasta hoy. A diferencia de la anterior, responden al modelo tradicional de competencias paralelas a las de un departamento ministerial, encargadas de todos los asuntos de control, legislación y presupuestarios de un ámbito material concreto. Con anterioridad a la creación de las Comisiones de Igualdad, los temas legislativos no caían en el ámbito de la Comisión Mixta que, por su propio carácter bicameral, carecía de competencias legislativas, y se tramitaban en la Comisión de Asuntos Sociales o la de Trabajo. Es cierto que, en más de una ocasión, se han incluido en el marco

el aborto o de evitar la procreación, realicen cualquiera de los actos siguientes...”; “El adulterio será castigado con la pena de prisión menor. Cometén adulterio: La mujer casada que yace con varón que no sea su marido, y el que yace con en ella, sabiendo que es casada, aunque después se declare nulo el matrimonio”, “No se impondrá pena por delito de adulterio sino en virtud de querrela del marido agraviado” o “El marido que tuviere manceba dentro de la casa conyugal, o notoriamente fuera de ella, será castigado con prisión menor”.

²⁵ BOE 8 de mayo de 2008 y 21 mayo de 2008.

de las Comisiones de Igualdad no solo temas de igualdad entre hombres y mujeres sino también otros relacionados con el colectivo LGTBI, por ejemplo. Esta inclusión, que podría ser discutible, se basa fundamentalmente en el criterio de racionalización en la distribución del trabajo y también se produce, por ejemplo, en la organización del Gobierno. En él conviven en un mismo organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad –el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades– las políticas de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y el fomento de la aplicación transversal del principio de igualdad de trato y no discriminación, tras la integración de las competencias de la Dirección General para la Igualdad de Oportunidades (creada en 2011) dentro de los cometidos y estructura del Instituto de la Mujer (creado en 1983), mediante la Ley 15/2014, de 16 de septiembre.

A las Comisiones de Igualdad de ambas Cámaras se suma en la actualidad la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los acuerdos del llamado “Pacto de Estado sobre Violencia de Género” (cuya medida 209 preveía precisamente la creación de una Comisión con el fin de estar “permanentemente atentos al cumplimiento de los acuerdos alcanzados”, siguiendo el modelo de la Comisión del Pacto de Toledo). En paralelo, el 25 de abril de 2018, el Pleno del Senado aprobó la creación de una Comisión Especial de Seguimiento y Evaluación de los acuerdos del Informe del Senado sobre las estrategias contra la Violencia de Género aprobadas en el marco del Pacto de Estado²⁶.

El número de ponencias y subcomisiones creadas en el seno de las comisiones anteriores e incluso de otras –como las de Trabajo o Sanidad– ha sido muy elevado. Prácticamente en todas las legislaturas se han constituido este tipo de órganos, en algunos casos incluso varios, tal y como se recoge a continuación.

En la V Legislatura, en el Congreso, en el marco de la Comisión de Política Social y Empleo, la Ponencia para estudiar la situación de la familia

²⁶ Creada por acuerdo 30 noviembre 2017 y constituida el 18 de abril de 2018. Pacto alcanzado el 28 de septiembre de 2017, por el Pleno del Congreso de los Diputados, con la aprobación del Acuerdo de la Comisión de Igualdad, relativo al Informe de la Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género. La Comisión del Senado se constituyó el 25 de septiembre de 2018.

en España y conocer y proponer actuaciones al Gobierno con motivo del Año Internacional de la Familia (que caducó sin emitir informe). En la VI, en el marco de la Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer, la Ponencia no legislativa sobre el tráfico internacional de mujeres, niños y niñas (que también caducó sin emitir informe) y, en el marco de la Comisión de Política Social y Empleo, de nuevo, la Ponencia para estudiar la situación de la familia en España y conocer y proponer actuaciones al Gobierno con motivo del Año Internacional de la Familia. En el Senado, por su parte, en el marco de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, se creó la Ponencia sobre la inserción de la mujer en el campo laboral.

En la VII, en la Cámara Baja, en la Comisión de Política Social y Empleo, se constituye la Subcomisión con el fin de formular medidas legislativas que den una respuesta integral frente a la violencia de género y, en el seno de la Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer, la Ponencia sobre la erradicación de la violencia doméstica y la Ponencia para el estudio y seguimiento del tráfico internacional de mujeres, niños y niñas. En el Senado, caducó sin haber emitido informe la Comisión Especial de Estudio sobre la realidad y problemática que en el ámbito jurídico, económico, político y social plantea el fenómeno de la prostitución.

En la VIII Legislatura, en el Congreso, en el seno de la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales, se crea la Subcomisión para la emisión de un informe que analice la ordenación y adecuación del tiempo de trabajo, la flexibilidad horaria y de la jornada, así como de las posibilidades de adecuación del horario laboral a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. En el marco de la Comisión Mixta se constituye la Ponencia para el estudio de la situación actual de la prostitución en España y la concreción de orientaciones y propuestas transversales que se deban desarrollar en todos los ámbitos y, en el Senado, en el marco de la Comisión conjunta de la Comisión de Sanidad y Consumo y de la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales, la Ponencia de estudio de la problemática de la salud en España desde la perspectiva de género.

En la IX Legislatura, en el Congreso, dentro de la Comisión de Igualdad, se crea la Subcomisión para el estudio de la ley de medidas de protección integral contra la violencia de Género y, en su caso, propuestas de modificación y otra para realizar un estudio y elaborar unas conclusiones

sobre la aplicación de la legislación en materia de interrupción voluntaria del embarazo.

En la X Legislatura, también ya en el marco de la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados, se constituyen la Subcomisión para el análisis y estudio de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual y la de racionalización de horarios, conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la corresponsabilidad y, en el seno de la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales, la Subcomisión para abordar el problema de la violencia contra niños y niñas.

Finalmente, en la XII Legislatura, dentro de la Comisión de Igualdad del Congreso, se crea la Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de violencia de género y, en el Senado, también en la Comisión mencionada, la Ponencia de estudio para la elaboración de estrategias contra la violencia de género.

Aunque no es objeto de este artículo hay que recordar, en paralelo, que organismos encargados de la materia han ido igualmente proliferando en el ámbito de las Administraciones públicas –estatal, autonómica y local– así como en otros Poderes del Estado. Son una muestra representativa el Instituto de la Mujer mencionado más atrás, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género o las Consejerías autonómicas de Mujer, las Direcciones Generales de Igualdad y las Concejalías correspondientes en la Administración autonómica y local. En el ámbito judicial, los Juzgados de Violencia sobre la Mujer o el Observatorio contra la violencia doméstica y de género con sede en el Consejo General del Poder Judicial son sus mejores exponentes. También, al amparo la legislación contra la violencia de género, la Fiscalía contra la violencia sobre la mujer. En idéntica línea, en el sector privado, los principales actores sociales también han ido generando divisiones de igualdad dentro del ámbito de sus competencias: sindicatos, partidos políticos, organizaciones empresariales, colegios profesionales, universidades y las principales organizaciones no gubernamentales. Las empresas han imitado esta organización a través de las unidades de responsabilidad social corporativa o de recursos humanos y el mundo de la cultura tampoco se ha quedado a la zaga: el cine, la música, el teatro, la literatura o el periodismo han tenido muy presentes en sus contenidos la cuestión de la mujer.

Como se puede apreciar, las temáticas de los órganos parlamentarios se repiten: violencia de género, prostitución, trata y conciliación son materias trabajadas a lo largo de estos cuarenta años pero que siguen siendo retos pendientes a principios del siglo XXI.

Las Cámaras han trabajado insistentemente para contribuir a la erradicación de la violencia contra la mujer indicando los aspectos más problemáticos de este problema: el mantenimiento de un número alarmante de víctimas mortales (desgraciadamente, ascienden a más de cincuenta al año y, desde que se comienzan a tener datos oficiales en 2003²⁷, hacen casi un total de mil); la necesidad de perfeccionar los sistemas de coordinación entre los múltiples recursos que intervienen –judiciales, laborales, policiales, sanitarios, educativos...–; la mejora de la respuesta judicial; la atención a grupos especialmente vulnerables – mujeres mayores, del mundo rural, inmigrantes...–; la respuesta a las tasas crecientes de violencia sobre las chicas más jóvenes en sus primeras relaciones de pareja, conforme se aprecia en la Macroencuesta de violencia contra la mujer del año 2015²⁸, el control del riesgo que suponen las nuevas tecnologías de la información como herramienta para ejercer ciberacoso (convertido en un delito tras la reforma del Código Penal de 2015); la atención a formas de violencia contra la mujer que, hasta ahora, han tenido poca visibilidad – como la trata con fines de explotación sexual, la violencia sexual o el acoso, mucho más presente tras la campaña “#MeToo” – y, fundamentalmente, la apuesta por el aumento de la conciencia social y el compromiso de todos los sectores de una población que sigue considerando “*normales*” conductas como el desprecio, el control y la humillación a la novia, esposa o compañera sentimental²⁹.

En relación con el tema de la conciliación, las propias Cámaras han hecho evolucionar su lenguaje y, en la última Subcomisión hablan de “corresponsabilidad”, un tema que repetidamente se ubica, desde el punto de

²⁷ Las estadísticas de víctimas mortales se recogen en la página web del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad www.violenciagenero.msssi.gob.es/violenciaEnCifras/victimasMortales/fichaMujeres/home.htm [Consulta: 12/11/2018]

²⁸ DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO: “Macroencuesta de violencia contra la mujer 2015”. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2016. También se puede consultar en www.violenciagenero.msssi.gob.es/violenciaEnCifras/estudios/colecciones/pdf/Libro_22_Macroencuesta2015.pdf [Consulta: 12/11/2018]

²⁹ DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO: “Percepción social de la violencia de género”. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2014.

vista de la acción pública, en el ámbito de las políticas de igualdad y no en el de las de familia, asuntos sociales o incluso economía. Los datos corroboran que atender a los distintas responsabilidades de la vida – sobre todo a las del cuidado – sigue siendo, casi exclusivamente, una cuestión que corresponde a las mujeres, lo que da una muestra de la inercia cultural de los llamados “*roles de género*”: el 97,3% de las personas ocupadas a tiempo parcial por hacerse cargo del cuidado de hijos de 14 años o menos son mujeres, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo 2015, las mujeres trabajadoras dedican el doble del tiempo que los varones trabajadores al cuidado de hijos, nietos y realización de tareas domésticas³⁰ y los varones ocupados dedican más tiempo al día al ocio que las mujeres ocupadas. La postergación permanente del tema de la racionalización de horarios en España (en el que se incluyen comportamientos culturales como el exceso del valor que se otorga a la presencia física en el puesto de trabajo o la baja productividad) tiene mucho que ver, sin duda, con la resolución de este problema. En idéntico ámbito de reflexión aparece el tema del tratamiento de los permisos de paternidad y su extensión, obligatoria o no y en qué términos, a los padres³¹.

Sin resolver aún desde el punto de vista ético, social y legal, continúa otro de los temas reiteradamente estudiados por el Congreso y el Senado: el asunto de la prostitución, que afecta directamente a las mujeres y a su igualdad de trato respecto a los hombres. Los consumidores son, en su inmensa mayoría, varones, y las prostitutas, mujeres e incluso niñas. Moralmente, se contraponen los planteamientos que abogan por su liberalización, en el entendimiento de que se trata de un contrato más entre alguien que ofrece y alguien que compra, y los que abogan por su desaparición, al considerarla un intercambio *extra commercium* que atenta contra la dignidad de las mujeres y constituye un ejemplo cruel de discriminación, situándolas en una posición de clara subordinación respecto a los hombres. Socialmente, se advierte la aparición de consumidores cada vez más jóvenes y de nuevos medios y herramientas para ofrecer prostitución, sobre todo con la utilización de las nuevas tecnologías también para estos fines. La prostitución está

³⁰ Disponible en: www.inmujer.gob.es/MujerCifras/MujeresHombresEspana/MujeresHombresEspana.htm [Consulta: 12/11/2018]

³¹ NÚÑEZ-CORTÉS CONTRERAS, P.: *La maternidad. Nuevas realidades en el derecho de la Unión Europea*. Dykinson, Madrid, 2017, pp. 41-52.

íntimamente vinculada con el delito de trata con fines de explotación sexual sobre el que se ha avanzado notoriamente en materia penal (sobre todo con la reforma del Código Penal operada por la Ley Orgánica 5/2010 y las posteriores Leyes Orgánicas 1/2015 y 8/2015). El grado de concienciación social sobre esta “*esclavitud del siglo XXI*” continúa siendo muy bajo, razón por la cual las Comisiones de Igualdad de ambas Cámaras inciden una y otra vez en el tema³².

B. Órganos de Dirección: mesa y portavoces

Por su parte, en relación con los órganos directivos de las Cámaras –Presidente, Mesa y Junta de Portavoces–, quizás lo más destacado sea señalar que, si bien el número de parlamentarias ha ascendido claramente, su presencia en los puestos de responsabilidad no ha ido a la par. En el Congreso de los Diputados y en el Senado sucede, como en tantas otras entidades del sector público y privado, que las mujeres no ocupan, en absoluto, los mismos porcentajes que los hombres en los altos cargos de dirección: en el Congreso de los Diputados, de las doce presidencias, solo dos han sido ocupadas por mujeres (Dña. Ana Pastor y Dña. Luisa Fernanda Rudi, en la XII y VIII Legislaturas, respectivamente) y, en el Senado, solo ha habido una presidenta, Dña. Esperanza Aguirre (en la VII y VI Legislaturas).

Llama la atención el hecho de que solo el 25% de los miembros de las Mesas han sido mujeres (el 30% en el Congreso y el 17,8% en el Senado) y, cuando han ocupado algún cargo en ellas, ha sido mayoritariamente el de Secretarías, como se refleja en los cuadros que siguen a continuación³³.

³² Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la explotación sexual es la finalidad de explotación más numerosa en los casos de trata, dos de cada tres víctimas son mujeres (entre un 15 y un 20% niñas) y, en el caso de la trata para la explotación sexual, el porcentaje de mujeres víctimas aumenta exponencialmente (las traen, además, de los países pobres para ser prostituidas en los países ricos y el llamado “*turismo sexual*” viaja a la inversa). Según EUROPOL, la trata aporta a los tratantes 32000 millones de Euros y es la segunda fuente de ingresos ilícitos después del tráfico de drogas.

³³ Nota metodológica: los cuadros son de elaboración propia; se recogen numéricamente todos los cargos que ha habido a lo largo de estas doce Legislaturas; en algunos casos, alguna de las mujeres – y de los hombres – han repetido en el cargo: en estos supuestos se computan como dos distintos, porque lo relevante es que el cargo ha sido ocupado por un hombre o una mujer y no quién lo haya ocupado. Por esta razón, en la casilla de Presidencias del Senado, por ejemplo, se recoge un número de 2 mujeres de las 12 presidencias

Miembros de mesa –Acumulado Doce Legislaturas	Hombres	Mujeres	Total
Congreso de los Diputados	88	39 (30%)	127
Senado	83	18 (17,8%)	101
Cortes Generales	171 (75%)	57 (25%)	228

Miembros de Mesa Mujeres/ Total	Presidencia	Vice Presidencias	Secretarías
Congreso de los Diputados	2/12 (16,6%)	18/57 (31%)	19/57 (33%)
Senado	2/12 (16,6%)	3/29 (10,3%)	13/57 (22,8%)

Si en la Mesa había un 25% de mujeres, como portavoces titulares el porcentaje desciende, sin embargo, al 9,6%. Aunque es cierto que a las Mesas les corresponde el papel principal en el gobierno de la Cámara (ostentando, entre otras competencias, la representación institucional y la calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, ex arts. 30 y 31 Reglamento del Congreso de los Diputados y arts. 35 y 36 Reglamento del Senado), también lo es que la decisión política y la función directiva en los respectivos grupos parlamentarios recae directamente en quienes ocupan el cargo de portavoces, verdaderos titulares de la *potestas* en sus respectivas organizaciones.

A lo anterior se añade el dato de que ese 9,6% de portavoces parlamentarias lo ha sido de los grupos parlamentarios minoritarios. En concreto, en el Congreso de los Diputados, de las veinticinco portavoces, dieciocho lo han sido en representación del Grupo Parlamentario Mixto, las siete restantes han representado al Grupo Socialista (tres), al Grupo Popular (dos), al Grupo Parlamentario de Unidos Podemos-En Comú Podem- En Marea (una) y al Grupo de Unión Progreso y Democracia (una). En el Senado, por su parte, de las ocho portavoces, cinco han representado al Grupo Parlamentario Mixto, una al Grupo Socialista y dos al Grupo de Esquerra Republicana de Cataluña. En resumidas cuentas, en torno al 70% de las mujeres portavoces titulares de las Cámaras lo han sido del Grupo Parlamentario Mixto (62% en el Senado y 72% en el Congreso de los Diputados). Otra cosa son las portavocías adjuntas en las que, igual que sucede con las Vicepresidencias

que ha habido aun cuando fue la misma mujer, Dña. Esperanza Aguirre, la que ocupó el mencionado cargo en esas dos ocasiones.

y las Secretarías de las Mesas de las Cámaras, aumenta notablemente el porcentaje de mujeres.

Portavoces Titulares - Cámara	Hombres	Mujeres	Total
Congreso de los Diputados	172	25 (12,6%)	197
Senado	137	8 (5,5%)	145
Cortes Generales	309	33 (9,6%)	342

Estos números son una muestra más del bautizado por Loden como “*techo de cristal*” también en el lugar más característico y simbólico de la democracia constitucional española y de sus actores principales: los partidos políticos. Definidos, ya desde la temprana STC 10/1983, de 21 de febrero, como “elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico” son, en consecuencia, fieles representantes de la discriminación que existe “fuera”: en 2016, la presencia femenina en los consejos de administración del IBEX 35 se cifraba en el 19% y en los puestos de gerencia y dirección había un 68% de varones frente a un 32% de mujeres. Estas cifras contrastan con el dato de que el 54% de los aprobados de las pruebas de ingreso a la universidad son de las mujeres, igual que sucede con las matrículas universitarias (salvo en las llamadas “*STEM*”, las carreras científicas y tecnológicas, en donde la presencia femenina sigue siendo mínima).

Naturalmente, igual que al hablar de las parlamentarias en general, también aquí todos los nombres propios merecen un reconocimiento: como se aprecia en los porcentajes anteriores, su posición ha sido aún más excepcional y, en consecuencia, de valor ejemplar.

La presencia de mujeres en el Parlamento, desde las Constituyentes hasta las Presidentas, recuerda la célebre expresión de Emily Dickinson sobre el empoderamiento femenino, según la cual “*ignoramos nuestra verdadera estatura hasta que nos ponemos en pie*”.

3. El trabajo parlamentario

Junto a estos datos sobre el número de parlamentarias y los órganos parlamentarios habría que hacer mención, materialmente, a los contenidos referidos a la igualdad entre mujeres y hombres: al mismo tiempo que crecía

el número de mujeres en las Cámaras lo hacían también las iniciativas parlamentarias que tenían que ver con ellas.

A. La Constitución

*“En este artículo que hemos votado afirmativamente, la mujer española adquiere, por fin, la plenitud de sus derechos. Es verdad que la votación ha sido unánime, sin disidencias, como estaba reclamando nuestra sociedad... Pero las mujeres no vamos a dar las gracias por ello. Tampoco vamos a mirar al pasado con amargura o rencor... Ahora buscamos el futuro y en el futuro queremos simplemente poder ser, para ser lo que podamos”*³⁴. María Teresa Revilla, la única diputada que formó parte de la Comisión que tramitó el Texto del 78, se expresaba así en el turno de explicación del voto al artículo 14 de la Constitución. Mediante su incorporación en el “pórtico” de nuestra Carta Magna – Preámbulo y Título I–, la igualdad y la prohibición de discriminación por razón de sexo constituyen a la vez un valor, un principio, un derecho fundamental y un mandato a los poderes públicos para que logren hacerlas “reales y efectivas”.

En concreto, nuestra Norma Fundamental recogió diversos preceptos que, de forma más o menos directa, contemplan la cuestión de la mujer y la igualdad entre ella y el hombre. Por un lado, el primer artículo de la Constitución – 1.1 – consagra como valor superior del ordenamiento jurídico “la igualdad”. También en el Título Preliminar, el artículo 9.2 impone a los poderes públicos que promuevan las condiciones “para que... la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas”, remuevan los obstáculos que “impidan o dificulten su plenitud” y faciliten “la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” en una clara opción por la intervención de los poderes públicos en el marco del Estado Social. El artículo 10.1, cabeza del Título I – “De los derechos y deberes fundamentales” – insiste en que “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes” y “el libre desarrollo de la personalidad...son fundamento del orden político y de la paz social”. Por su parte, el artículo 14, precepto que inicia el Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución – “Derechos y libertades”–,

³⁴ SEVILLA, J.: *op. cit.*, p. 96.

dotado de la protección máxima que garantiza el artículo 53.2, recoge la proclamación de la igualdad de los españoles ante la ley y la interdicción de cualquier forma de discriminación, entre ellas, específicamente, la que se produce por razón “*de sexo*”. Además, otros preceptos como el 15, el 32, el 35, el 39 o el 57.1 se refieren a temas relacionados con la igualdad entre mujeres y hombres: el derecho a la vida (por lo que al tema del aborto respecta), el matrimonio, la interdicción de la discriminación por razón de sexo en la remuneración del trabajo, la protección de la familia y los hijos y el discriminatorio régimen de sucesión a la Corona.

Tras su aprobación, y a lo largo de estos cuarenta años, los preceptos constitucionales han sido objeto de una interpretación evolutiva a través de los “*leading cases*” del Tribunal Constitucional – ese “comisionado del poder constituyente para la defensa de la Constitución” como dice García de Enterría³⁵–. Cuestiones como las medidas normativas de acción positiva, la necesidad de que la legislación trate de forma diferente situaciones distintas, los derechos laborales de la mujer, las cuotas, el aborto, la igualdad de los cónyuges, la subrogación en la relación arrendaticia, la protección de la maternidad, las discriminaciones en el ámbito laboral –en las minas, la aviación o la RENFE–, la filiación de los hijos, las pruebas de paternidad, la violencia de género y su penalidad, entre otras³⁶, han sido atendidas por una extensa jurisprudencia constitucional.

³⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1981, p. 197.

³⁶ Tras su aprobación, y a lo largo de estos cuarenta años, los preceptos constitucionales han sido objeto de una interpretación evolutiva a través de la extensa jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de sus “*leading cases*” entre los que destacan pronunciamientos como el caso “*DA5ª Estatuto de los Trabajadores*” STC 22/1981, el caso “*ley de funcionarios civiles del Estado*” STC 34/1981, los casos “*Trabajadoras de Telefónica y excedencia por razón de matrimonio*” SSTC 7, 15, 23, 86/83, el caso “*protección jurídica del nasciturus*” STC 53/85, el caso “*Guarderías*” STC 128/87, el caso “*cabeza de familia*” STC 241/88, el caso “*tributación conjunta del matrimonio*” STC 45/89, el caso “*Mujeres Aviadoras*” STC 216/91, el caso “*LAU*” STC 222/92, el caso “*mujeres mineras*” STC 229/92, el caso “*permiso de lactancia*” STC 109/93, el caso “*pruebas de paternidad*” STC 7/94, el caso “*títulos nobiliarios*” STC 126/97, el caso “*vestimenta de las empleadas de RENFE*” STC 84/06, el caso “*cuotas electorales*” STC 12/08, el caso “*Ley de violencia de género*” STC 59/08 o los casos “*despido de embarazadas*” SSTC 17, 27/04 y 92/08 y 124/09. Véanse ARANDA ÁLVAREZ, E.: *op. cit.*, pp. 86-107. BALAGUER, M.L.: *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*. Cátedra, Madrid, 2005, pp. 105-153.

Los artículos de la Constitución suscitaron más críticas que aplausos por parte del feminismo, que consideraba que la Norma se quedaba “escasa” en el reconocimiento de la igualdad y los derechos de las mujeres. También en nuestra Transición las mujeres se convirtieron en la “*causa aplazada*”, como tantas veces en la historia, según explica Varela³⁷, como si siempre hubiera algo más urgente o más importante que atender. Por eso, muchas activistas pidieron que no se votara “sí” en el referéndum constitucional, excluidas como se sintieron del proceso constituyente.

Hoy, la idea de una revisión de la Constitución “con perspectiva de género” se abre paso al hilo del debate sobre la reforma constitucional. Sus partidarias, mayoritariamente mujeres, abogan por una reforma global de la Norma que incluya aspectos formales – como el lenguaje – y materiales. Dentro de estos últimos, proponen reformas generales – como la aplicación del principio de igualdad de forma transversal, la incorporación de un sujeto político universal o de elementos paritarios a la hora de configurar el entramado institucional – y otras específicas – como la redacción de nuevos derechos (una vida libre de violencia, los derechos sexuales y reproductivos, los de conciliación, la protección de la maternidad) o el cambio en el régimen de sucesión a la más alta magistratura del Estado³⁸.

Respecto a este último punto, quedaría pendiente, en su caso, la reforma del artículo 57.1 de la Norma Fundamental, que establece el régimen sucesorio de la Corona conforme al Derecho tradicional castellano, que prima, en el mismo grado, al “*varón sobre la mujer*”. Ya discutido en el proceso constituyente, el Dictamen del Consejo de Estado de 16 de febrero de 2006 se ocupó ampliamente de este aspecto. Si bien cuando el Estado español ratificó, el 16 de diciembre de 1983, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer lo hizo bajo la reserva de que dicha ratificación “*no afectará a las disposiciones constitucionales en materia de sucesión a la Corona española*”, lo cierto es que hoy las monarquías europeas, en la mayor parte de los casos, han eliminado esta discriminación³⁹ y, en palabras del propio Consejo de Estado sobre las reglas

³⁷ VARELA, N.: *op. cit.*, p. 76.

³⁸ GÓMEZ, I.: *Una Constituyente feminista*. Marcial Pons, Madrid, 2017.

³⁹ Así ha ocurrido, en efecto, en Suecia, desde 1980 (art. 1 de la Ley de Sucesión), en Holanda, desde 1983 (arts. 24 y 25 de la Constitución), en Noruega, desde 1990 (art. 6 de la Constitución) y en Bélgica, desde 1991 (art. 85 de la Constitución); previéndose, además,

que establece el artículo 57.1 de la Constitución, *“el poder de reforma constitucional es plenamente dueño de su contenido, sin constricciones externas de ningún tipo...La igualdad ante la ley de mujeres y hombres es un principio universalmente reconocido y básico del ordenamiento jurídico español, tanto en los ámbitos públicos como en los privados, tras épocas de preterición femenina ya superadas. Ello ofrece base suficiente para eliminar del artículo 57.1 de la Constitución la preferencia del varón que aún figura en él, sin que sea preciso invocar otros argumentos”*.

B. Las Leyes

Qué duda cabe de que la principal manifestación del interés parlamentario por la igualdad entre hombres y mujeres, tras la aprobación de la Constitución, es la producción de legislación específica al respecto. Las leyes más tempranas tuvieron por objeto remover las discriminaciones que estaban aún presentes en nuestro ordenamiento jurídico preconstitucional por ser intolerables éticamente e inconstitucionales jurídicamente⁴⁰. Destacan la Ley 8/1980, de 10 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto de los Trabajadores; la Ley 11/1981, de 13 de mayo, de modificación del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio⁴¹; la Ley 30/1981, 7 de julio, por la que se modifica la regulación del matrimonio en el Código Civil y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio⁴²; la Ley 11/1990, de 15

en estos dos últimos casos citados, la expresa salvaguarda de la posición jurídica que habían adquirido los príncipes herederos al amparo de las previsiones sucesorias anteriormente vigentes. Dictamen del Consejo de Estado de 16 de febrero de 2006, p. 26-36.

⁴⁰ Ya antes se habían aprobado la Ley 52/1974, de 19 de diciembre, General de Cooperativas (en el preámbulo habla de la *“igualdad entre los socios”*, también en el art. 2.c y en el art. 8.b de la capacidad de la mujer casada, mayor de dieciocho años, para ser socio), la Ley 16/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales (en el preámbulo también habla de la capacidad de obrar de la mujer casada, equiparándola a la del varón y en los arts. 10 y 11, se equipara a la mujer al hombre en el trabajo y particularidades de la mujer en cuanto a embarazo, lactancia, etc...) y el Real Decreto 1468/1977, de 17 de junio, por el que se modifican las condiciones de ingreso en el Cuerpo General de Policía (*“Podrán ser admitidos candidatos femeninos, en igualdad de condiciones con los varones”*).

⁴¹ La ley reconoce la igualdad de ambos cónyuges en las relaciones con los hijos y pone fin a la potestad del marido sobre la administración de los bienes gananciales.

⁴² La ley recoge idénticas causas para varones y mujeres y la introducción de la pensión compensatoria para compensar al cónyuge más desamparado, generalmente la mujer, dedicada a las tareas domésticas durante el matrimonio.

de octubre de reforma del Código Civil en aplicación del principio de no discriminación por razón de sexo⁴³, o la Ley 3/1989, de 3 de marzo, por la que se amplía a dieciséis semanas el periodo por maternidad y se establecen medidas para favorecer la igualdad de trato de las mujeres en el trabajo.

Una vez removidas muchas de las desigualdades, se aprobaron leyes sobre otros aspectos relacionados con la mujer o que pretendían impulsar acciones para potenciar la consecución de la igualdad. Entre ellas destacan, por orden cronológico, la Ley Orgánica 9/1985, de 5 de julio, de despenalización del aborto en determinados supuestos; la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral; la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno; la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género; la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que modifica el Código Civil en materia de separación y divorcio; la Ley 33/2006, de 30 de octubre sobre la igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios; las ya mencionadas Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (que insiste en la transversalidad o “*mainstreaming*” como la única vía para lograr avances significativos) y Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica el Código Penal y se introduce un Título dedicado a la trata de seres humanos; la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo; la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil; el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica de 11 de mayo de 2011 (publicado en el Boletín Oficial del Estado el 6 de junio de 2014 tras la autorización de su ratificación por las Cortes); la Ley 31/2014 por la que se modifica la Ley de Sociedades de Capital para la mejora del gobierno corporativo⁴⁴; la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que

⁴³ La Ley sustituye términos como el de “*esposa*” por “*cónyuge*” y establece la permanencia de la vecindad civil de la mujer tras el matrimonio y la igualdad de ambos progenitores en la atribución de la custodia sea cual sea la edad del hijo.

⁴⁴ La ley establece que los consejos de administración deberán velar por que los procedimientos de selección de sus miembros favorezcan la diversidad de género, de experiencias y de conocimientos y no adolezcan de sesgos implícitos que puedan implicar discriminación alguna y, en particular, que faciliten la selección de consejeras.

se modifica el Código Penal⁴⁵; la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito o la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

En plena conmemoración del aniversario constitucional, se están tramitando diversas iniciativas legislativas relacionadas con la igualdad, como el Proyecto de Ley de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género, procedente del Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, la Proposición de Ley para garantizar la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación y la Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación. El primero incluye reformas normativas en relación con la asistencia jurídica a las víctimas, los títulos habilitantes de su condición –judiciales o no–, el fortalecimiento de competencias de la Administración local o la desvinculación de la intervención psicológica con menores expuestos a violencia de género del ejercicio de la patria potestad.

La segunda, tras reconocer discriminaciones contra las mujeres como la segregación vertical y horizontal, la brecha salarial⁴⁶, las interrupciones e incluso el abandono de la profesional al hilo del ejercicio de los derechos de conciliación, su infrarrepresentación en los puestos de toma de decisiones o su predominio en los trabajos a tiempo parcial⁴⁷, arbitra medidas para evitarlas: la negociación colectiva de acciones positivas, los

⁴⁵ En ella se incorpora el género como motivo de discriminación en la agravante 4ª del artículo 22, se incluyen las razones de género entre los motivos que llevan a cometer conductas de incitación al odio y a la violencia contra un grupo o una persona determinada del artículo 510, se introducen el delito de hostigamiento o acecho, artículo 172 ter, el de “ciberacoso”, apartado 7 del artículo 197 y el delito de manipulación del funcionamiento normal de los llamados “brazaletes”, apartado 3 del artículo 468.

⁴⁶ Entendida como la diferencia existente entre los salarios de los hombres y las mujeres, según los datos más recientes publicados por el Instituto de la Mujer y el INE el salario de ellas es un 23,3% más bajo en términos de ganancia anual y un 17,25% en términos de ganancia por hora trabajada. Datos oficiales que pueden consultarse en la web www.inmujer.gob.es/MujerCifras/MujeresHombresEspana/MujeresHombresEspana.htm [Consulta: 12/11/2018]

⁴⁷ El empleo a tiempo parcial en 2016, según el INE, era en un 4,2% de los varones frente al 11% de las mujeres y de un significativo 25% de las mujeres de entre 25 y 44 años. La tasa de actividad empresarial y emprendedora de las mujeres es del 12% frente al 20% de los varones. Datos oficiales que pueden consultarse en la web www.inmujer.gob.es/MujerCifras/MujeresHombresEspana/MujeresHombresEspana.htm [Consulta: 12/11/2018]

nuevos derechos para la conciliación, la reforma de los permisos al respecto, las garantías en el ámbito del trabajo autónomo y del empleo público y las cooperativas, la ampliación de la legitimación en los procesos sociales y contencioso administrativos a favor de las asociaciones cuyo fin sea la promoción de la igualdad, el fortalecimiento de las competencias de las unidades de igualdad o la creación de la Oficina Estatal de Lucha contra la Discriminación por razón de sexo en el empleo y la ocupación.

La plasmación normativa del principio de igualdad entre hombres y mujeres en distintos textos legales es un verdadero éxito para España, fruto del largo camino que se puede intuir con las referencias que se han recogido aquí. Algunas leyes han sido directamente inspiradas en la legislación europea y otras son resultado del compromiso y la originalidad española. Es criticable, no obstante, que se hayan vinculado en demasiadas ocasiones – como se aprecia en la Proposición de Ley sobre igualdad de trato y no discriminación – a las políticas de no discriminación y fomento de la diversidad, en una unificación comprensible por razones prácticas pero inaceptable en términos intelectuales y sociológicos: la mujer no debería tener la consideración conceptual de “*colectivo*”.

C. Los instrumentos de control

Las proposiciones no de ley y las mociones en las sesiones plenarios del Congreso de los Diputados y del Senado y en las comisiones dedicadas a los asuntos de mujer han ido creciendo de manera evidente. También las preguntas sobre estos temas, escritas y orales, sustanciadas en los mencionados órganos. Sobre las temáticas, a modo de ejemplo, obran en el estado de actividad pendiente de la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados proposiciones no de ley sobre temas tan amplios como la maternidad subrogada, la ciberdelincuencia de género, el aborto seguro, la formación en igualdad en la escuela, los permisos de paternidad y maternidad, adopción y acogida, la transparencia estadística de género, el acoso sexual, la incorporación de mujeres a la estiba, los derechos fundamentales de las mujeres en el deporte profesional, los chalecos de las Guardias Civiles y Policías Nacionales, el papel de las mujeres en el sector pesquero, las mujeres en disciplinas científicas, el cáncer de mama, los matrimonios forzados, los planes de igualdad en la empresa, la

igualdad salarial, la prostitución, los juzgados especializados en violencia de género, las partidas presupuestarias, los abusos sexuales, la pensión de orfandad por violencia de género, la mastectomía, el lenguaje inclusivo, la trata, la violencia sexual, los juguetes y el sexismo, la corresponsabilidad, la publicidad sexista, la discriminación de las mujeres del ámbito rural, la sumisión química o la esterilización forzosa, entre otros. Todos ellos temas de indudable actualidad, verdaderos retos pendientes.

D. La actividad internacional e institucional

También la actividad institucional tiene relación con las políticas de igualdad entre hombres y mujeres y también en este ámbito se aprecia el interés creciente por los temas de igualdad. Así, si en la VII Legislatura solo se celebraron tres actos relacionados con el tema— entre ellos, la conmemoración del septuagésimo aniversario del reconocimiento del derecho del voto femenino y el vigésimo quinto aniversario de la aprobación de la Constitución del 78 -, a partir de la VIII Legislatura se han celebrado numerosas jornadas, almuerzos, visitas parlamentarias, ceremonias, presentaciones de libros, seminarios, encuentros, campañas y homenajes. Sirvan de ejemplo los dieciséis que han tenido lugar en la XII Legislatura en el Congreso de los Diputados: jornadas sobre violencia de género, sobre mujer y discapacidad, sobre la salud de las mujeres en el África Subsahariana, sobre mujer y endometriosis, el de conmemoración del décimo aniversario de la aprobación de la Ley de igualdad, las visitas a la Cámara de delegaciones parlamentarias de Estados extranjeros diversos, de activistas y autoridades o la reciente puesta en marcha del Premio “Josefina Carabias” (en paralelo al Premio “Luis Carandell” que otorga el Senado). Este galardón, creado por acuerdo de la Mesa del Congreso el día 20 de febrero de 2018, con motivo del Día Internacional de la Mujer, nace para premiar a personas destacadas dentro del periodismo y la crónica parlamentaria que sobresalgan por su labor en pro de la democracia y de la pluralidad informativa y para honrar la memoria de la primera mujer que se dedicó profesionalmente de forma exclusiva al periodismo. Además, en todas las fechas señaladas, los Plenos de las Cámaras tienen la costumbre de aprobar por unanimidad declaraciones institucionales – Día de la niña, de eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer, internacional de la mujer o en graves casos de violencia contra ellas, por ejemplo...-. Los actos de estas características

celebrados en el Parlamento se aproximan, entre todos, a la veintena por legislatura, sin contar la actividad internacional que vemos a continuación.

La diplomacia parlamentaria siempre ha sido activa en esta materia. Como es sabido, en el año 1946 se creó la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, un órgano internacional intergubernamental dependiente del Consejo Económico y Social de la ONU dedicado a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. Anualmente, con motivo del Día Internacional de la Mujer, la Comisión celebra sesión y a ella acuden los representantes de los Estados miembros y de organizaciones de la sociedad civil con el fin de intercambiar experiencias, organizar debates y elaborar recomendaciones para avanzar en un tema prioritario (como la educación de las niñas, la violencia contra las mujeres, el papel de las mujeres rurales, el acceso a la ciencia y la tecnología o el empleo, entre los más recientes). Las delegaciones de las Comisiones de Igualdad del Congreso y del Senado han participado activamente en estas sesiones anuales en nombre de España. El resto de organizaciones internacionales suelen tener también secciones que se ocupan del tema de la igualdad entre hombres y mujeres y es frecuente que convoquen a los Estados miembros a participar en sus actividades de todo tipo. Así lo hace la Unión Europea y el Consejo de Europa y a sus invitaciones responden las Comisiones de Igualdad y, en algunos casos, incluso, también las Mesas de las Cámaras.

4. La administración parlamentaria

En la Administración General del Estado, como se aprecia en el II Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres⁴⁸, el número de funcionarias mujeres supera al de varones (52,7% vs 47,3% respectivamente). Algo parecido sucede en la Administración Parlamentaria en donde viene de lejos la mayor presencia de mujeres que de hombres. Llama la atención, no obstante, que solamente en una ocasión la máxima autoridad administrativa de las Cortes Generales haya sido una mujer, Dña. Piedad García-Escudero Márquez, Letrada Mayor entre 1999 y 2004. Algo parecido ha sucedido con

⁴⁸ Resolución de 26 de noviembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 2015, por el que se aprueba el II Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus organismos públicos.

otros puestos de responsabilidad, en donde sobresale la presencia de varones. En los segundos niveles, sin embargo, –Secretarías Generales Adjuntas, Direcciones Generales de las Cámaras, Porterías Mayores Adjuntas – la presencia femenina es mayor. Merece destacarse que, desde marzo de 2017 hasta la fecha, existe por primera vez una mujer al frente de la Comisaría Especial del Congreso de los Diputados, Dña. Concepción Ramos del Olmo.

Por otra parte, aunque el principio de autonomía parlamentaria, recogido en el artículo 72 de la Constitución, establece la vinculación de la Cámara exclusivamente a la Constitución y a su propio Reglamento, la Mesa del Congreso de los Diputados, con la intención de no ser ajena al ordenamiento jurídico existente y por analogía con lo dispuesto por el artículo 64 de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres que dispone que el Gobierno aprobará en cada legislatura “*un Plan para la igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella*” acordó, el 24 de octubre de 2017, la puesta en marcha de la elaboración de un Plan de Igualdad mediante la creación de una Comisión para estudiar cuestiones relacionadas con la igualdad de género en la Cámara, que está desarrollando sus trabajos en la actualidad⁴⁹.

5. El patrimonio de Las Cámaras

Junto a sus protagonistas, sus órganos y sus iniciativas, el Parlamento habla también sutilmente de las mujeres a través de su patrimonio artístico y material, que transmite, simbólicamente, ideas y mensajes⁵⁰.

Solo hay una parlamentaria a la que se honra con la denominación de una sala en cada Cámara: la ya recordada Clara Campoamor. En la planta segunda del Senado, una sala de comisiones lleva su nombre, presidida por un mural elaborado por José María Cano y, en la tercera ampliación del Congreso, en el sótano, un auditorio fue bautizado en su memoria con motivo de la conmemoración del septuagésimo quinto aniversario del voto

⁴⁹ Por su parte, en el Senado, el 4 de abril de 2017, la Comisión de Igualdad rechazó la moción debatida para la creación de un plan de igualdad de oportunidades en la Cámara.

⁵⁰ HERNANDEZ OLIVER, B.: “La actividad institucional de las Cortes Generales”. En: VV.AA.: *Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales*. Cortes Generales, Madrid, 2011, pp. 475-494.

femenino, en el 2006. También con aquel motivo, el Congreso adquirió una escultura de Marina Nuñez – busto de “Dña. Clara Campoamor”– que pasó a engrosar la colección de la Cámara. En 2017, por el Día Internacional de la Mujer, la obra se trasladó al escritorio de prensa del Palacio, una ubicación mucho más representativa que la anterior en el edificio de ampliación del Congreso.

Las figuras femeninas que aparecen en pinturas y esculturas de las Cámaras tienen que ver fundamentalmente con nuestra historia, aunque también abundan en las representaciones simbólicas o mitológicas de muchas obras, sobre todo de las pinturas murales.

Entre las primeras, las mujeres más presentes son las Reinas de España. Por orden de antigüedad, la Reina Católica (en el Senado, en el primer plano a lomos de un corcel blanco en “La rendición de Granada”, de Pradilla, o en “La educación del Príncipe Juan”, de Martínez Cubells, y, en el Congreso, en la estatua de mármol de José Pagniucci que preside el Salón de Sesiones); Isabel II (en la Cámara Alta, en la inmensa pintura de “La Coronación de Manuel J. Quintana”, de Luis López y Piquer, o en el bello retrato de juventud de Dionisio Fierros y, en la Cámara Baja, en la estatua de mármol blanco de Piquer y Duart, situada en el vestíbulo del Palacio, y en la pintura mural de la bóveda del Salón de Sesiones, de Carlos Luis Ribera, representando a España); la Reina Regente María Cristina de Habsburgo (en el Salón de Pasos Perdidos del Senado, en la célebre “Jura de la Constitución”, de Sorolla, en un retrato junto a Alfonso XIII, de Luis Álvarez Catalá, y en otro de los muchos que pintó José San Bartolomé Llaneces) y, finalmente, la reina Victoria Eugenia (en el Senado, en “La apertura de las Cortes de 1919”, de Mañanós, o en su retrato por Nicolás Aquino y Losada). Hay otras representaciones femeninas en forma de escultura, como los bustos de María Cristina de Borbón y de María Luisa Fernanda de Borbón, por Piquer y Duart, en el Senado, y otras de pintura como la bella figura femenina protagonista del “Desembarco de los puritanos”, de Gisbert, también en la Cámara Alta. En el Congreso de los Diputados, la representación de “María de Molina presentando a Fernando IV niño a las Cortes de Valladolid”, de Gisbert, el hermoso óleo de “Mariana Pineda en capilla”, de Juan Antonio Vera, que preside la Sala en la que se reúne, cada martes, la Junta de Portavoces y las pinturas murales en donde aparece la representación de la Reina María Cristina de Borbón en el Salón

de Conferencias o “Salón de los Pasos Perdidos”. Naturalmente, varios retratos actuales de Su Majestad la Reina y de la Reina Doña Sofía y los de las Presidentas, en las galerías de los Palacios de ambas Cámaras.

Entre las representaciones simbólicas o mitológicas, las alegorías propias de la representación pictórica, sobre todo, en las pinturas murales de la Sala de Conferencias, el Salón de Sesiones y las Salas de Presidencia del Palacio del Congreso de los Diputados, de Vicente Camarón, Joaquín Espalter y Carlos Luis Ribera, respectivamente, representando a los continentes, las leyes, la justicia, la meditación, el estudio, las virtudes cardinales, las distintas épocas de la historia de nuestro país y, finalmente, a España.

Editorialmente, se puso en marcha el Premio “Mujer y Parlamento Clara Campoamor”, creado por Orden del Ministerio de la Presidencia 441/2006, de 21 de febrero, para distinguir las obras o estudios que aporten conocimiento o subrayen el significado de la participación de las mujeres en la vida política y especialmente parlamentaria, fallado durante los años 2006, 2007, 2008 y 2009. En los premios de tesis doctorales relacionados con los campos del Derecho, Ciencias Políticas, Sociología, Economía y Periodismo se incorporó la temática de “Historia y participación de la mujer en la vida política” en la convocatoria del año 2010. Con las obras ganadoras de dichas convocatorias se comenzó la edición de una Colección específica de las Cortes Generales –“Mujer y Género”– aunque, ya antes, varias monografías editadas por el Congreso de los Diputados habían atendido el tema y en varios artículos de la *Revista de las Cortes Generales*, que empezó su andadura en 1984, se había tratado también.

Buena muestra de hasta qué punto el patrimonio material de las Cámaras puede impactar en la opinión pública es la iluminación, en color morado, de la fachada de la Puerta de los Leones del Congreso de los Diputados con motivo de la celebración del día 8 de marzo.

IV. CONCLUSIONES FINALES Y RETOS DE FUTURO

España, a través de estos cuarenta años de historia constitucional, ha logrado cuatro grandes éxitos en materia de igualdad: el primero, conseguir la igualdad legal; el segundo, tomar conciencia de la discriminación y la desigualdad al que están sometidas las mujeres; el tercero, abanderar las

políticas mundiales para la erradicación de la violencia de género, con un compromiso único en el mundo por su intensidad; y, el cuarto, avanzar en los niveles de igualdad entre hombres y mujeres desde el punto de vista sociológico. Todo ello ha integrado plenamente a España en los estándares internacionales y el corazón de las políticas de igualdad de las organizaciones internacionales⁵¹.

Ahora bien, la otra cara de la moneda es la pervivencia de la desigualdad real y el mantenimiento de estereotipos e inercias culturales que, un día tras otro, siguen lastrando la libertad y la igualdad de oportunidades de las mujeres por el mero hecho de ser mujeres, sometidas por el conjunto de la sociedad a un trato históricamente discriminatorio que las “*recorta*”, como diría Ana María Matute.

Los retos pendientes para las Cortes Generales en esta materia no son, ni más ni menos, que los que tiene pendientes la sociedad española en relación con los derechos de la mujer y la eliminación de la discriminación contra ella. Algunos de ellos se han mencionado a lo largo de estas páginas – violencia, trata, corresponsabilidad, acceso a puestos de responsabilidad – pero quedan otros muchos. Al Parlamento le compete la legislación, el control y la aprobación de los presupuestos del Estado, pero también, como hemos visto, acciones y posicionamientos de todo tipo para acabar con la desigualdad, especialmente llamativos para la opinión pública ya que suelen reflejar un consenso político muy amplio.

La imagen de la mujer y su tratamiento, por ejemplo, continúan siendo preocupantes e incluso alarmantes, pese a la creación del Observatorio de Imagen de la Mujer en 1994 (replicado en algunas Comunidades Autónomas) y las previsiones legales que existen al respecto⁵². En una cultura eminentemente visual, la cosificación de las mujeres, su utilización más o menos explícita como reclamo u objeto sexual o su presentación vinculada a determinados roles domésticos o de cuidadora no solo pueden resultar

⁵¹ España ocupa el vigésimo cuarto puesto en el *ranking* global del Foro Económico Mundial de 2017 – por detrás de los países nórdicos, Irlanda, Alemania o el Reino Unido – con la misma brecha de género por cerrar que la media de Europa occidental, un 25%.

⁵² Contenidas en los artículos 3 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, 41 de la ya mencionada Ley de Igualdad o 4 y 18 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

denigrantes sino que, además, perpetúan culturalmente la desigualdad y la discriminación.

Recientemente ha adquirido un lugar destacado en la agenda el tema de la maternidad subrogada o los coloquialmente denominados “*vientres de alquiler*”. Si bien el artículo 10 de la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida, prohíbe en nuestro país la gestación por esta vía, considera nulo el contrato de gestación por sustitución y determina la filiación por el parto, lo cierto es que, en la práctica, el creciente uso de estas técnicas en el extranjero y las inscripciones en el Registro Civil español de bebés nacidos fuera por esta vía⁵³ han pasado a colocar el asunto en la primera línea del debate, lejos de una posición consensuada en las fuerzas políticas y los grupos de opinión.

En idéntica situación de falta de consenso se halla el tema de la llamada “*custodia compartida*”. Como modalidad preferente y automática de organizar las relaciones paternofiliales en los casos de separación o divorcio, es una opción adoptada por algunas legislaciones civiles autonómicas siendo, sin embargo, muy contestada por el sector feminista.

La realidad de la maternidad y todo lo que implica dista mucho de estar suficientemente atendida, desde lo educativo hasta lo laboral. Ya se ha mencionado a vuelapluma el dato de que las reducciones de jornada son una opción mayoritariamente adoptada por mujeres, con las consiguientes repercusiones económicas, profesionales y de promoción para ellas. Desde el punto de vista educativo, se plantea el problema de la educación infantil y los déficits de centros para los más pequeños, su elevado coste o las dificultades para conseguir una plaza. De hecho, ellas alegan, según la Encuesta de Población Activa sobre la conciliación entre la vida laboral y familiar de 2010, que la razón principal para optar por reducir la jornada es el alto precio de los servicios del cuidado de niños. Todo ello tiene efecto directo en la pirámide demográfica: por tercer año consecutivo, en 2017, en España fallecieron más personas de las que nacieron. También vinculado a la demografía y al aumento de la longevidad se plantea el problema de las

⁵³ Instrucción de 5 de octubre de 2010, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre régimen registral de la filiación de los nacidos mediante gestación por sustitución.

mujeres mayores: su esperanza de vida más larga (hasta los 85,9 años en 2016) y su frecuente falta de actividad laboral hacen de éste un sector de la población con necesidades específicas. Una realidad que, en muchos casos, se une también a la de las mujeres rurales, aún mayoría en nuestro país. Estos sectores están directamente relacionados con mayores indicadores de pobreza y con la recién bautizada como “*brecha digital de género*” que repara en el diferente acceso a las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento – TICs – entre hombres y mujeres.

La salud de las mujeres o sus patologías tienen también unas características y unas necesidades concretas que van desde la especificidad de los temas relacionados con la maternidad hasta las enfermedades y dolencias propias de las mujeres, como la osteoporosis o el cáncer de mama. En otro orden de cosas, se sigue reivindicando la necesidad de un mayor papel en los contenidos sobre igualdad en la educación reglada, tanto escolar cuanto de formación profesional y universitaria y se plantea cada vez con más dureza el riesgo que conlleva el acceso de los menores a los contenidos digitales pornográficos.

Internacionalmente, como apunta Valcárcel, hoy el feminismo se conecta universalmente, un hecho que “*en grandes números, creo...beneficia a las mujeres...*” a pesar de que “*la agenda feminista está abierta por páginas diferentes en cada lugar del mundo*”⁵⁴. La globalización nos sitúa ante ineludibles debates como el de la prohibición o no del velo –o de algunas de sus modalidades– que ya ha avalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto al burka en Francia o el *niqab* en Bélgica⁵⁵.

En resumidas cuentas, la discriminación de la mujer representa, naturalmente, una injusticia, como explica Nussbaum – “*El hecho de que las mujeres, por su desigualdad, no logren un nivel más alto de capacidad como aquel al que les da acceso la opción de las funciones humanas centrales es un problema de justicia*” –⁵⁶, pero, además, tiene el riesgo de

⁵⁴ VALCÁRCEL, A.: *Feminismo en el mundo global*. Cátedra, Madrid, 2008, p. 14.

⁵⁵ Sentencia del TEDH de 11 de julio de 2017 refrenda la Ley belga de 1 de junio de 2011 y las disposiciones que algunos Ayuntamientos habían adoptado en 2008 para impedir la utilización en el espacio público de prendas de ropa que ocultan total o parcialmente el rostro, estimando que no eran contrarias al Convenio de Roma.

⁵⁶ NUSSBAUM, M: *Las mujeres y el desarrollo humano*. Herder, Barcelona, 2002, p. 27.

que produce consecuencias sociales que van más allá de los derechos de las propias mujeres, de las políticas de igualdad o del campo puramente ético: repercute en la economía, en la demografía, en la competitividad y en el desarrollo del país. Por eso, el feminismo actual repite, una y otra vez, que el mundo del futuro “*será en igualdad*” o “*no será*” y las Cortes Generales, siguiendo su estela de compromiso de estos cuarenta años, tienen un papel destacadísimo para moldear ese universo que viene.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA ÁLVAREZ, E.: *Democracia paritaria. Un estudio crítico*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.
- ARENAL, C.: *Obras Completas*. Atlas, Madrid, 1994.
- BALAGUER, M.L.: *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*. Cátedra, Madrid, 2005.
- BEAUVOIR, S. DE: *El segundo sexo*. Cátedra, Madrid, 2005.
- BOSQUE, I.: “Sexismo lingüístico y visibilidad de la mujer”. Informe de la Real Academia de la Lengua Disponible en: http://www.rae.es/sites/default/files/Bosque_sexismo_linguistico.pdf [Consulta: 12/11/2018]
- CUENCA GÓMEZ, P.: “Mujer y Constitución: los derechos de la mujer antes y después de la Constitución Española de 1978”. *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, nº 8, 2008, pp. 73-103.
- DE DIEGO GONZÁLEZ, A.: *Las mujeres de la Transición*. Cortes Generales, Madrid, 2008.
- DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO: “Percepción social de la violencia de género”. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2014.
- DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO: “Macroencuesta de violencia contra la mujer 2015”. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2016.
- FAGOAGA, C. y SAAVEDRA, P.: *Clara Campoamor. La sufragista española*. Instituto de la Mujer, Madrid, 2006.
- FRIEDAN, B.: *La mística de la feminidad*. Ediciones Sagitario, Barcelona, 1965.
- GARCÍA DE ENTERRIA, E.: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid, Civitas, 1981.
- GÓMEZ, I.: *Una Constituyente feminista*. Marcial Pons, Madrid, 2017.

- HERNANDEZ OLIVER, B.: “La actividad institucional de las Cortes Generales”. En: VV.AA.: *Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales*. Cortes Generales, Madrid, 2011, pp. 475-494.
- INSTITUTO DE LA MUJER: *La mujer en cifras 1983-2008*. Instituto de la Mujer, Madrid, 2008.
- MILL, S.: *El sometimiento de las mujeres*. Edaf, Madrid, 2011.
- MILLET, K: *Política sexual*. Cátedra, Madrid, 1995.
- NÚÑEZ-CORTÉS CONTRERAS, P.: *La maternidad. Nuevas realidades en el derecho de la Unión Europea*. Dykinson, Madrid, 2017.
- NUSSBAUM, M: *Las mujeres y el desarrollo humano*. Herder, Barcelona, 2002.
- PARDO BAZÁN, E.: *La mujer española*. Editora Nacional, Madrid, 1976.
- PENDÁS, B.: *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018.
- SEVILLA, J: *Las mujeres parlamentarias en la legislatura constituyente*. Cortes Generales, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2006.
- TOMÁS MARTÍNEZ, G.: “La sustitución del ‘buen padre de familia’ por el estándar de la ‘persona razonable’: reforma en Francia y valoración de su alcance”. *Revista de Derecho Civil*, vol. II, nº 1, 2015, pp. 57-103.
- VALCÁRCEL, A.: *Feminismo en el mundo global*. Cátedra, Madrid, 2008.
- VARELA, N.: *Feminismo para principiantes*. Ediciones B, Barcelona, 2013.
- VENTURA FRANCH, A.: *Las mujeres y la Constitución española de 1978*. Instituto de la Mujer, Madrid, 1999.
- VV.AA.: *El debate sobre el voto femenino en la Constitución de 1931*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

LA ORATORIA EN EL PARLAMENTO

Nicolás PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI
Letrado de las Cortes Generales

RESUMEN

Controvertida, denostada, en ocasiones muy eficaz, y en todo caso fiel radiografía de las posiciones ideológicas del actual agente del debate en las Cámaras –los Grupos parlamentarios–, la oratoria parlamentaria se convierte en pieza fundamental del trabajo de los representantes populares de la soberanía nacional. Así, su análisis se hace especialmente necesario. Hay tendencias, que se actualizan en cada época. Pero permanecen ciertas esencias, y el estudio trata de desvelarnos esas formas (discurso, debate, textos básicos y alternativos), casi siempre seguidas de la votación en que Sus Señorías deciden y expresan su voluntad; todo ello sujeto a la crítica democrática y conformadora de la opinión pública, del instante en que se produce, pero que asimismo irradia sus efectos para su conformación de cara al siguiente período electoral. También tienen cabida en el texto las supuestas alternativas al sistema parlamentario, una vez dibujadas esquemáticamente las acusaciones usuales que tratan de denostarlo, no siempre con razones de calidad, objetivas o que alumbren un cambio de modelo viable o válido para una democracia del siglo XXI.

Palabras clave: oratoria parlamentaria, parlamento, debate parlamentario

ABSTRACT

Controversial, vilified, at times very effective, and in any case true reflection of the current agent of debate in the Houses – the parliamentary Groups– ideological positions, the parliamentary oratory forms a fundamental part of the representatives of national sovereignty's work. Therefore, this analysis becomes specially necessary. There are trends in it, updated periodically, but there remain certain essentials that must be studied (speech, debate, basic and alternative texts), almost always followed by the voting in which MPs decide and express their will. All this is subject to the democratic review that

conforms public opinion of the time, that likewise radiates its effects with a view to the following electoral period. The essay also meets the supposed alternatives to the parliamentary system, once schematically drawn the usual accusations that try to revile it, not always on grounds objective or which pretend a change to a viable or valid model for a democracy of the 21st century.

Keywords: parliamentary oratory, parliament, parliamentary debate, parliamentary speech

SUMARIO. I. CONCEPTOS PREVIOS. 1. *Configuración general de la Oratoria.* 2. *Conceptos afines.* 3. *Otros perfiles necesarios.* II. LA ORATORIA, LA FORMA Y EL DERECHO. 1. *Consideraciones generales.* 2. *Cómo se manifiestan esas formas en el Parlamento. El Lenguaje como vehículo esencial. Características Comunes.* Uno. *Ciertos presupuestos ontológicos.* Dos. *Maneras necesarias de manifestarse.* 3. *Algunas contradicciones o aspectos ilógicos.* Cuatro. *Formulaciones en que se aprecia evolución.* III. LAS MÁS IMPORTANTES FORMAS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO. LOS VEHÍCULOS HABITUALES DE LA ORATORIA: 1. *Discurso.* 2. *El debate.* 3. *Los textos básicos o alternativos.* Excepciones. IV. ACUSACIONES. TENDENCIAS. ALTERNATIVAS. 1. *Siete grandes acusaciones contra la oratoria parlamentaria.* 2. *Rasgos o tendencias recientes.* 3. *Refutación de alternativas*

I. CONCEPTOS PREVIOS

1. Configuración general de la Oratoria

Hoy, cuando tan esclavos somos de esa palabra¹, si quisiéramos configurar la Oratoria, ¿cómo lo haríamos? Para mí habría que contar con los siguientes elementos: **1º** Se ha concebido siempre como un hablar elocuente o elegante². **2º** Suele tener fines concretos, de los cuales destacan persuadir, instruir o agradar, cada uno con un alcance y público o destinatario diferente³. **3º** En el campo concreto parlamentario –en otros muchos también– en puridad no se trata de un arte, ni se persigue que lo sea, más allá de servir a un fin práctico, útil. **4º** Dificultad intrínseca para su correcto entendimiento representa, como signo contrario a lo anterior, el que se haya unido de antiguo oratoria y su ciencia la retórica, confusión de la que proceden no pocas de las acusaciones que se hacen a discursos etc. como algo vacío de contenido o desconectado de la realidad. **5º** Rara vez encontramos en el discurso oratorio las cinco partes de las que escribió Quintiliano o de las siete en que los retóricos acabaron sentando el canon: exordio, proposición, división, narración, confirmación, refutación y peroración, variantes de las cuales podríamos hallar, según se producen acentos en un aspecto o exclusiones de algunas, en Aristóteles y Cicerón. **6º** De todas sus formas posibles es la política la más amplia⁴, como instrumento vivo de la propagación de las ideas, amplificado por su difusión en los medios de comunicación y hoy también a través de las redes sociales. **7º** Occidente, y la vida política que en

¹ Acaso ninguna de las cinco acepciones que para configurar contiene el DRAE sirva para expresar lo que hoy hacemos cuando configuramos un aparato informático. Esa palabra la usamos con significado muy cercano a formatear.

² CAMPANY. A.: *Filosofía de la elocuencia*, Prólogo, Pág. I, Imprenta de Antonio Sancha, Madrid, 1777, incluía “exaltar el patriotismo” dentro de su definición de la palabra elocuencia, amén de “modelar las costumbres y dirigir los intereses de la sociedad”. Más adelante, pág. 2, sostiene que la elocuencia no es otra cosa que “el talento de imprimir con fuerza y calor en el alma del oyente los afectos que tienen agitada la nuestra”.

³ Recuerdan BLEIBERG, G. y MARÍAS, J.: *Diccionario de Literatura Española*. Revista de Occidente, Madrid, 1972, voz Oratoria, pág. 660-661, cómo el preceptista inglés Hugo BLAIR afirmaba que es “el arte de hablar de manera que se consiga el fin para que se habla”. La cita está tomada de su obra clásica: *Lecciones sobre la retórica y las bellas artes*, 4 volúmenes, Madrid, Imprenta Real, 1804.

⁴ BLEIBERG Y MARÍAS, op. cit., pág. 661. Añaden los autores que en este campo descuellan desde la antigüedad hasta el siglo XIX, Demóstenes y Cicerón; en Inglaterra, PITT, GLADSTONE y lord BEACONSFIELD; en Francia, THIERS y GUIZOT; en España, DONOSO CORTÉS, CASTELAR, APARISI”.

esos continentes se desarrolla, es tributario de Grecia y Roma, desde que la Oratoria, según dicen, naciera en Sicilia, sin duda asociada, en el momento germinal o en su desarrollo, con la idea de servirse de tal instrumento para alcanzar prestigio y poder en todos los ámbitos sociales⁵. 8º Quizá podríamos añadir otro elemento: al menos nuestros más relevantes tratadistas de la materia⁶ analizan el funcionamiento de este mecanismo y advierten de que no es suficiente llegar al entendimiento de nuestro interlocutor, pues la voluntad de éste solo se dejará vencer cuando esa oratoria mueva sus “afectos que son los resortes invisibles de la voluntad”⁷. 9º Puede, como hipótesis, ocurrir que los destinatarios sean todos mansos. Pero no conviene impacientarlos; por eso, buena norma a seguir es no alargar la intervención, pues tal actitud suele colmar la benevolencia o paciencia del contrario. Y 10º aunque sea por exclusión, no deja de tener su alcance la catalogación que recientemente entre nosotros autor tan relevante como Marina ha hecho con respecto a los tipos de profesiones que han hecho de la seducción su oficio; en esa relación excluye lo parlamentario, dado que solo se refiere a cuatro, a saber, donjuanes, timadores, expertos en publicidad y agitadores de masas⁸.

Hay, obviamente, un cierre para todo esto. Pero acaso esté más allá de los límites objetivos y temporales exigibles a cualquier materia, incluida la oratoria. Me refiero a la posible exigibilidad de coherencia a quien nos predica y pretende convencernos, acomodo entre su decir y su quehacer. Al respecto, al menos, no debemos engañarnos: decía Goethe que “pensar es fácil; actuar es difícil; actuar de acuerdo con lo que se piensa es lo más difícil que hay en el mundo”⁹.

Conste que en toda esta descripción, crítica en algunos aspectos, no debería faltar, como reconocimiento honesto de una labor denostada a

⁵ No está de más recordar con SAINZ DE ANDINO, P., p. LI de sus *Elementos de elocuencia forense*, Sociedad de Operaciones del mismo Arte, Madrid, 1847, el abuso que hicieron los sofistas del ejercicio de la oratoria “empleándolo como un arte mercenario y torciéndolo en defensa de la injusticia y de la mala fe”; ello “sirvió de pretexto para que se intentase desacreditar y proscribir la ciencia misma”.

⁶ El citado Sainz de Andino, creo yo, sigue en este punto la senda abierta al respecto por Antonio CAPMANY, *Filosofía de la elocuencia*, durante el siglo de la Ilustración.

⁷ Sainz de Andino, op. cit., pág. 1.

⁸ MARINA, J.A.: *El laberinto sentimental*. Anagrama, Barcelona, 1996, pág. 18.

⁹ La cita la recoge MAUROIS, A.: *La vida de Disraeli*, Ediciones Palabra, Madrid, 1994, pág. 221.

veces, una afirmación previa, que muchas veces obviamos pero que no por ello deja de tener valor e importancia objetiva: antes del discurso, hay una labor de investigación sobre la materia de que aquél trate y un trabajo de calificación y ordenación de las ideas que se van a referir, todo lo cual da lugar al formato externo (colocación y formas) en que llega a nosotros. La forma será uno de los aspectos a que dedicaremos en el presente artículo mayor atención.

Según nuestro DRAE, oratoria es el arte de hablar con elocuencia, a lo que como segunda acepción añade que es género literario formado por el discurso, la disertación, el sermón, el panegírico, etc. Luego veremos, pues, como hemos dicho, queremos dedicar atención complementaria a las formas, que en ésta aparecerá, entre otras, el discurso.

2. *Conceptos afines*

En la oratoria la común doctrina pone el acento en que su objetivo es *persuadir*. Por eso se diferencia tanto de la didáctica, que busca enseñar y transmitir conocimientos, como de la poética, que intenta deleitar a través de la estética. Kant, además, con un juego de palabras digno de recordarse, afirmaba que “la elocuencia es el arte de dar a un ejercicio serio del entendimiento el carácter de un juego libre de la imaginación; en cambio, la poesía es el arte de dar a un libre juego de la imaginación el carácter de un ejercicio serio del entendimiento”¹⁰.

Muy en resumen la oratoria pretende convencer a las personas para una o varias de estas tres cosas: 1ª para que actúen de una determinada manera; 2ª para que tomen una decisión; 3ª para que adopten una determinada posición ideológica. En el fondo cabría asignarla la función de taumaturgo, el alemán Wundertäter. Así, la oratoria pretende hacer taumaturgia, el milagro de convencer a los demás, poniendo el acento en los dos elementos a los que ya he aludido, el entendimiento y la voluntad del interlocutor o destinatario del discurso o forma en que plasme la forma de dirigirnos al otro.

¹⁰ Citado por Bleiberg y Marías, op. cit., pág. 661. No he sabido encontrarla, pero estoy seguro de que pertenece a la Crítica de la Razón Pura (vid. La edición de Losada, Buenos Aires, 1983).

Con esos datos en la mano, resulta más explícito el primer diccionario etimológico de español; su autor, Roque Barcia¹¹, define oratoria como “Arte de hablar y escribir con propiedad, elegancia y persuasión”.

3. Otros perfiles necesarios

Me referiré a algunos que conviene tener en cuenta. Ante todo, el cierto relativismo que anida en esta materia; decía Bismarck que un buen orador debe tener algo de escritor, no ha de tomarse la verdad con precisión matemática. O sea, que también cuentan tanto la imaginación como el bagaje de visiones y principios del que habla. Además, casi siempre parte de que es el contrario quien está en el error, y es menester que con nuestra palabra se enmiende; no solo requiere, pues, alteridad, sino también la convicción del mayor valor y peso de nuestros argumentos, por lo cual aparecerá siempre el binomio emisión/receptividad. ¿Es indispensable, como apuntaba Plutarco, saber escuchar para ser buen orador?: a veces no viene mal, de cara a la eficacia de nuestra peroración, el antes haber sido capaz de adentrarse en otras formas de pensar.

Desde luego, debe generar, a priori, controversia, discrepancia, y pertenece a sus reglas ontológicas de juego el principio de un mínimo respeto al oponente o adversario. Y eso a pesar de lo mucho que nos seduzca la ironía de las palabras de Benjamín Franklin cuando decía que “es contrario a las buenas costumbres hacer callar a un necio; pero es una crueldad dejar que siga hablando”. Respeto, pero convicción en nuestro propósito de persuadir al que nos escucha.

II. LA ORATORIA, LA FORMA Y EL DERECHO

1. Consideraciones generales

Pertenece a nuestro lenguaje y cultura comunes hablar de la forma y las formas. Al efecto, utilizamos sus múltiples acepciones: técnica, manera, requisito, modalidades internas o externas, conducta. Incluso con significados más próximos a nuestra preocupaciones frecuentemente nos quejamos de las trabas procedentes del formalismo, o suspiramos por huir

¹¹ BARCIA, R.: *Primer Diccionario General Etimológico de la Lengua Española*, Tomo III. Madrid, 1902, pág. 1041.

de los formularios. En arte a todos se nos quedó, de las explicaciones del bachillerato, la referencia a cómo muchos maestros se apuntaban o abusaban del manierismo. ¡Y qué decir del influjo en todas las ciencias del estructuralismo!

Y es preciso desde un comienzo subrayar su importancia, sin menoscabo del contenido, por supuesto. El derecho, ontológicamente, es materia y forma, contenido y exteriorización adjetiva. Y el Parlamento, que hace Derecho, no puede estar alejado de los contenidos y de sus formas. Sobre todo cuando éstas contribuyen a dar estabilidad, seguridad y certeza al propio Derecho y a su encarnación más genuinamente parlamentaria, la Ley.

Cuando menos el análisis de las formas en el ámbito del Derecho parlamentario resulta útil para analizar tanto el procedimiento (conjunto de formas y trámites), como el control de legitimidad de las normas (fuentes, garantía en sentido formal y material, justiciabilidad: o sea, poder exigir su cumplimiento, si se han observado previamente ciertos requisitos).

En el Diccionario de Autoridades¹² figura que “oratoria” es el “arte que enseña a hacer oraciones retóricas, tanto en escrito, como para decir en público”. Lo cual nos da una importante pista: la oratoria, ya en tiempos de Felipe V, y en concreto en 1737, valía tanto para lo escrito como para lo oral.

Curiosamente, como entrada directa, no figura oratoria en la obra de J. Corominas¹³ sino como derivado de orar, entre las voces Orate y Orbe. Quizá la ubicación no es baladí: ¿es la oratoria algo que tiene que ver con los orates y que alcanza a todo el orbe? ¿No hay una clara señal de referencia a una locura –imitable por quienes no la tienen– universal? Sé que es interpretación aviesa, pero no tiene mayor alcance. En todo caso, ¡qué lista la elipsis del Corominas! No es nuestra intención hacer lo mismo, sino, muy al contrario, acceder a su esencia.

Si nos adentramos, por breve que tenga que ser esta incursión, en el mundo del derecho, cualquier observador avezado descubre la relevancia de la forma para su creación, modificación y derogación, así como la importancia –no es distinto en la física el binomio acción/reacción– de

¹² Edición facsímil de la R.A.E., Editorial Gredos, Madrid, (O-Z), 1990, t. III p. 47.

¹³ COROMINAS, J.: *Diccionario Crítico Etimológico*, Gredos, Madrid, 1954, v. III. p. 569.

preservar el principio de contrario acto, de manera que una determinada forma, guardada cuando se hace la norma, tiene también que ser observada cada vez que tenga que modificarse o derogarse aquélla.

Pero la norma, al fin y al cabo, cualquiera que sea su forma y la jerarquía que ocupe dentro de la construcción escalonada que es propia del Derecho, siempre utiliza un mismo vehículo, a saber, la palabra. Y ésta se da en la oratoria y el debate parlamentario. De ahí la importancia de la cuestión, por mucho que hoy haya perdido ciertos ropajes antiguos (el Diario de Sesiones y el Boletín de las Cortes ya no se editan en papel desde hace años).

En el Derecho la forma es o puede ser, bien 1) Un medio de expresión del pensamiento o de la voluntad: ambos sólo pueden conocerse a través de formas expresivas (declaración); o por otro lado, 2) también, una exigencia impuesta por el ordenamiento a los negocios jurídicos, para su perfección o para que produzcan determinados efectos. Supone en todo caso una exteriorización de contenidos e intenciones. Y, claro está, tal sometimiento a unas determinadas maneras de manifestarse, encierra ventajas e inconvenientes. Algunas, bastante obvias, deben retenerse como relevantes.

Es común señalar como ventajas la claridad que arroja sobre las situaciones jurídicas; la seguridad; el dar certeza a los contenidos; los inconvenientes serían que pone trabas al desarrollo de la autonomía de la voluntad. Por ello, en la medida en que en el Derecho moderno se acentúa el papel de la autonomía de voluntad como libérrima manifestación de la persona, la forma pierde significado: el formalismo de los Derechos primitivos se ha sustituido por la libertad de forma, pues, dice la doctrina, no se puede ahogar la vida (el contenido) en la apariencia externa (la forma).

Un solo apunte más en estas consideraciones generales. Quizá lo que más valor tenga sea apreciar que la forma puede presentarse con intensidad diversa, pues, como es de sobra conocido, puede dársele un valor constitutivo (forma *ad substantiam*), otro integrativo (forma *ad solemnitatem*) u otro puramente utilitarista (forma *ad utilitatem*). Así, y reducida la cuestión a esquema cómodo y mnemotécnico, tendríamos los tres estadios de forma sustancial, forma solemne y forma útil. Subrayo, en todo caso, que está por hacer aún el estudio sereno y profundo de las formas en el Derecho

Parlamentario, acaso no abordado por partirse de la idea (cada vez menos cierta, o menos intensa) de que en el Parlamento priman los contenidos sobre las formas, o el voluntarismo político por encima de la rigidez jurídica. Aún así, y a la espera del avance de los estudios en esta materia, debemos retener la idea de que en el ámbito específico del Derecho parlamentario, nos vamos a encontrar con formas externas e internas. Las externas serían éstas: Discurso/Debate/discusión parlamentaria; las internas o intrínsecas son las propias de cada iniciativa, si bien hay que añadir que casi todas se plantean por escrito, enmarcadas dentro de un procedimiento o conjunto de actos reglamentariamente establecidos o realizados con arreglo a costumbre o precedente. Sobre ambos extremos se pronuncia a limine el órgano rector (Mesa) y su órgano político complementario (juntos son los dueños del Orden del Día), la Junta de Portavoces.

2. Cómo se manifiestan esas formas en el Parlamento. El Lenguaje como vehículo esencial. Características Comunes

Como conceptos manidos que son, me permito, sin profundizar en los mil matices que per se presentan las voces “formas” y “lenguaje”, adentrarme en lo que parece más propio de las Cámaras, para subrayar sus aspectos esenciales, unos conocidos, otros algo más arcanos. Enumeraré, así, hasta 27 características comunes de los lenguajes y las formas parlamentarios, que, además, tienen mucha repercusión en el debate, que es, a su vez, la lógica consecuencia de los sucesivos discursos. En los subsiguientes apartados desarrollaré estos grandes aspectos, a saber, sus presupuestos ontológicos, las maneras necesarias de manifestarse, algunas contradicciones o aspectos ilógicos y formulaciones en que se aprecia evolución.

Uno. Ciertos presupuestos ontológicos

Me parece –y la expresión que utilizo lo indica– que son elementos sin los cuales no es concebible la oratoria parlamentaria.

1ª. Libertad de expresión. En los siguientes extremos puede cifrarse¹⁴ el contenido esencial de la libertad que sirve de base a cuanto se

¹⁴ Pido excusas por el excesivo esquematismo. Pero las páginas que se me han asignado no permiten florituras adicionales.

desarrolla en las Cámaras: de un lado, y como raíz de la cuestión y caldo de cultivo y vehículo al tiempo, el hablar como origen del Parlamento, y como característica perdurable del mismo. De otro, que se convierte en foco esencial de legitimación de todo el sistema democrático. Ello, por otra parte, conecta con la prerrogativa, que no privilegio, de la inviolabilidad, o imposibilidad de cualquier tipo de persecución por el hablar y votar en Parlamento. Asimismo está en el modo de hacer del Parlamento la oposición entre diálogo y dictálogo, si se me permite el neologismo y el juego de palabras. Por último, y aunque sea acaso en su obra menos positivista, no podemos olvidar que para Kelsen el procedimiento parlamentario sirve para conseguir acuerdos¹⁵. Así, la oratoria y el discurso no pueden perder de vista tal objetivo finalístico, que los debe condicionar precisamente en aras de su consecución.

2ª. Parlamentarización: “la” sede de la palabra (una “media liberal” o clase liberal junto con una izquierda “parlamentarizada”)

Desde finales del XIX se producen todos esos fenómenos. El resumen es simple: se acepta la sede parlamentaria como lugar en que debe desarrollarse la batalla política, en detrimento de la calle. Al Parlamento, además, accede la clase media. Y el Parlamento se convierte en eje del sistema democrático. Medirá sus fuerzas, cierto es, con el Ejecutivo. Pero éste, no debe olvidarse el dato, es hechura –si no del todo al comienzo, sí en la evolución de las finales del XIX y todo el siglo XX– del Parlamento, de su Cámara Baja e incluso de las dos Cámaras.

Decía Weber a comienzos del siglo XX que legitimidad es la “probabilidad de un poder para obtener obediencia sin recurrir a la coacción”¹⁶. Así, el Estado monopolizará el uso de la violencia física legítima. Y el Parlamento, engendrando legitimidad democrática sobre la norma, la dará

¹⁵ La cita está en el texto y el contexto de su conocida obra *Wesen und Wert der Demokratie*; la traducción castellana *Valor y esencia de la democracia* puede consultarse en edición de Labor, Barcelona, 1934, traducción de L. Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra. En página 85 dice literalmente que “todo el procedimiento parlamentario con su técnica, con sus controversias dialécticas, discursos y réplicas, argumentos y refutaciones, tiende a la consecución de *transacciones*. En ello estriba el verdadero sentido del principio de la mayoría en la democracia genuina y por esto es preferible darle el nombre de «principio de mayoría y minoría»”.

¹⁶ *Wirtschaft und Gesellschaft*.

sustento legal. Esa media liberal, junto a la izquierda una vez que acepta las reglas del juego democrático e intraparlamentario, imponen que sea la palabra y dentro del Parlamento la que dé legitimidad al sistema. La palabra, convertida en Ley, se transforma en poder que no precisa de la coacción para obtener obediencia. Al menos, per se, la ley es obedecible.

Ernst Jünger, ofrece una magnífica visión de lo que es el fondo de la oratoria: “sobre todo seguíamos trabajando en el lenguaje, pues, en la palabra reconocíamos la espada mágica cuyo brillo hace palidecer a la tiranía. La palabra, la libertad y el espíritu son trinas y unas”¹⁷.

3ª. Un mínimo de elocuencia (en declive)

Parece –según las palabras previas que encabezan este trabajo– que es consustancial a la oratoria. Y ese mínimo se da –y así resulta compañera inescindible e imprescindible de la convicción– en la validez intrínseca de las ideas propias de cada orador (representante de la soberanía). Hoy empero lo suple todo la “partidopertenencia”: basta con ser fiel o leal al partido o grupo parlamentario y con expresar, aunque sea de forma tosca, el ideario oficial del mismo sobre la materia de que se trate.

Decía Juan de Salisbury que “Así como la elocuencia que la razón no ilumina es temeraria y ciega, la ciencia que no sabe usar las palabras es débil y como manca. Los hombres se convertirían en bestias si estuvieran privados de la elocuencia que les ha sido dada”¹⁸. Y me parece que tal verdad no se ha perdido por mucho que la evolución nos haya llevado de un Parlamentarismo de mayor número de individualidades a otro en que se colectivizan ideas y posiciones.

4ª. “Mediaclassitis”. Moderantismo medio

El papel predominante, al menos durante siglo y medio, dentro del Parlamento lo ha tenido la “buena clase media”; primero cobra conciencia

¹⁷ JÜNGER, E.: *Sobre los acantilados de mármol*. Tusquets, Barcelona, 2008, traducción Andrés Sánchez Pascual, p. 119.

¹⁸ Tomo la cita del autor que acaso haya estudiado mejor el influjo de las ideas y su forma de expresarse en la antes llamada edad oscura: LE GOFF, J.: *Los intelectuales en la Edad Media*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2006, p. 67.

de sí misma y emprende en el XIX la tarea de rehacer una España a su gusto. Pero aún hoy sigue buscando esa fórmula. Seguimos en una mesocracia parlamentaria. Si se ha hablado de parlamentaritis –en 1869– ¿por qué no expresar que hay medioclasitis¹⁹ en todo cuanto, hasta bien entrado el siglo XX, se refiere a nuestra oratoria parlamentaria?

5ª. Pluralidad ideológica. (Textos básicos y alternativos: de ello nos ocuparemos más tarde)

No hay en el Parlamento discursos académicos (seguidos, a lo sumo, de preguntas del auditorio). Es consustancial de la forma de actuar en las Cámaras que haya confrontación. Se espera que en todo debate fluya y se manifieste esa pluralidad de posiciones. En frase feliz decía con razón Romanones que “los discursos sin contradictor en realidad no son sino sermones; sermonear es más fácil que discutir, porque es solo dogmatizar”; ese dogmatismo sería propio de esa otra oratoria que mencionábamos antes, la académica o científica.

Ahora bien, en todo caso debe subrayarse una evolución en la materia, pues hemos pasado del afán taumatúrgico a una exposición de posturas ideologizadas para formar/informar a la opinión pública (de esta cuestión nos ocuparemos acto seguido). Es decir, que la oratoria pierde en gran medida su propósito de convencer al adversario político. Y habría otro más reciente giro: en el Parlamento de nuestros días hacen aparición nuevos “escritos”, cuyo objetivo es otro, pues tienen la finalidad de defender el valor constitucional de las leyes una vez éstas son puestas en tela de juicio ante el Tribunal Constitucional.

Por último diré que la unanimidad, excepción a esa confrontación de ideas y voluntades, sólo resulta exigible en los supuestos en que se prescinde de un trámite procedimental (que es garantía para todos); en todo lo demás rige el principio de que venimos hablando, votación por régimen de mayorías tras discursos que reflejan la pluralidad ideológica de los grupos.

¹⁹ Fue el que habló de parlamentaritis al estudiar la Constitución española de 1869. En: CARRO MARTÍNEZ, A.: “Dos notas de la Constitución de 1989”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 58, 1951, pp. 87-96.

6ª. Exteriorización permanente de la identidad ideologizada. Pertenencia a grupos parlamentarios

La tónica más relevante hoy es ésta: importa sobre todo en cada debate fijar la posición/criterio del Grupo. Y el que habla viene permanentemente obligado a adoptar esa posición. Así, todos los lenguajes son “nuestro Grupo opina, cree, estima, propone, acepta...”. Nuestro grupo rechaza. Y todos los escritos son de grupo parlamentario. Para cualquier iniciativa individual se requiere (si no, multa por saltarse la disciplina) la firma de conocimiento del Portavoz del Grupo. Lo colectivizador es rasgo, predominante o casi excluyente, de la práctica parlamentaria de nuestros días. Incluso hay ejemplos de que los grupos adquieren competencias exclusivas, como ocurre con la formulación de votos particulares sobre un texto legislativo aprobado en Comisión de cara a su último debate en el Pleno.

7ª. Limitación del tiempo

Me refiero a la especial importancia del dios Cronos, que, con su guadaña segadora del tiempo, guadaña temporicida, acota el diálogo entre las fuerzas políticas y entre éstas y el Gobierno. Ello añade un elemento de presión, reducción o limitación al menos, en lo que se refiere al debate oral, pero que no afecta hoy por hoy al lenguaje parlamentario por escrito²⁰.

8ª. Límite espacial. El discurso sólo en dos sedes: Carrera de San Jerónimo y Plaza de la Marina Española

Ello es así sobre todo por comparación o frente a otros lenguajes y formas jurídicas (por ejemplo las jurisdiccionales) que tienen pluralidad o multiplicidad de sedes. Además, tal reducción del espacio, y como subrayan todos los tratadistas, tiene, desde el origen medieval del Parlamento, conexión con los llamados “privilegios” parlamentarios, que lo son en tanto en cuanto afectan a la función o desarrollo de las capacidades de la representación política en sede parlamentaria.

²⁰ Piénsese, como ejemplo de lo contrario, cómo hoy (al menos en las jurisdicciones civil y contencioso-administrativa), con una práctica cuyo rigor puede llevar a incurrir en posible inconstitucionalidad, se exige que determinados escritos de parte, en Recursos Extraordinarios como la Casación ante el Tribunal Supremo, no superen los quince o veinticinco folios.

9ª. La iniciativa como germen o semilla del debate: éste no surge por generación espontánea

El presupuesto base es que el “representante” (Diputado o Senador) tiene capacidad de iniciativa, para legislar, para controlar, para solicitar información, para intentar hacer caer gobiernos... Por otro lado, esa capacidad se plasma en iniciativas concretas que abren el debate o el procedimiento. Como obstáculo inicial, la iniciativa ha de ser aceptada por el órgano rector de la Cámara. Además diré que es dentro del procedimiento, como sucesión de trámites, donde se produce el debate o los debates. Y, por último, se completa el cuadro al observar que cada Parlamentario ostenta sus propias capacidades de iniciativa, que se imbrican con la original. Es, así, posible presentar por otros enmiendas a una previa moción o proposición, de la índole que sea (legislativa, de control, no de Ley).

10ª. Publicidad como regla general, con excepciones

Es una característica que no precisa muchas explicaciones complementarias: la opinión pública exige un tratamiento así para el debate, el discurso, la oratoria parlamentaria. Por eso se restringen tanto en los Reglamentos de las Cámaras no solo las excepciones, es decir, las sesiones secretas, sino también, y de manera muy especial, los votos secretos, concebidos para preservar la libertad de conciencia en cuestiones delicadas, como aborto o eutanasia, y en procedimientos —por ejemplo los suplicatorios— en que se debate el enjuiciamiento de conductas de las personas. Lo normal, por otra parte, es que tales excepciones no tengan cabida en el seno de los procedimientos legislativos.

11ª. Inexistencia de límites materiales.

No hay límites materiales. Puede versar el discurso sobre cualquier cuestión. Pero el debate acota el campo. De ahí que la Presidencia pueda llamar a la cuestión si el orador desvía su foco de atención y divaga sobre otra materia.

12ª. Necesidad de respeto institucional y personal.

Rigen aquí una serie de principios muy específicos de las Cámaras, como son, por solo aludir a unas cuantas, éstas: el decoro o cortesía parla-

mentaria; la concesión de un turno especial para contestar a las alusiones; así como las facultades excepcionales de la Presidencia (por ejemplo: borrar texto ya pronunciado de un Diario de Sesiones).

13ª. Tras la deliberación, voto de todos

Un clásico del Derecho parlamentario la expresaba de forma concisa, y contundente: las Cámaras son Asambleas deliberantes que al final toman acuerdos²¹. Así, deliberación y votación, son dos momentos que recíprocamente se requieren, como formas esenciales para la adopción de acuerdos: legislativos, de control, de autorizaciones, etc. El Parlamento no es un mero foro de discursos; toma acuerdos y éstos se convierten, siguiendo el procedimiento que marca el Reglamento, en normas vinculantes, tanto leyes como autorizaciones de esa índole.

Al menos en potencia todos tienen que poder hablar. Aunque, como ya hemos visto, hoy día las “posiciones” son solo de Grupo. Y todos tienen derecho de voto, conformándose las mayorías con arreglo al resultado de las propias votaciones.

Dos. Maneras necesarias de manifestarse

Es verdad que algunas de las que estudiaremos son características que podrían pertenecer al grupo anterior. Aun así, permítaseme que aquí aluda a las siguientes:

14ª. De viva voz y sin leer

Así deben pronunciarse los discursos, con arreglo a nuestros textos clásicos reglamentarios:

En el Estamento de Procuradores su Reglamento de 15 de julio de 1834 ya sentaba en su artículo 69 el criterio de que “no se permitirá leer ningún discurso escrito”. Por su parte, el Reglamento del Congreso de 4 de mayo de 1847 en su artículo 33 decía literalmente que “todo discurso se pronunciará de viva voz”.

²¹ PIERRE, E.: *Traité de Droit Politique, Electoral et Parlementaire*. Librairies-Imprimeries-Réunies, París, 1902, segunda edición.

La práctica, no obstante, siempre ha sido permisiva al respecto. Tal cuestión, además, se conecta con la existencia de abusos, que entorpecen y tratan de impedir el diálogo; algunos son legales, como la conocida práctica norteamericana de los filibusteros; pues hay todo tipo de fórmulas obstruccionistas, muchas llamadas al fracaso, al haberse dotado a las Presidencias de las Cámaras de facultades (canguro, guillotina, mil variables posibles de agrupación temática y de iniciativas) para hacer frente a estos estrangulamientos o empachos procedimentales. Y digámoslo como cierre del apartado: hoy tampoco se cumplen mucho esas previsiones reglamentarias entendidas como necesidades de a lo sumo llevar para cada intervención oral un mero guión escrito compendio de lo que se va a decir.

15ª. Predominio del lenguaje escrito

No parece necesario extenderse en los porqués de tal supremacía. Bastará, creo yo, con su mera enunciación: fija, define, determina o acota mejor el objeto, la materia del debate; sopesa las palabras; incita, desde su lectura, a la reflexión; sirve para que se facilite la contradicción; hace más fácil la conservación y difusión, pues a todos nos resultan menos accesibles los archivos de sonido, y más cómodo leer; da más garantías y seguridad; y, por último, la opinión pública recibe el mensaje sin interferencias o adherencias, sin tergiversaciones ni edulcorantes.

16ª. Atisbos de “teatrocracia”. Símbolos y representación.

Los gestos: el Derecho parlamentario es muy gestual. Platón en Las Leyes, ya decía que la democracia ateniense era una teatrocracia.

Lo gesticular: ¿estamos ante formas casi inapreciables, pero muy parlamentarias? Muy enraizadas en el funcionamiento de las Cámaras, sobre todo de los Comunes, siempre considerada como *mater parliamentorum*, podríamos rescatar estas prácticas para que sirvan de ejemplo a lo que decimos: to cross the floor: para cambiar de partido es preciso cruzar el pasillo que separa en dos el paralelepípedo de la Cámara. One / two / three line whip: cada asunto del Orden del Día de la semana, que, enviado por su látigo, recibe casa Señoría es subrayado de esa manera; las tres líneas significan que habrá seguro votación. La maza, según cómo se coloque, indica si el speaker está o no presidiendo la Cámara en pleno, y ello modifica el procedimiento.

El reloj: lo detenemos para ciertos trámites. Los clásicos leones, dentro del hemiciclo, o como figuras exteriores del edificio de una Cámara, representan la fuerza, la independencia, e incluso la inclinación o una preferencia monárquica como forma de Estado del sistema político de que se trate. Símbolos esotéricos y masones en no pocos hemiciclos, como cualquiera puede apreciar a poco que se fije. Equidistancias con la Presidencia: el igualitarismo. Idem. respecto a la forma de sentarse alfabética, aunque tal práctica hoy ha remitido, pues prima el orden de los grupos parlamentarios. Las sedes parlamentarias españolas, tanto medievales como decimonónicas (iglesias y teatros). 1810: El Teatro de la Isla de León, cuando esta plaza gaditana no era aún “San Fernando” en honor de “El Deseado” Fernando VII. Todo un repertorio gestual, como cualquiera podrá apreciar.

17^a. Un cierto encorsetamiento reglamentario casi imprescindible

El “parlamentar” ha de hacerse con arreglo a ciertas reglas procedimentales no exentas de formalismos.

El Reglamento (Procedimiento) es el precipitado de seculares procesos de racionalización y garantismo. Tal rigor formalista se adopta finalísticamente, para dar seguridad, certeza y garantía para todos. La norma es texto que protege a las minorías (cada Diputado es una encarnación de la soberanía popular o nacional). Y es el Reglamento quien fija qué vehículo es el apropiado para la tramitación de cada tipo de iniciativas.

La frescura que acaso tuvieron ciertos debates del XIX e incluso del XX (antes de las guerras europeas y civil española), pues podían producirse sorpresas acerca del quién y cómo iba a intervenir en un debate, se ha ido perdiendo con la predefinida configuración del orden de los discursos y de estar la designación de los oradores en manos de los respectivos grupos.

18^a. Creciente tendencia a la culpabilización de lo ajeno

Hay un cierto “cainismo”. Últimamente también asistimos a la cotidianidad de la reciprocidad culpabilizadora: un no siempre comprensible a priori sentido del “y tú más”, se hace valer como comparación que las más de las veces resulta odiosa, por cuanto suele venir referida a conductas reprochables, a corruptelas varias de las que uno no debería enorgullecer-

se. Decía creo que muy acertadamente Yasmina Khadra²² que “quien no encuentra solución a su desgracia se busca un culpable”.

19^a. Destaca el normalmente tono áspero, incluso crispado

No quisiera generalizar indebidamente. Pero tal característica es desde luego apreciable en la Cámara Baja, cuyo debate está siempre rodeado de no pocos elementos de tensión, que exaspera un tanto posturas y su expresión en sede parlamentaria.

Es muy corriente, pues, ese tono áspero. Ni una concesión a la ternura, a la caricia. Acaso, y cuando conviene, un acercamiento, una invitación al pacto, al acuerdo.

Ruiz Mansilla, que escribe sobre música, describe así lo que el autor de óperas Janacek recordaba de su niñez con una dura reflexión acerca de sus vivencias: “una escuela extraña, una cama dura, un pan todavía más duro. Ninguna caricia nunca más”²³.

Tres. Algunas contradicciones o aspectos ilógicos

Son igualmente aspectos conocidos. Pero conviene reseñarlos, pues, de lo contrario cualquier lector no avezado en la materia, podría confundirse si se deja llevar por las palabras y su significado normal.

20^a. Predominio “legislativo” del Ejecutivo

No debemos, así, olvidar que el Parlamento, incluso constitucionalmente, es el Poder Legislativo. Y, sin embargo, es válida la premisa de que parte el enunciado de este apartado, como puede verse por ejemplo en la postergación que sufren las proposiciones de Ley con respecto a los proyectos. Éstos no han de superar el trámite previo de la “toma en consideración”. Además creo que nadie pone en tela de juicio que los modelos constitucionales transmiten su impronta a los procedimientos parlamentarios (p. ej. prevalencia del Gobierno y sus iniciativas).

²² Es seudónimo femenino del autor argelino que escribe en lengua francesa. MOULESSEHOUL, M.: *Lo que el día debe a la noche*. Planeta, Barcelona, 2015, p. 428.

²³ RUIZ MANSILLA, *Contar la Música*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2015, p. 51.

Tal predominio resulta asimismo al contemplar la relevancia de la capacidad obstativa del Gobierno (artículo 134 C.E. de 1978) respecto de enmiendas y proposiciones del Parlamento que impliquen aumento de los gastos o disminución de los ingresos presupuestarios. Es decir, preservación del ciclo presupuestario anual, lo cual no debe impedir, no obstante, pues caerían fuera de ese límite constitucional, que se presenten y puedan tramitarse sin que pueda impedirlo el Gobierno (otra cosa es el resultado, pues dependerá de la votación) esas enmiendas y proposiciones si las mismas defieren sus efectos al presupuesto anual venidero.

21^a. Populismo versus esoterismo. ¿Un lenguaje al alcance de todos? ¿Y lenguaje innovador, al menos en los comienzos del XIX?

Los dos que se enuncian son los polos, los extremos de lo que puede ocurrir con el lenguaje en muchos debates parlamentarios, en que pueden sucederse populistas o esotéricos, por muy paradójico que pueda ello resultar. ¿No es cierto que en numerosísimas ocasiones se acusa al Parlamento –por extensión a toda la Política– de incomprensible? Pero ¿no es verdad asimismo que otra de las críticas que se hacen a la institución consiste en atribuirle un lenguaje incluso chabacano por lo en exceso populista que resulta? En todo caso, y para que se entienda bien el enunciado con que encabezo estas reflexiones, apuntaré que en su origen –comienzos del XIX para España en lo que se refiere a la época contemporánea– el lenguaje parlamentario fue muy innovador, tanto que no es infrecuente dedicarles frases que revelan que “en la nueva centuria ya nada volvería a ser igual que antes”. Pondré solo un ejemplo: ¿seremos capaces de calcular el choque que supuso que a las Cortes de 1810 se les atribuyese el título de Majestad, reservado hasta entonces en exclusiva para el Titular de la Corona?

22^a. Límite numérico de intervinientes

Ya dije antes que tanto el tiempo, como la tendencia a la exclusividad de formulaciones por parte de los Grupos son características muy relevantes del debate parlamentario. Ello ahorma también que solo suelen hablar bien los especialistas (para cada cuestión concreta: pocos, uno por grupo), y acaso, dentro del mismo debate, para expresar la posición del grupo, los generalistas, portavoces que transmiten la opinión, favorable, contraria, o matizada, de un Grupo parlamentario. También uno por grupo. Lo normal, además, es que tales

intervenciones precedan a la votación, aunque está también reglamentariamente previsto que se conciban como explicación de voto al finalizar aquélla.

Podríamos en todo caso mencionar que rige en la materia una suposición o presunción de hipostatización o de sinécdoques parlamentarias, que casi siempre son verdad aunque admitan excepciones: el Diputado habla en nombre de su Grupo; al tiempo (la ficción de Burke) el Diputado es representante de toda la Nación. Y en las votaciones la *iuris tantum* de la Junta de Portavoces cuando utiliza el mecanismo (¿legal?) del denominado “voto ponderado”. El voto personal o individual se cuenta por el número de votos que tiene cada el Grupo en el Hemiciclo. Ello, acaso en una puridad llevada al extremo, puede plantear problemas si se la confronta con ese carácter de la no transmisibilidad del voto. Todo ello, por otra parte, ha de enmarcarse en la tendencia generalizada a regular un número creciente de “debates tipo”.

Cuatro. Formulaciones en que se aprecia evolución

Si bien alguna de las cuestiones ha sido objeto de previo tratamiento tangencial, es útil detenerse en estos extremos que ahora abordo, para perfilar más cómo se desarrolla habitualmente el debate parlamentario.

23ª. Pérdida de la “taumaturgia” interior

Se ha perdido la taumaturgia intraparlamentaria del discurso. Tal aserto tendría una explicación complementaria: se va hacia los debates con taumaturgia externa, con destinatario en la opinión pública/votantes. Tal tendencia, que hoy se ve acusada debido a la colectivización de las intervenciones, no es, sin embargo, del todo nueva. Ya en su época Benjamin Constant utilizaba una gráfica expresión, pues afirmaba que en el debate “los oradores se suceden sin encontrarse...”. Y no puede extrañarnos el fenómeno: esa posible existencia intra-Parlamento de la taumaturgia del discurso o su reaparición es inversamente proporcional a la férrea disciplina de voto que imponen los partidos políticos y los grupos parlamentarios a sus miembros. La lealtad al partido/grupo es valor al alza, emergente, y es más ensalzado el orador que se atiene más al ideario oficial colectivo de su fuerza política. Eso por no adentrarnos más —pues nos excederíamos de los límites que se nos han marcado— en la coerción interna que pueden suponer las sanciones económicas a los díscolos.

24^a. Permanente conciencia del declinar del Parlamento (o progresiva separación del electorado)

Subrayo que hay una consideración que no siempre se hace: la conexión Diputado o Senador/Elector refuerza la retroalimentación democrática de todo el régimen parlamentario. Ello se hace en los tiempos que el parlamentario dedica a trabajos, reuniones etc. en su circunscripción, una vez acabada la semana en la Cámara. Aun así, asistimos bien a un declinar de la palabra individual, bien, igualmente, al declinar de la taumaturgia interna, como hemos dicho.

Pero eso no supone declinar del Parlamento. Y ahí deviene injusta la crítica al parlamentario, por convertirse en un ser que sólo vota en las Sedes ... No. Tiene, además, otra tarea, en su circunscripción. El resto de su tiempo (pues rige un sistema cada vez más exigente de incompatibilidades), lo ocupa en fortalecer esa conexión con el elector que sirve para actualizar el tinte democrático de la actuación del parlamentario.

25^a. Otros lenguajes: una tendencia reciente, que traslada a los Hemiciclos lenguajes más propios del derecho de manifestación (que es la opinión en la calle)

No me detendré en ello, pero resulta evidente (guardo una colección de muestras gráficas del fenómeno entre nosotros al menos desde 1997) que es común que, en los Plenos al menos, aparezcan regularmente carteles, pancartas, camisetas y otros elementos del vestir y del actuar en sede parlamentaria con frases, eslogan o alusiones a la materia sobre la que versa el debate o la situación política en cuyo contexto se desarrolla, que acaso traten de revivir o replantear el viejo enfrentamiento entre calle y Parlamento.

26^a. El lenguaje “envolvente”

Sería ocioso, por otro lado, no aludir a este otro fenómeno de nuestros días. Me refiero al peligro, también de la aparición, reciente y que nos afecta integral, vitalmente, de un “lenguaje envolvente” (el de la informática). Antes era suficiente, en cada profesión, con aprender el lenguaje técnico y el argot de esa rama de la ciencia o de la actividad concreta; y para expresarlo no contábamos más que con la palabra, acompañada a lo sumo

del gesto expresivo o convincente y adecuado. [R.A.E. “envolvente” = que envuelve o rodea algo. Sin sinónimos fáciles].

Hoy, en cambio, ese lenguaje envolvente lo recubre todo, y es necesario aprenderlo para que no se desfigure o desustancie el lenguaje técnico de nuestra profesión. Incluso hay que aprender a formatear... es curioso, hablamos de una nueva manifestación de la forma. ¿Ese lenguaje envolvente puede desfigurar el lenguaje técnico-jurídico o técnico-político al que rodea?

La experiencia entre nosotros nos retrotrae al menos al año 2006: aparece entonces el primer documento electrónico del Parlamento español. Con motivo de la inauguración de la última ampliación del edificio del Congreso (junio de 2006) se presentó oficialmente ese primer documento electrónico de nuestro parlamentarismo.

Y déjenme que me refiera a otro fenómeno conexo con el apuntado: tenemos, a mi entender exceso de información simultáneo a un descenso de claridad respecto a los criterios de la selección de aquélla. La simplificación, fruto de internet, de la facilidad de acceso a ciertos buscadores, junto a la proliferación de no siempre del todo fiables enciclopedias electrónicas de rápido manejo, está cambiando todo, y nada de particular tendría –cosa distinta es su crítica– que la tendencia afectase de lleno al debate parlamentario.

27ª. Tendencia a la simplicidad

O a la simplificación, acaso excesiva, y desde luego propiciada por el rigor reglamentario y el control de los tiempos de exposición. Y conviene recordar cómo Einstein decía que “todo debe ser lo más sencillo posible, pero no más”. Se corre, pues, el riesgo de desustanciar las cosas.

III. LAS MÁS IMPORTANTES FORMAS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO. LOS VEHÍCULOS HABITUALES DE LA ORATORIA

Enunciados de la manera más escueta nos encontramos con estos tres: 1. El discurso. 2. El debate. 3. Los textos básicos y alternativos: a) Textos básicos y b) Textos alternativos.

Constituyen todos ellos, los aspectos externos del procedimiento, que consisten en intervenciones generalmente orales, pero apoyadas, también por lo común, en un previo texto escrito, que habitualmente se lee en la tribuna (en el escaño las intervenciones son más flexibles). A estos extremos vamos a dedicar las reflexiones que expresamos a continuación.

1. El discurso. Si tomamos la definición que de este concepto hace el diccionario de nuestra Real Academia podemos destacar las tres siguientes acepciones de las contenidas en él: 1ª. Facultad racional con que se infieren unas cosas de otras, sacándolas por consecuencia de sus principios o conociéndolas por indicios y señales; 5ª. Serie de palabras y frases empleadas para manifestar lo que se piensa o siente; 6ª. Razonamiento de alguna extensión dirigido por una persona a otra u otras.

Tras esta aproximación a la materia, bueno será que exponamos cuáles son las características más importantes del discurso parlamentario, no sin antes recordar que Cervantes ya mencionaba cómo “salir de aquel revuelto laberinto, donde su mal discurso le había puesto”, y sin olvidar que para algún que otro diccionario significa asimismo “oración, obra de elocuencia, razonamiento pronunciado en público a fin de persuadir a los oyentes o mover su ánimo”:

- de una parte, necesita una cierta extensión o duración, pues de lo contrario no alcanzaría tal categoría.
- en segundo lugar, implica siempre alteridad, pues requiere la presencia de otra u otras personas. (Hoy el “alter” está más bien fuera del Hemiciclo). No hay discurso sin destinatario; sería otra cosa.
- expresa, como no podía ser de otra manera, una convicción y un conjunto de apreciaciones de valor por parte de quien lo pronuncia.
- es acusatorio con respecto al Gobierno, o exculpatorio o de loa a éste cuando lo realiza el Grupo parlamentario que le sostiene. Luego es, en términos generales, un discurso de parte, aunque en ocasiones se pronuncien discursos de tinte institucional, con motivo de conmemoraciones, acontecimientos, efemérides, etc., que habitualmente son encomendados a la Presidencia de la Cámara y que han de contar con la previa aquiescencia de los Grupos. Piénsese que este trabajo queda acotado en lo relativo al discurso de Sus Señorías; no nos referimos, pues, a otros discursos en sede parlamentaria (el de la Corona, por

ejemplo) a los que muchas de las características que vamos exponiendo no les serían de aplicación.

- es, o mejor dicho era, una exposición que tiende a convencer al adversario político, como se desprende de las notas previas y también de la que se deriva de la experiencia de la práctica parlamentaria de todo el siglo diecinueve y de gran parte del siglo veinte, al menos según las pautas de nuestro parlamentarismo histórico.
- sin embargo, hoy rara vez tiene esa pretensión ni efecto taumatúrgico, de sanar al contrincante político mediante la convicción argumental; lo prodigioso hoy sería, más bien, convencer al contrario, que se sienta en los bancos opuestos y obedece casi ciegamente las instrucciones y disciplina del grupo parlamentario propio, dado que, además de lo ya dicho, tiene una proyección hacia el exterior de la Cámara, pues su destinatario auténtico es la opinión pública, a la que trata de convencer o conmover como futuro electorado, y para formarle su opinión.
- se pronuncia hoy, con un menor rigor formal, tanto desde el podio de oradores como desde el escaño, a cuyo efecto las Cámaras suelen instalar micrófonos accesibles desde varios asientos dentro de los bancos o a los extremos de los mismos.
- sólo son autores de los mismos los Diputados y el Gobierno, aunque excepcionalmente pueden pronunciar discursos, fuera, por lo común de un debate parlamentario *stricto sensu*, otras personalidades o quienes encarnan otras instituciones dentro del Estado. Y suelen ser discursos de los “frontbenchers” (y, menos habitualmente, de los “backbenchers”)²⁴.
- es de reseñar también que el discurso tiene un cierto acotamiento material, sobre todo si se lo contempla en el contexto de un debate más amplio del que como regla forma parte. Ello da cauce a instituciones muy arraigadas en el ámbito parlamentario, como sucede con las *llamadas a la cuestión* cuando el orador no se ciñe a la misma: a este respecto, el artículo 102 del Reglamento del Congreso dispone que los oradores serán llamados a la cuestión siempre que estuvieran fuera de ella, ya por digresiones extrañas al punto de que se trate, ya por volver sobre lo que estuviera discutido o votado, con la consiguiente sanción

²⁴ El parlamentarismo anglosajón hace ya décadas que acuñó esas expresiones, para distinguir a la clase dirigente que ocupa las bancadas del frente de quien se sientan en los escaños de atrás.

de la retirada de la palabra si la Presidencia tuviera que realizar dicha llamada a la cuestión por tercera vez.

- son discursos que han de pronunciarse personalmente y de viva voz. No obstante, y como es bien sabido, la práctica ha ido por desgracia, y en detrimento de la buena ortodoxia, imponiendo la lectura en un elevadísimo número de las intervenciones de los parlamentarios en los diversos órganos del Congreso, y al simultáneo abandono de lo que fue el discurso pronunciado sin muletillas.
- se inician una vez que haya sido concedida la palabra por la Presidencia, que es el órgano encargado de vigilar las reglas del debate y de la cortesía, así como de garantizar dicho uso de la palabra.
- no pueden ser interrumpidos por agentes extraños, si bien los Reglamentos aluden siempre a la posibilidad de que la Presidencia interrumpa por motivos varios: para advertir al orador que se ha agotado su tiempo, para llamarle a la cuestión o al orden, para retirarle, en su caso, la palabra, o para hacer llamadas al orden a la Cámara, a otro Diputado o al público de las tribunas.
- el discurso espera siempre contestación del adversario político, aunque en ocasiones la controversia o discrepancia de pareceres no llega a producirse.
- está el discurso, como prácticamente todo dentro del Parlamento, sometido a unos límites de tiempo, sólo sobrepasados por la benevolencia de la Presidencia, proclive habitualmente a la condescendencia en este aspecto concreto.
- apuntemos también que existe un orden habitualmente preestablecido en las intervenciones. De una parte, los turnos a favor suelen preceder a los que se producen en contra de la propuesta en discusión. De otro lado, los Grupos tienen una posición concreta según su importancia numérica en la Cámara; según los debates, se empieza por el Mixto y a continuación intervienen de menor a mayor, o bien se invierten los términos para que haga uso de la palabra el Grupo autor de la iniciativa o el más numeroso para registrarse luego las intervenciones sucesivas en orden decreciente. Por último, digamos también dentro de este breve apartado que el Reglamento prevé también la cesión del turno, si bien existe habitualmente la precisión de que dicho cambio en las intervenciones sólo debe permitirse entre quienes se van a expresar en un mismo sentido, favorable o contrario a la propuesta en cuestión.

- sería ocioso, así, negar la importancia de las posiciones: es obvio que las más importantes son la inicial o la de cierre. Y también adquiere relevancia el horario (si da tiempo o no a que salga resumen en los programas informativos de radios y televisiones...).
- exigen contigüidad entre los oradores que han de poder verse, cuestión facilitada por la configuración en grada de los hemiciclos.
- Para ilustrar la cuestión acudiré a la función de los fedatarios públicos: para certificar la validez y eficacia de los actos a los que asisten, les exige su normativa reguladora presencia y unidad de acto, pues solo así hay un Derecho seguro. ¿Cómo podrían en el parlamento, en el cual el Secretario –a veces junto con un Letrado Mayor– tiene asignada parecida competencia, advenirse todos esos datos para configurar el Acta o el Diario de Sesiones, si no es a base de esa misma presencia física –¿contigüidad?– y unidad de acto?
- De esta forma, coincidirían teatralidad, oratoria, oralidad, contigüidad. Hay en el *Cantar de Mio Cid* alusión a tres modalidades de reunión con el rey y representantes de nobleza o incluso pueblo en la Curia regia: Cort, Vistas o Juntas. Todas ellas participan, ya entonces, de esos caracteres. Se ha dicho y con razón que en lo procesal la oralidad trata y consigue abreviar, simplificar y abaratar el proceso: de ahí que muchos autores propugnen abiertamente esa forma de desarrollar la actividad procesal²⁵.

2. El debate. La primera afirmación referente a esta cuestión podría ser la de que se produce debate en todo procedimiento en el que hay más de un discurso, aunque éstos no sean inmediatos en el tiempo. No en balde el ya citado diccionario de nuestra Real Academia de la Lengua lo define como “controversia sobre una cosa entre dos o más personas; contienda, lucha, combate”.

Algo más explícito era el siempre aprovechable *Diccionario enciclopédico Latino-Americano*, en el cual se decía que debate es “controversia sobre un punto entre dos o más personas que alegan cada una sus razones y rechazan las opuestas”.

²⁵ Vid. DE MIGUEL Y ALONSO, C.: “Oralidad”. *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*. Editorial Seix, Barcelona, t. XVIII, 1986, pp. 495 y ss.

A la luz de estas notas y de la experiencia parlamentaria, cabría afirmar que hoy día sus características más importantes son las siguientes, pero siempre partiendo de la base de concebirlo ontológicamente como consecuencia del discurso, como manifestación del juego dialéctico entre grupos parlamentarios, emanación de la imprescindible contradicción (al menos diferenciación o diversidad de opiniones) fruto del pluralismo político intra Cámaras.

- implica, igual que el discurso, y de conformidad con la definición antes dada, alteridad, pues sin la presencia de al menos dos voces, difícilmente se concibe su existencia.
- se traba hoy día, según hemos tenido ocasión de reiterar, entre representantes de Grupos parlamentarios, y no entre posiciones personales aisladas de Diputados.
- la realidad muestra que, antes que debates propiamente trabados, consisten más bien en la yuxtaposición de discursos inconexos o sólo materialmente conexos, pues unos discursos no refutan a los otros; no se pretende, en puridad, tanto convencer a un hipotético adversario político, cuanto de hacer pública la posición ideológica de un grupo parlamentario, de tomar postura ante una cuestión concreta.
- está ordenado por la Presidencia de la Cámara o de la Comisión correspondiente, la cual, previamente, gozará del concurso de órganos auxiliares, entre los que destacan, por su papel preponderante, la Mesa y la Junta de Portavoces. Es de resaltar, a estos efectos, que la estructura del Pleno de la Cámara tiende a ser miméticamente copiada por cada una de las Comisiones²⁶, en las que también juegan papel primordial su Mesa y la reunión, más o menos informal, de los Portavoces sectoriales de los Grupos parlamentarios.
- es práctica relativamente habitual que el debate pueda interrumpirse, sin que por ello se quiebre su unidad temática y procedimental. Sirva de botón de muestra un ejemplo de no poca trascendencia: el artículo 171 del Reglamento del Congreso, al regular el debate de investidura, establece que el candidato propuesto expondrá el programa político del Gobierno que pretenda formar, exposición que estará seguida, tras el tiempo de interrupción decretado por la Presidencia, de la intervención de los representantes de los Grupos parlamentarios.

²⁶ Me refiero a todas las ordinarias o generales.

- hay que indicar, también como regla general, que en la práctica totalidad de los debates²⁷ puede haber dos partes bien definidas y diferenciadas: de un lado, la totalidad o generalidad, en la que se discute la conveniencia y oportunidad de la cuestión de fondo; de otro, el articulado o especificidad, en el que, una vez acordado que debe haber debate, se produce la controversia en torno a los extremos concretos. Ello es así tanto en el procedimiento legislativo como en otros debates, en los que obviamente llega a producirse una cierta ruptura temporal del procedimiento.
- rige, en pura hipótesis dialéctica al menos, el principio de contradicción. Así, el artículo 73 del Reglamento del Congreso afirma que quien fuere contradicho en sus argumentaciones, tendrá derecho a replicar o rectificar por una sola vez.
- es cada vez más corriente la puesta en escena de debates tipo, con una fijación *a priori* de cuántas intervenciones se van a realizar. Y ello se completa con la regulación de un derecho supletorio: es en este aspecto significativa la dicción del artículo 74 del Reglamento del Congreso, según el cual si no hay precepto específico aplicable se entiende que en todo debate cabe un turno a favor y otro en contra.
- también late en el fondo la preocupación por el tiempo, a cuyo efecto el Reglamento prevé mecanismos de acortamiento y cierre. A este respecto, hay que decir que suele tener la última palabra la Presidencia, la cual, de acuerdo con la Mesa, puede clausurar un debate si estima que un asunto está suficientemente discutido.
- se ha perdido el debate abierto, no preconfigurado apriorísticamente, en el que podían apuntarse en la lista de posibles oradores cuantos Parlamentarios lo desean. En todo caso, y de nuevo acudiendo al parlamentarismo británico, conviene recordar las muy especiales características de lo que supone la dirección del debate. En las Islas se supone que hay que *to catch the Sepaker's eye*. De la Presidencia se dice que tiene *a discriminating ear*.
- el contenido puede ser variable. El continente debería ser uniforme, o regular, o seguir una especie de modelo-tipo, en el que habría que tender a la idea de sistema, de conjunto ordenado de elementos con influencia recíproca y dependencia entre cada uno de ellos.

²⁷ El modelo tipo se toma del procedimiento legislativo.

- el debate acaba por lo común con una votación, en la que la Cámara expresa su voluntad acerca del asunto sometido a su consideración. En relación con este aspecto, debe insistirse en que desde el momento de la votación, el acto parlamentario convierte a su resultado en algo institucional, independiente de la voluntad que tuvieron los autores de la iniciativa que ha dado lugar al debate.

3. Los textos básicos y alternativos

Podríamos decir que estos textos son lo lógico, dada la pluralidad política de toda Cámara parlamentaria; es normal, pues, la divergencia de puntos de vista de sus miembros y Grupos, e incluso la posición de unos y otros respecto a los intereses del otro componente básico del régimen parlamentario que es el Gobierno. Todo ello origina que permanentemente en las Cámaras aparezcan textos opuestos o alternativos, aspecto que se observa con toda nitidez en el procedimiento legislativo, aunque también se dé en otros procedimientos: piénsese, a título de ejemplo, en las “propuestas alternativas” a que se refiere el artículo 113 de la Constitución, cuando regula la moción de censura, o en las propuestas de resolución que se presentan al final de un debate en que se haya discutido una comunicación del Gobierno, etc.

Lo crucial, sin embargo, es que para que existan estos textos de los que hablamos siempre ha de haber previamente un texto básico, frente al cual precisamente se presentan los opuestos o alternativos. Es, podría decirse, el permanente juego dialéctico, en el que por lo común la tesis está representada por el texto básico, la antítesis por el alternativo u opuesto, para dar lugar a una votación de síntesis, dado que en no pocas ocasiones es el resultado de transacciones y cesiones recíprocas entre los sujetos que intervienen en los procedimientos de la Cámara.

a) *Textos básicos.* Son los que sirven de base a la discusión, fruto de la primitiva iniciativa sobre una determinada cuestión, y a los que pueden presentarse textos discrepantes. Convendría, aunque de forma muy sintética, referirse a cada uno de dichos textos en los diversos procedimientos y en los distintos momentos atravesados por éstos.

En el procedimiento legislativo. Hay proyectos de ley (del Gobierno) y proposiciones de ley (las que no proceden de aquél), siendo estas últimas

más restringidas materialmente, pues no pueden abordar ciertas materias reservadas a la iniciativa gubernamental. Y hay que señalar que fuera del procedimiento legislativo también funciona ese juego dialéctico, que se entabla entre textos básicos y textos alternativos. Baste con mencionar los siguientes, a los que se pueden presentar enmiendas o propuestas de resolución: proposiciones no de ley, comunicaciones del Gobierno, mociones consecuencia de interpelación y moción de censura, instrumentos todos ellos en los que parece latir el vocablo genérico de moción como concepto nuclear de lo no legislativo dentro de los procedimientos parlamentarios.

En el fondo, por otro lado, la fuente nutricia no es otra que la independencia del Parlamento. Un ejemplo ilustrativo y reciente: no hubo texto básico de borrador de Constitución. Y tampoco (sí lo hizo el Gobierno de la incipiente II República Española en 1931) hubo texto básico de borrador de Reglamento en el momento de la Transición a partir de junio de 1977, lo cual evidencia que sí se respeta en ocasiones y para ciertas materias la autonomía parlamentaria, tan necesaria para que no se produzca confusión de Poderes.

Lo normal es que la iniciativa del texto básico corresponda al Gobierno. Hay, no obstante, ejemplos de inversión de la iniciativa: así ocurre con la Ley por la que se suprime el ejército de conscriptos, y se crea el ejército profesional. Aquí el texto básico fue fruto de una Comisión Mixta, en la que se recibió el testimonio de sesenta comparecencias de expertos etc., nacionales e internacionales. Su composición reducida de Diputados y Senadores permitió que fuera en su seno donde se elaborase ese texto germinal, más tarde adoptado por el Gobierno como Proyecto y remitido de nuevo al Parlamento para su conversión en Ley.

b) *Textos alternativos: La Enmienda.* Dos acepciones señala como válidas nuestro diccionario de la Real Academia de la Lengua. En la primera, la enmienda, concebida como sustantivo, viene a significar raspadura etc. que se salva; la segunda, entendida como verbo, expresa la acción de corregir, quitar defectos, resarcir o subsanar los daños. Sin embargo, creo que ninguna de dichas acepciones es plenamente válida en el campo parlamentario, en el que la enmienda adquiere tintes propios o peculiares.

Supone en este ámbito un principio de oposición, una distinta valoración de la materia de que se trate, un punto de vista diferente respecto del que parte el texto básico al que la enmienda se refiere. Y dicho juicio de valor divergente puede referirse tanto a la oportunidad política de la regulación en sí misma, y así aparece la enmienda de devolución como rechazo total del citado texto básico, como al criterio con que dicha regulación va a realizarse. En este segundo aspecto los matices son importantes; la divergencia puede manifestarse respecto a toda la regulación, en cuyo caso estaríamos ante una enmienda de totalidad en la modalidad de texto alternativo, o en relación con aspectos concretos, lo cual supone un simple rechazo parcial, que lleva al enmendante a formular objeciones sólo a uno o varios artículos. Aun en este último caso caben, a su vez, diversas fórmulas: así, es posible, en primer término, que se pretenda cambiar una redacción previa (enmienda de sustitución), o que se parta de un rechazo parcial de la oportunidad (enmienda de supresión), o, por último, que se postule la inclusión de algo no regulado inicialmente por el texto básico (enmienda de incorporación o adición). Claro está, y en el siguiente párrafo se entenderá mejor el porqué de esta afirmación, que de estas últimas sólo la segunda no plantea dificultades, por su simplicidad en la formulación y en la tramitación de las mismas, dado que sólo pretenden suprimir un artículo, apartado, precepto, línea, inciso, palabra o signo ortográfico, que de todo ello existen sobrados ejemplos.

Algunas son simples; otras plantean problemas, y no pequeños ciertamente. Entre éstos cabe citar los que desarrollamos a continuación. El primero que puede suscitarse es el relativo al acotamiento material, con respecto al cual cabría formular algunas preguntas genéricas antes de analizarlo en detalle: ¿puede una enmienda romper la voluntad de la iniciativa a la que se contrae?; ¿qué límites son los razonables para impedir que se desnaturalice la iniciativa en cuestión?; ¿cabe salvar esos límites mediante el consentimiento de la iniciativa originaria?; ¿qué papel puede jugar al respecto la retirada de los proyectos y proposiciones de ley, con expreso pronunciamiento de la Cámara en el supuesto de que haya habido una aceptación de la iniciativa en la toma en consideración?

Ejemplos concretos de esa extralimitación a la que nos referimos se han producido en varias ocasiones. En una se trataba de una proposición de Ley de un grupo minoritario, y regulaba la igualdad de la mujer trabajadora en las prestaciones de la Seguridad Social. El Grupo entonces mayoritario

introdujo, en el texto de aquélla, dos enmiendas que podían desvirtuar el sentido y el contenido de dicha proposición. Ante las protestas del Grupo autor de la iniciativa, se elevó consulta a la Presidencia del Congreso, que la evacuó exponiendo, con buen criterio (antecedente del “contenido esencial” de las Sentencias del T.C.), tres órdenes de reflexiones: en primer lugar, entendía que la toma en consideración de una proposición de ley implica la aceptación del acierto y de la oportunidad de la iniciativa legislativa sobre una materia concreta; en segundo término, debe entenderse que la toma en consideración implica que la materia quede acotada para trámites ulteriores; por último, que debe descubrirse a veces una intención muy definida en el espíritu de la propuesta, lo cual podría quebrarse con la subsiguiente admisión de enmiendas, extremo que se producía en el caso considerado, pues la mayoría pretendió introducir en la proposición un artículo relativo a incompatibilidades, produciendo así una rebaja, no querida por el Grupo proponente, en el nivel de los efectos económicos en que se producía la citada equiparación de prestaciones de la mujer trabajadora con respecto al varón. Por ello la Presidencia declaraba no admisible la enmienda que comentamos. Podría, por consiguiente, y a la luz de la doctrina sentada en este caso, hablarse de un principio de vinculación, de manera que lo acotado al votarse inicialmente la toma en consideración vincula a los parlamentarios para el resto del procedimiento.

Un segundo ejemplo concreto de cuanto afirmamos se produjo al hilo de la discusión parlamentaria de un Real Decreto-Ley, el 9/1983, de 28 de diciembre, que tenía como objetivo ampliar por un año el efecto de una Ley anterior, relativa a aprovechamiento de los recursos hidráulicos, escasos a consecuencia de la prolongada sequía. En este caso, a pesar de la finalidad de ese Real Decreto-Ley, que era, como hemos dicho, ampliar en un año los efectos de una ley anterior que tenía límites precisos, una vez convalidado y tramitado como Proyecto de Ley, tras la discusión en la correspondiente Comisión en el texto se incluyó una materia nueva, que no estaba en la Ley ni en el Real Decreto-Ley, en virtud de la cual se procedía a delimitar un polígono determinado dentro de una provincia española, eso sí a efectos presuntamente hidrológicos.

Creo que esa ampliación material supone un desbordamiento evidente de la iniciativa gubernamental, a la par que la inclusión, por vía subrepticia, de una materia distinta en un procedimiento constitucionalmente urgente, lo

cual en no pocas ocasiones puede llevar a un abuso procedimental, e incluso producir indefensión en alguno de los agentes parlamentarios, dado que, por el momento en que se produce la incorporación de esa materia nueva al texto legal, difícilmente podrían los parlamentarios y los Grupos enmendar el precepto concreto. Pero apuntemos otro aspecto complementario: ¿puede limitarse la labor de los representantes de la soberanía nacional?

Cierto es, sin embargo, que el citado problema puede contemplarse desde otra perspectiva de no menor interés. Es verdad que compete a las Cortes la fijación del contenido de las leyes formales, pero debemos preguntarnos si, al menos en ciertos supuestos, éstas no deben tener un contenido mínimo, como, de acuerdo con la Constitución, ha de ocurrir con los Estatutos de Autonomía (que, en todo caso, deben mencionar cuál ha de ser la sede de las instituciones de la Comunidad).

El segundo problema del que queríamos ocuparnos al hablar de las enmiendas (aunque, ciertamente, desborde su estricto ámbito, dado que puede plantearse con independencia de la aceptación de una enmienda en el procedimiento legislativo) es el que se ha bautizado como *incrustaciones*, tanto de materias orgánicas en leyes ordinarias, como viceversa de materias ordinarias en leyes orgánicas, que es un problema de difícil solución desde el punto de vista de una buena técnica legislativa.

Lo intrincado de la cuestión, la natural imbricación entre unas materias y otras dificultan no poco llegar a fórmulas de cirugía legislativa, en que ambas se separen y vayan a formar parte de cuerpos legislativos separados y distintos.

Estos problemas son los que trata de solucionar el artículo 130 del Reglamento del Congreso, aunque la práctica haya venido a superar el contenido del mismo. Comienza dicho precepto afirmando que se tramitarán como proyectos de ley orgánica los proyectos y proposiciones de ley a los que la Mesa del Congreso otorgue, oída la Junta de Portavoces, tal calificación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81.1 de la Constitución y a la vista del criterio razonado que al respecto exponga el Gobierno, el proponente o la correspondiente Ponencia en trámite de informe. A ello, en su párrafo segundo, añade que si la cuestión no se hubiese planteado antes, la Comisión podrá solicitar de la Mesa de la Cámara que ésta estudie si el

proyecto reviste o no el carácter de ley orgánica, la cual, con el criterio, en su caso, de la Ponencia que redactó el informe, acordará la calificación que proceda; si la calificación de la ley como orgánica se produjera habiéndose iniciado ya el debate en Comisión, el procedimiento se retrotraerá al momento inicial de dicho trámite; señala, por último, el comentado artículo que las enmiendas que contengan materias reservadas a ley orgánica que se hayan presentado a un proyecto de ley ordinaria sólo podrán ser admitidas a trámite por acuerdo de la Mesa del Congreso, a consulta de la correspondiente Ponencia, estándose, en su caso, a lo dispuesto en el inciso anterior.

También es de observar que en no pocas ocasiones existen otros *problemas estrictamente procedimentales*. Parece obvio que éstos pueden deberse al difícil encaje de las enmiendas propuestas con respecto al texto completo del proyecto o de la proposición de ley: la sustitución de un precepto por otro no siempre puede verificarse sin dificultades, dada la conexión entre distintos artículos o que la incorporación que implique la enmienda puede provocar reiteraciones. Se plantea, así, la necesidad o conveniencia de una corrección técnica, ulterior a los trámites en que puedan aprobarse enmiendas, aunque ello plantee un nuevo problema, cual es el de cumplir el encargo sin excederse del cometido concreto atribuido: hay ejemplos en el Reglamento del Congreso que muestran esas dificultades y proponen fórmulas, como la prevista en su artículo 119, de acuerdo con el cual si se aprobase en el Pleno una enmienda que puede oscurecer el conjunto del texto, éste debe volver a Comisión, la cual en el plazo de un mes ha de efectuar una redacción armónica en la que se dejen a salvo los acuerdos adoptados en el Pleno; el indicado precepto establece en su último inciso que el nuevo dictamen de la Comisión se someterá a la decisión final del Pleno, el cual deberá aprobarlo o rechazarlo en su conjunto en una sola votación.

Hay, en cuarto término, problemas relativos a la autoría y conectados con la firma del portavoz del Grupo. Por una parte, y en lo que afecta al primero de dichos extremos, debemos decir que la titularidad no implica una completa disponibilidad por parte del autor de la enmienda, ya que ésta puede ser asumida por otros, de acuerdo con una práctica parlamentaria inveterada, antes de que su firmante proceda a retirarla formalmente o renuncie a su defensa. Y respecto al otro punto anunciado, parece necesario constatar una vez más que el moderno parlamentarismo obedece más a posiciones ideológicas y de Grupo, que no a intereses estrictamente personales. Ello

hace que surja la necesidad de contar con una cierta aquiescencia de la directiva del Grupo hacia iniciativas individuales. Pero, claro está, el problema se agudiza en la medida en que se extralimitan las facultades concedidas por los distintos ordenamientos a los Grupos: una cosa es hablar, como hace el artículo 110 del Reglamento del Congreso, de una necesaria firma del Portavoz “a los meros efectos de conocimiento”, y otra muy distinta es cercenar por esta vía toda una larga serie de iniciativas y enmiendas de un parlamentario, con cuyo contenido u oportunidad pueda no estar de acuerdo el correspondiente Grupo al que aquél pertenezca, posibilidad esta última que entiendo no está tutelada por el Reglamento, como fácilmente puede deducirse del simple tenor literal del citado precepto.

Otro problema no carente de interés es el referente a la distinción entre enmiendas y votos particulares, aspecto no siempre bien explicado y que conviene dejar solventado. La diferencia esencial radica en que el voto particular (en derecho parlamentario y a diferencia de lo que ocurre en el ámbito procesal) supone hacer propio un texto que, habiendo sido oficial o aceptado por el correspondiente órgano en un momento dado, ha sido ulteriormente rechazado. Implica, por tanto, que ese precepto sobre el que recae el voto particular ha sido texto básico en algún trámite del procedimiento, bien por haber formado parte del Proyecto de Ley, o por haber sido incorporado al Informe de la Ponencia o al Dictamen de la correspondiente Comisión, aunque más tarde se prescinda de ese texto, bien para suprimirlo, bien para sustituirlo por el de una enmienda. Y, puestos a buscar diferencias con ésta, cabría decir que, al contrario que la enmienda, implica más bien acuerdo o conformidad. Es, además, preciso referirse a quiénes pueden formular votos particulares: a este respecto, entiendo que pueden realizarlos los miembros de la Ponencia, los miembros de la Comisión y los propios enmendantes.

Por otro lado, podría decirse, si es que en este ámbito es posible la cuantificación, que el voto particular tiene un mayor valor intrínseco que una enmienda, habida cuenta que el texto sobre el que dicho voto recae ha gozado, aunque sea transitoriamente, de una aceptación generalizada.

Otra diferencia a destacar es el hecho de que en un primer momento (lógicamente, y por lo que diremos de inmediato, en el tránsito de la Ponencia a la Comisión) los votos no requieren para su tramitación la firma de

conocimiento del portavoz del Grupo. Sin embargo, ambos, voto particular y enmienda, gozan de una misma perspectiva colectivista, en la medida en que los Reglamentos (así el artículo 117 del que rige el Congreso de los Diputados) exigen que cuenten con la firma de asentimiento del Grupo para que puedan defenderse ante el Pleno.

Por último, dos perfiles más que pueden acabar de definir lo que son en realidad los votos particulares: de una parte, es de destacar que en el envío a Comisión de Proyectos y Propositiones de Ley se abre un “plazo de enmiendas”, por lo que resulta lógico pensar que el voto particular es siempre posterior, y sólo puede producirse cuando haya habido acuerdo de un órgano, la Ponencia o la Comisión. Y, de otro lado, que no habrá posibilidad real de formular votos particulares si el Proyecto o Proposición de Ley no cambia su texto desde el momento inicial de su tramitación, pues sólo si se varía dicho texto podrá sobre el mismo formularse más tarde un voto particular.

El sexto de los problemas que queríamos apuntar es el de la esencia o naturaleza de las enmiendas y votos particulares. La pregunta que siempre se ha formulado al respecto es si unas y otros suponen una manifestación del derecho de iniciativa legislativa. Pues bien, creo que hay que dar, desde perspectivas diferentes, dos contestaciones de signo contrario entre sí: desde un punto de vista riguroso y formal, no son tal manifestación, dado que la Constitución las considera cosa distinta: en el artículo 87 limita, entre otros sujetos, la iniciativa legislativa al Congreso y al Senado, por lo que difícilmente alcanzan las enmiendas tal conceptualización; y en el artículo 134, en cuestiones presupuestarias, la Constitución separa netamente la iniciativa, perteneciente en exclusiva al Gobierno, y la “enmienda” a los Presupuestos que corresponde, junto con la aprobación, a las Cortes Generales.

Pero esa perspectiva quiebra con la solución que al efecto ofrecen los Reglamentos de las Cámaras, en los cuales este derecho se concibe más bien como una manifestación de la iniciativa legislativa, y ese derecho se predica de Diputados, de Senadores y de los Grupos parlamentarios. En todo caso, es posible hacer una doble afirmación adicional: implican siempre participación en iniciativas ajenas, bien legislativas, bien no legislativas (hay “enmiendas” a proposiciones no de ley, o a mociones consecuencia de interpelación); y, además, suponen una facultad directamente dimanante

del carácter de representantes del pueblo que ostentan los Diputados y Senadores.

Estas son las reflexiones que deseábamos hacer en torno a cuestiones que no siempre se explican bien, pero que son de una gran relevancia para comprender de verdad el Congreso de los Diputados, y en general nuestras Cámaras parlamentarias, incluidos el Senado y los Parlamentos autonómicos, que han ido adoptando un funcionamiento bastante mimético con respecto al de la Cámara Baja. Así, creo, y por mucho que cada aspecto tratado dé como para un artículo especializado o una monografía, queda más perfilado cómo funciona el debate parlamentario.

IV. ACUSACIONES. TENDENCIAS. ALTERNATIVAS

1. Siete grandes acusaciones contra la oratoria parlamentaria

Por desgracia es común subrayar, desde posiciones tanto particulares como técnicas, notas con las que inevitablemente (pues casi todas son peyorativas) asocian el discurso y la oratoria parlamentarias.

1ª ajenidad. Es la configuración de lo parlamentario como campo alejado del quehacer ordinario: “yo no entiendo de política”. Eso es cosa de los políticos, etc. Nos son, pues, al menos tendencialmente, ajenos los discursos, las posiciones políticas. Sólo personas muy comprometidas socialmente se sienten afectadas por lo que se diga en el Hemiciclo, y ello aun cuando se haya generalizado la difusión de los debates parlamentarios.

2ª elitismo. En varios sentidos. Uno, de índole no menor, subrayaría que son muy pocos los que hablan (casi no los habría entre los “back-benchers”). Excesiva disciplina interna, encorsetamiento generalizado del sistema de partidos y del sistema procedimental en las Cámaras. Aun dentro de la “clase” parlamentaria (de la que muchos, como hemos dicho antes, tratan de alejarse), habría una jerarquización cuya influencia viene marcada por la estructura y directrices de Partido y Grupo.

3ª obsolescencia. Los muy avanzados, y los postmodernos “eficacistas” lo critican por ser antiguallas de museo e impropios de un siglo hiper-tecnificado. Dentro de este mismo apartado habría que incluir la tendencia de los grupos a hacer “acopios” (stocks) de iniciativas, que, de

no tramitarse de inmediato, se convierten en material poco aprovechable por versar sobre materias o acontecimientos que paulatinamente pierden actualidad.

4ª oscuridad o incomprensibilidad. El tecnicismo, impide muchas veces comprender el significado auténtico y llano de las palabras. Hay mucho esoterismo y exoterismo en lo parlamentario, según esta acusación.

5ª puerilidad. La diatriba es aquí realizada por una comparación: son como niños. Son gente que va a lo suyo. Y casi nunca se hacen mayores, pues viven en un mundo irreal –peterpanesco– en absoluto conectado con la realidad.

6ª sectarismo o partidismo. Es decir, siempre son producto de una visión parcial de las cosas, pues difícilmente se consigue que el discurso ofrezca o dé una visión objetiva e integral de un problema o de una cuestión.

7ª triunfalismo. Diputado y Senador, según alguna tendencia de opinión, serían siempre gentes sin abuela. Pagados de sí mismos. Cultivadores de un archi-narcisismo.

Y ello por movernos en tonos suaves. Habría más intensidad en los ataques al parlamentarismo y a la “mendacidad” en que tantas veces –según sus críticos– incurre el discurso parlamentario. Pongamos dos breves ejemplos: “Una robusta mentira, en caso de apuro, nunca le cuesta más a un político que una vana inspiración de aire”²⁸; “¿cuál sería, entonces, la misión de los políticos si no construyeran pretextos y fugios para las más espinosas relaciones, si no supieran hacer de algo un nada y de nada un algo?”²⁹.

Estas líneas, obviamente, no reflejan sino una versión negativa de cuanto hemos tratado de analizar técnicamente. Tras más de cuarenta y tres años como Letrado de las Cortes en activo, ininterrumpidamente desde enero de 1975, puedo afirmar que casi en su integridad obedecen a una falta de información y de conocimiento de cómo funciona el sistema parlamentario. Por ello la crítica, autocrítica, ha de volverse hacia nosotros:

²⁸ ZWEIG, S.: *María Estuardo*. Editorial Juventud, S.A., Barcelona, 2002, p. 101.

²⁹ *Ibidem*, p. 251.

no hemos dado aún con la mercadotecnia adecuada, no sabemos “vender” nuestro trabajo, por muy honesto y servicial que trate de ser.

2. Rasgos o tendencias recientes

Dada la naturaleza y extensión de este trabajo no podré extenderme en hacer el análisis de lo que podrían ser las líneas de evolución de la oratoria parlamentaria en las últimas décadas. Sí me permito, no obstante, señalar algunas características a tener en cuenta al respecto, por supuesto sintéticamente expresadas:

- 1^a Disminuye sensiblemente el número de referencias a ciertas materias, como ocurre con la necesidad de consolidar la democracia, cuestión, en cambio, propia de los momentos cercanos a la aprobación de la Constitución.
- 2^a Irrupción creciente del discurso feminista y las alusiones al discurrir igualitario, así como a la necesidad de desarrollar las políticas sectoriales de esa índole.
- 3^a Hay quizás lenguajes arrinconadores, casi monotemáticos según épocas que centran la atención en la anticorrupción económica, por ejemplo.
- 4^a Es igualmente perceptible el aumento de las referencias nacionalistas, y de los intentos de dar por finalizado el sistema autonómico.
- 5^a Se consolida el afán de esgrimir un canon democrático, para medir a los demás, demasiadas veces centrado en acusaciones comparativas (“tú, más”).
- 6^a Cree el europeísmo o unióneuropeísmo, solo cuestionado desde posiciones que arropan procesos independentistas.
- 7^a Se es quizá más elocuente bien cuando uno sabe que no puede ganar una determinada postura (discursos de ciertas minorías), bien cuando uno sabe que tiene que pactar para poder seguir en el gobierno, pues se es consciente de que hay que convencer y no ser excluyente, sino inclusivo (este adjetivo gana también enteros).
- 8^a Elemento a tener en cuenta, y que mucho manejaban nuestros clásicos al respecto, es el de que la intensidad con que el auditorio presta su atención y está dispuesto a inclinar sus afectos depende en gran medida de su previa concepción del orador y de cuánto admire o respete sus cualidades morales, todo lo cual conforma lo que tradicionalmente se conoce como costumbres oratorias. Pues bien, el debate parlamentario no creo que haya sufrido esencial modificación en estas últimas décadas,

aunque sí he de reconocer que desde 1977 hubo un alto grado –que quizá haya perdido enteros– de respeto recíproco por la pertenencia común a la clase política que se sabía autora o corresponsable de la Transición.

9ª Es también mantenido en el tiempo el afán utilitarista. Parece como si se tuviese asumido, de forma intemporal, que la elocuencia no es un fin en sí mismo dentro de la oratoria parlamentaria.

10ª No resulta fácil –¿es hoy imposible al partirse del debate entre grupos?– conseguir las tres eses que mencionaba Laín³⁰ como condiciones sustantivas de lo que debería ser un buen lenguaje parlamentario, a saber, sinceridad, suavidad y solidaridad. Vuelvo a decir que el Parlamento es en nuestros días una muy especial caja de resonancia y que el discurso tiene como destinatario a la opinión pública. La mezcla de esos dos componentes arroja un resultado de disociación: quizá nos convence un discurso, pero nos aherroja la pertenencia a una formación política (partido, grupo), lo cual produce que en no pocas ocasiones el parlamentario vote en contra de lo que piensa, y que en suma la oratoria se convierta más en fórmula con la que se agrada a los correligionarios que en instrumento de persuasión a los demás. Y hasta puede que el elector ni siquiera se fije en qué dice o cómo lo dice el orador en el Hemiciclo, sino en la conducta de los partidos.

3. *Refutación de alternativas*

El observador asiste hoy a múltiples y simultáneos fenómenos, así, como a discursos y opiniones que ponen en tela de juicio la forma de actuar y trabajar del Parlamento, y que plantean –nunca desarrolladas, desde luego– alternativas a tal estado de cosas.

De una parte, hay un creciente terrorismo, frente al que estamos inermes y en que los actores tienen efímera presencia en la escena, las más de las veces con un final sangriento, en que el suicida arrastra a la muerte a poder ser a cientos o miles de víctimas –a las que apriorísticamente se las configura de enemigas–, cuantas más mejor. ¿Es el fanatismo, con esa “manera” de intentar convencer a los demás, alternativa válida al discurso parlamentario? A mí, al menos, me gustaría dejar clara una cosa: no concibo

³⁰ LAÍN ENTRALGO, P.: “Parlamento y Lenguaje”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 1, Madrid, 1984, pp. 58-81.

ningún Dios que premie a un suicida asesino, que le lleve al paraíso, en el que van a recibirle huríes o walkirias que le proporcionarán eterno e inagotable placer..., salvación incluida. Los liberticidas no merecen nuestro aplauso. Fanatismo hoy es sinónimo de imposibilidad de reconocer la política como instrumento de resolución de conflictos.

Por otro lado, y aquí la cita de Hitler nos vendría pintiparada, hay quienes pretenden sustituir el diálogo por el dictálogo. Según el autor de *Mein Kampf*, “No soy un dictador; tan sólo he simplificado la democracia”³¹. Es obvio a qué condujo tal postura, de la cual no debe olvidarse un dato relevante, a saber, que su acceso al poder –y en concreto al Parlamento– se ajustó en un todo al sistema democrático. Hay también quienes sustituirían de buen grado el sistema de nuestras democracias parlamentarias europeas por un “pack informático”, en el que a cada momento pudiéramos votar desde nuestras casas/trabajo (la tele-oficina), en un *feed-back-public-opinion system*, o sistema retroalimentario de opinión pública. También hay radiofonismos políticos, en que el Jefe del Estado, antiguo conspirador y golpista (otro liberticida, al fin y al cabo), lanza con pulcra periodicidad por las ondas de emisoras *ad hoc* (afines) sus soflamas de autobombo y hetero-exclusión. El inorgánico –aunque bien intencionado– voluntarismo y voluntariado de las ONG no consigue crear Estado ni acaso estructura social en los lugares en que presta su desinteresada ayuda. Son imprescindibles, pero insuficientes.

La mayor parte de tales manifestaciones se presentan por lo común como complementos al sistema político, no pocas veces lo hacen con alusiones directas a la ineficacia o inadaptabilidad del régimen parlamentario a la compleja realidad de nuestros días y, aunque no lo digan, rebajando la importancia del juego dialéctico plural que se desarrolla en las Cámaras.

Pues bien, frente a todo ello, hay que oponer, primero, una idea básica: es preciso rechazar cualquier fórmula que no tenga como valor primario la igualdad, pues el Parlamento es ontológicamente un conjunto de iguales elegidos por sus iguales mediante sufragio igual. Además, no hay sustituto posible al sistema

³¹ Esta frase, ha dicho RIDAO, J. M., recientemente (*Weimar entre nosotros*. Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2004), bastaría para demostrar que el descrédito de la política no es un fenómeno único ni reciente.

democrático (con sus controles y todo, obviamente). Acaso, hay que fortalecer las democracias. Pero nunca a costa de suprimir el Parlamento, o de prescindir del diálogo en sede parlamentaria. O sea que ¡oratocracia al poder!, si se me permite el barbarismo y aprovechando o ajustando el mantra del París de 1968. Los “parlamentóforos” tienen la batalla perdida, porque la esencia del Poder Representativo es la palabra y el *logos* nunca muere.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE GARCÍA, L.: *El arte de hablar en público. Seis retóricas famosas*. Visor, Madrid, 1995.
- ALEX, R.: *Teoría de la argumentación jurídica*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
- ARIAS MONTANO, B.: *Los Rhetoricorum libri quattuor*. Diputación Provincial de Badajoz, Badajoz, 1984.
- ARISTÓTELES: *Tratados de lógica (Órganon)* (2 vols.). Gredos, Madrid, 1982.
- ARISTÓTELES: *Retórica*. Gredos, Madrid, 1990.
- ARISTÓTELES: *Ética Eudemia*. UNAM, México, 1994.
- ARISTÓTELES: *Ética a Nicómaco*. Centro de Estudios Políticos, Madrid, 1999.
- ARNALDO (Arnauld), A.: *Arte de pensar o lógica admirable (Lógica de Port Royal)*. Muños del Valle, Madrid, 1759. Edición actual por Editorial Alfaguara, Madrid, 1987.
- BARCIA, R.: *Primer Diccionario General Etimológico de la Lengua Española*, Tomo III. Madrid, 1902.
- BLAIR, H.: *Lecciones sobre la retórica y las bellas artes* (4 vols.). Imprenta Real, Madrid, 1804.
- BLEIBERG, G. y MARÍAS, J.: *Diccionario de Literatura Española*. Revista de Occidente, Madrid, 1972.
- CAPMANY, A.: *Filosofía de la elocuencia*. Imprenta de Antonio Sancha, Madrid, 1777.
- CARRO MARTÍNEZ, A.: “Dos notas a la Constitución de 1869”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 58, 1951, pp. 87-96.
- CARROLL, L.: *El juego de la lógica*. Alianza, Madrid, 1994.
- CASAS, H.: *La retórica en España*. Editora Nacional, Madrid, 1980.
- CAZORLA PRIETO, L.: *La oratoria parlamentaria*. Espasa, Madrid, 1985.
- CESENA, J.A.: *Compendio de la retórica*. Gerónimo Conejos, Valencia, 1748.
- CICERÓN, M.T.: *El orador (Orator)*. Alma Mater, Barcelona, 1967.
- CICERÓN, M.T.: *La Invención Retórica*. Gredos, Madrid, 1997.
- CICERÓN, M.T.: *Discursos* (5 vols.). Gredos, Madrid, 1990-1995.

- CICERÓN, M.T.: *Catilinarias y Filípicas*. Planeta, Barcelona, 1994.
- CONDILLAC abate: *La lógica o los primeros elementos del arte de pensar*. Imprente Real, Madrid, 1788
- COROMINAS, J.: *Diccionario Crítico Etimológico*, Vol. III. Gredos, Madrid, 1954.
- CUENCA TORIBIO, J.M.: *La oratoria parlamentaria española Una antología*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- DE MIGUEL Y ALONSO, C.: “Oralidad”. *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Editorial Seix, Barcelona, 1986, t. XVIII, pp. 495 y ss.
- DEL RÍO, E., Caballero, J. A., ALBADALEJO, T. [eds.]: *Quintiliano y la formación del orador político*. Instituto de Estudios Riojanos, Logroño, 1998.
- DEMÓSTENES: *Discursos políticos* (3 vols.). Gredos, Madrid. 1980-1985.
- ESPINA, A.: *La elocuencia* (2 vols.). Libertarias/Prodhuft, Madrid, 1995.
- FERRATER MORA, J.: *Diccionario de filosofía* (4 vols.). Ariel, Barcelona, 1994.
- GARCÍA AMADO, J.A.: *Teorías de la tópica jurídica*. Civitas, Madrid, 1988
- GIBERT, B.: *Retórica o reglas de la elocuencia*. Viuda de Marín, Madrid, 1792.
- HAMILTON, W. G.: *Lógica parlamentaria*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.
- HERMÓGENES (Teón y Antonio): *Ejercicios de retórica*. Gredos, Madrid, 1991.
- HERNÁNDEZ GUERRERO, J. A., GARCÍA TEJERA, M. C., MORALES SÁNCHEZ, I. y COCA RAMÍREZ, F. [Eds.]: *Política y oratoria: el Lenguaje de los Políticos*. Universidad de Cádiz, Cádiz, 2002.
- ISLA, J. F.: *Fray Gerundio de Campazas, alias Zotes*. Cátedra, Madrid, 1995.
- JÜNGER, E.: *Sobre los acantilados de mármol*. Tusquets, Barcelona, 2008.
- KAHANE, H. y CAVENDER, N.: *Logic and contemporary Rhetoric*. Wadsworth, Belmont, 1998.
- KANT, I.: *Crítica de la Razón Pura* (2 vols.). Losada, Buenos Aires, 1983.
- KELSEN, H.: *Valor y esencia de la democracia*. Labor, Barcelona, 1934.
- LAÍN ENTRALGO, P.: “Parlamento y Lenguaje”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 1, Madrid, 1984, pp. 58-81.
- LAMY, B.: *Discurso en que se da una idea del arte de persuadir*. Manuel Martín, Madrid, 1779.
- LÁZARO CARRETER, F.: *Diccionario de términos filológicos*. Gredos, Madrid, 1962.
- LE GOFF, J.: *Los intelectuales en la Edad Media*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2006.
- LÓPEZ, J. M.: *Lecciones de elocuencia en general*. Leocadio López, Madrid, 1870.
- LÓPEZ EIRE, A.: *Actualidad de la retórica*. Hespérides, Salamanca, 1995.
- LÓPEZ EIRE, A. y SANTIAGO, J.: *Retórica y comunicación política*. Cátedra, Madrid, 2000.

- MARINA, J.A.: *El laberinto sentimental*. Anagrama, Barcelona, 1996.
- MAUROIS, A.: *La vida de Disraeli*, Ediciones Palabra, Madrid, 1994.
- MONTAIGNE: *Ensayos completos* (3 vols.). Iberia, Barcelona, 1951.
- MORTARA GARAVELLI, B.: *Manual de retórica*. Cátedra, Madrid, 1991.
- MOULESSEHOUL, M.: *Lo que el día debe a la noche*. Planeta, Barcelona, 2015.
- MURPHY, J.: *Sinopsis histórica de la retórica clásica*. Gredos, Madrid, 1989.
- NIETZSCHE, F.: *Escritos sobre retórica*. Trotta, Madrid, 2000.
- ORTEGA, A.: *El discurso político. Retórica, parlamento, dialéctica*. Fundación Cánovas del Castillo, Madrid, 1993.
- PASCAL, B. *Del arte de persuadir*. Alfaguara, Madrid, 1989.
- PIERRE, E.: *Traité de Droit Politique, Electoral et Parlementaire*. Librairies-Imprimeries-Réunies, París, 1902
- POPPER, K. R.: *Conjeturas y refutaciones*. Paidós, Barcelona, 1983.
- QUINTILIANO: *Instituciones oratorias* (5 vols.). Universidad Pontificia, Salamanca, 1996-2001.
- RIDAO, J. M.: *Weimar entre nosotros*. Galaxia Gutenberg, Barcelona 2004.
- RUIZ MANSILLA, J.: *Contar la Música*. Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2015.
- SANZ DEL RÍO, J.: *Análisis del pensamiento racional*. Aurelio J. Alaria, Madrid, 1877.
- SAINZ DE ANDINO, P.: *Elementos de elocuencia forense*, Sociedad de Operaciones del mismo Arte, Madrid, 1847.
- VICO, G.: *Elementos de retórica*. Trotta, Madrid, 2005.
- VIEHWEG, T.: *Tópica y jurisprudencia*. Marcial Pons, Madrid, 2016.
- VIVES, J. L.: *El arte retórica. De ratione dicendi*. Anthropos, Barcelona, 1998.
- VOLTAIRE: *Obras* (2 vols.). Vergara, Barcelona, 1968.
- ZWEIG, S.: *María Estuardo*. Editorial Juventud, S.A., Barcelona, 2002.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
IV

Las Cortes Generales y el Estado
de las Autonomías

REFLEXIONES DE UN PONENTE CONSTITUCIONAL¹

José Pedro PÉREZ-LLORCA RODRIGO

Letrado de las Cortes Generales
Ponente de la Constitución Española

RESUMEN

El artículo, que reproduce el discurso introductorio con ocasión a la comparecencia del autor en la sesión inaugural de la Comisión para la Evaluación y la Modernización del Estado Autonómico, celebrada el 10 de enero de 2018, reflexiona sobre la circunstancias de la dinámica actual, en materia autonómica, comparándolas con las circunstancias de otros países de nuestro entorno y sus posibles efectos en la Constitución de 1978, partiendo de la experiencia del autor como ponente Constitucional.

Palabras clave: Constitución, reforma constitucional, autonomías, federalismo, integración.

ABSTRACT

The Article, reproducing the introductory speech on the occasion of the appearance of the author in the opening session of the Committee for the Evaluation and the Modernisation of the "Autonomic State" (State composed of Autonomous Regions), held on 10 January 2018, reflects on the circumstances in the dynamics of today, in terms of Regions. It compares these circumstances with the ones existing in other countries in our neighbourhood and their likely effects in the 1978 Constitution, on the basis of the author's experience as a Constitutional rapporteur.

Keywords: Spanish Constitution, constitutional reform, autonomies, federalism, integration.

¹ Intervención de don José Pedro Pérez-Llorca Rodrigo, miembro de la ponencia que elaboró la Constitución, en la sesión inaugural de la Comisión para la Evaluación y la Modernización del Estado Autonómico, celebrada el 10 de enero de 2018 y publicada en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sección Comisiones, número 408.

Señor Presidente, señorías, representantes de la prensa, muy buenos días. Me van a permitir que, como letrado tantos años de las Cortes, salude también a mi compañero letrado, a las taquígrafas y al personal del Congreso, especialmente a Paloma Santamaría, si está por aquí. Yo les deseo a todos ustedes un feliz año nuevo, aunque es de prever que en el terreno del que se ocupan, que es el de las autonomías, va a ser un año muy movido. Empiezo diciendo que me doy cuenta de que es un gran honor que ustedes nos convoquen, aunque ya dijo Terencio que *onus est honos*, el honor es siempre una carga y habrá que venir aquí a ayudar en algo. A mí me pasa que desde que me abandonó la política, hace muchos años, he seguido los acontecimientos con el mayor desapasionamiento posible, pero los eventos y acontecimientos ocurridos en el nordeste de España últimamente no me producen desapasionamiento, sino todo lo contrario. Me producen, como decía Garcilaso, un dolorido sentir, un muy dolorido sentir; «no me podrán quitar el dolorido sentir si ya del todo primero no me quitan el sentido». Esas son palabras de Garcilaso que estaba releiendo ayer. ¿Por qué es un compromiso? Porque nos llaman ustedes después de una tormenta que ha alcanzado una gran importancia e intensidad y antes de que se produzca lo que no sabemos qué se va a producir. No sabemos qué va a ocurrir; no sé si alguien lo sabe. No sabemos si entramos en una fase de moderación, si entramos en una fase no ya de tormenta sino de ciclogénesis explosiva –esto que ahora en Estados Unidos llaman simplemente el ciclón bomba– o si entramos en una etapa de surrealismo cibernético. Eso ya se verá. Yo estoy desacostumbrado a las guerras políticas –estoy en muchas guerras profesionales propias de mi oficio de abogado– pero voy a hacer un gran esfuerzo por ser sincero. Hay dos grandes autores españoles que indican la conducta a seguir en estos casos, uno es Quevedo y otro es Gracián. Quevedo dice que, más que pensar lo que se dice, se diga lo que se piensa. Gracián dice que no se diga nunca lo que se piensa, que se piense lo que se dice. Yo tengo bien pensado lo que voy a decir, pero voy a decir lo que pienso y no voy a hacer algo a lo que nos obligan a veces los roles en la vida, que es a decir lo que no pienso. De manera que, aun a riesgo de romper los límites de la corrección política, que tiene en España unos contornos geográficos diferentes –son distintos en un sitio que en otro–, intervendré y hablaré con gran modestia. No vengo aquí a dar ninguna lección. Vengo con modestia y, como solo tengo una opinión, mi opinión también es muy modesta. Hay quien tiene una opinión para un sitio y otra para otro, yo no, yo tengo una

sola opinión y, por tanto, es muy modesta. Tampoco seguiré a Gracián que dice que, cuando no se pueda seguir la doctrina oficial –tampoco la conozco en este asunto–, se siga la doctrina segura. Yo me voy a adentrar por este campo con respeto y con modestia, pero con sinceridad.

Evaluar y modernizar, esto es de lo que quieren ustedes que hablemos, de la evaluación y de la modernización. Para evaluar tengo que empezar diciendo que se nos repite todos los días –y yo lo repito– que el Estado autonómico ha sido un gran éxito. Yo diría que ha sido un gran éxito según y como; ha sido un gran éxito sí y ha sido un gran éxito no. Yo lo voy a contemplar –y en esto voy a insistir mucho– como hay que contemplar el sistema autonómico y su posible evolución y modernización: desde la consideración del conjunto. Esto del nacionalismo empezó con Schelling, que hizo un famoso discurso a la nación alemana hablando de la consideración desde el conjunto, y creo que eso es lo que me toca a mí en este momento. El sistema autonómico español es muy complejo. Todos estaremos de acuerdo en que es un sistema complejo, pero es que España es también muy compleja y, por tanto, es lógico que sea complejo. ¿España es más compleja que otros países? Yo no lo sé. Ahí está Francia. ¿Cuándo y cómo alcanzó Francia sus límites territoriales? Siempre por conquistas, primero hacia el sur, Languedoc y Aquitania, Provenza y Delfinado, guerra; hacia el oeste, guerra, Bretaña; hacia el norte, Picardía y Artois, guerra; y hacia el este, Alsacia, guerra. ¿Cuándo se fijó el mapa? Pues muy a principios del siglo XVIII. Francia es más compleja, y lingüísticamente luego lo veremos. Por tanto, España es complicada, pero no es tan complicada. El sistema autonómico español es muy abigarrado en el sentido de que no es fácilmente susceptible de una síntesis interpretativa sencilla y rápida, porque tenemos muchos sistemas distintos, porque hay muchas situaciones distintas y porque en virtud del principio dispositivo se hicieron las cosas de distinta manera; pero, en fin, aun abigarrados, somos un país. Y, por último, el sistema autonómico es conflictivo. Da lugar a constantes conflictos ante el Tribunal Constitucional y a otro tipo de conflictos. Aquí tengo que empezar con la autocritica diciendo que esto tiene defectos de diseño. Además –seamos sinceros–, es un sistema lujoso, costoso; incluso yo diría, entre paréntesis, caro. Si los españoles lo quieren, si los españoles quieren tener todos esos parlamentos y todos esos defensores del pueblo, etcétera, está bien y yo no lo critico, pero tenemos un sistema que tiene esas características. Y siendo esto así, somos un país en el que somos más parecidos que diferentes.

Cuando se nos ve desde fuera, se nos ve así, más parecidos que diferentes; no en vano la palabra español y el término España se nos dieron primero desde fuera. Entonces, para mí lo importante no es fijarme en estas críticas que han provocado un comentario poco amistoso, sino preguntar a dónde vamos. En todos los países complejos –que son muchos– está estudiado que la dinámica es hacia la integración o hacia la desintegración, dos dinámicas completamente distintas, pero es que las cosas nunca permanecen en situación estática. La integración está muy estudiada; puede ser funcional, las cosas funcionan bien y la gente se siente contenta; puede ser social, la cohesión e integración social. Ya lo dice Cervantes, por no citar a otro. Cervantes le dice a Sancho al final que todo consiste en el tener o en el no tener. Puede ser una integración normativa, como el famoso patriotismo constitucional. Tiene que haber alguna integración sentimental, alguna entrañabilidad, y tiene que ser una integración geográfica en el sentido de que disminuyan las diferencias de todo tipo; no culturales, pero sí de renta y de desarrollo que hay en las grandes unidades. Entonces, yo me pregunto, y ustedes se tienen que contestar también a la pregunta: ¿estamos marchando gracias a este sistema hacia una mayor integración? ¿Estamos más unidos? ¿Estamos más contentos? ¿O estamos marchando hacia lo contrario, hacia la desintegración? El objetivo que yo me fijaría es partir de que, en primer lugar, yo tengo que confesar que en mi caso mi lealtad primordial –tengo otras– es a España y lo es no solo por el sentimiento, que lo tengo, sino porque me parece que un país como España, con su extensión geográfica, con su población y con su historia es el nivel más adecuado para el progreso de la libertad y la solidaridad. Es el más adecuado. Hay niveles muy grandes en los que estamos, que están en construcción y hay niveles más pequeños, en términos catalanes la *pàtria gran* y la *pàtria petita*. Creo que esta *pàtria gran* de la que hablaba Prat de la Riba es el ámbito más adecuado, aparte de que es mi ámbito, para esas dos cosas y también para actuar como tal en Europa y en el mundo. Ello requiere que sea un ámbito significativo en el que se tomen grandes decisiones que sean útiles para los ciudadanos y que las perciban como útiles y que sea percibido como un ámbito necesario y, a ser posible, –y de eso en este momento distamos mucho– un ámbito querido.

¿A dónde va la dinámica actual? Me conformo con haber planteado la pregunta en tono retórico. Ustedes mismos, que tienen responsabilidades políticas, se tienen que dar la contestación, pero, en mi opinión, y ya que ustedes me la piden, ha llegado el momento en que el autogobierno en el

que tenemos que pensar intensamente es el autogobierno de España. Ese es el autogobierno al que hay que dedicarse, al de una España que es un país independiente, como se es independiente hoy en día, que es con muchas dependencias concretas y con muchas interdependencias, pero un país que tiene que ser gobernado de acuerdo al servicio de los ciudadanos en su conjunto y al interés general en su conjunto, que existen. Este para mí es el tema de nuestro tiempo. El tema de nuestro tiempo es cómo mejorar ahora el autogobierno de España. A la luz de estas consideraciones, si se produjera la independencia de una parte de España, que todos decimos que es imposible –las lenguas españolas dice la Constitución que son una riqueza. En Andalucía decimos: un poner. Un poner, Cataluña es independiente– esto sería un extraordinario fracaso histórico que traería unos males sin fin a ellos y al resto de España, y sería un fracaso histórico que descalificaría, en mi opinión, toda la época de la Transición y la Constitución.

Voy a tratar de analizar con respeto y con modestia los defectos del diseño, dónde encuentro yo los defectos del diseño. Hay unos primeros defectos que son, en mi opinión, conceptuales y que vienen de cómo concibe el principal nacionalismo español, que es el catalán, que ha creado escuela, su autonomía. Esto cristaliza en las Bases de Manresa en 1892. Se acaba de obtener en 1891 el arancel Cánovas, España ha pasado por los agitadísimos tiempos de la dinastía Saboya y de la Primera República, el fracaso de la experiencia federal, y hay una alianza entre la Restauración, Cánovas concretamente, y la aristocracia fabril catalana en torno al textil, que origina el famoso arancel. En el periodo anterior se dio el libremercado, también con un catalán, Figuerola, y ahora viene aquí el arancel Cánovas en 1891. Conseguido el arancel Cánovas de 1891, un sector importante de Cataluña nos dice cómo se quiere ver dentro del Estado español y realmente en Manresa está todo. Léanselo ustedes porque es un documento breve. Primero, Cataluña es donde se habla catalán. Bueno, eso en otros países ha tardado mucho en formularse y hay que ver quién lo formuló en Europa. Cataluña es católica, va más allá incluso que la Constitución de 1876; vamos a tener un Gobierno autónomo itinerante, hay una cierta desconfianza hacia Barcelona y esto es para los catalanes de nacimiento. Las competencias del Estado español las fijamos nosotros, nosotros tendremos todo el autogobierno, nosotros tendremos el Poder Judicial, nosotros tendremos el orden público y ¿qué le dejamos a España? Desde la parte se regula el todo. Pues le dejamos la política arancelaria porque el arancel sí nos interesa; nos interesa

un arancel español porque ahí tenemos un mercado más o menos cautivo. Quiero andar aquí con pies de plomo porque sé que entro en terrenos del anatema político, pero la suya es una concepción de la autonomía muy concreta. No todos los movimientos autonomistas han tenido esta concepción, que es una concepción muy adversarial y no es nada liberal; hoy se dice supremacista –de esto se hablaba con mucha más claridad en Europa–. Y no es nada federal porque lo que construye para seguir es una ciudadela. Aquí yo tengo mi ciudadela, aquí que no se meta nadie, yo iré a fijar los aranceles y poco más. Esto está explicado en un libro famoso de Almirall, y luego ha habido una pareja de hombres ilustrísimos que lo hicieron muy bien, Prat de la Riba en Cataluña y Cambó en Madrid. Y viene el primer intento de lo que es la mancomunidad. La Mancomunidad de Cataluña se crea en 1914, dura hasta 1925 y realmente hace las cosas muy bien, por eso admiramos tanto a los catalanes porque cuando hacen las cosas bien las hacen muy bien. No tenían competencias, pero creó el ámbito por el que ha transcurrido luego todo el movimiento catalanista. Eso está más o menos pacífico hasta que el presidente Wilson impone el principio de autodeterminación. No voy a entrar mucho en eso, pero el principio de autodeterminación en el mosaico que era Europa se aplica de una manera a los vencedores y de otra a los vencidos y crea grandes problemas, todo el este de Alemania entra en caos, Hungría entra en caos, una parte de Rumanía entra en caos, se crea Yugoslavia y, como no funciona el principio de autodeterminación en Europa, se crea el principio de los estatutos de minorías nacionales. El nacionalismo catalán en toda la campaña autonomista, que ya es la primera vez que hablan de estatuto, se agarra al estatuto de minoría nacional, hace un plebiscito –ya lo hizo para la mancomunidad– y presenta el famoso proyecto de estatuto de 1919, que intenta aprobar Romanones pero no puede y que luego Dato no puede llevar a cabo porque hay un atentado. Como eso no sale, sí sale el arancel Cambó, concebido en los mismos términos, que dura nada menos que hasta 1960 y con esos pactos ha ido viviendo de alguna manera. Llega la República y, frente a la primera declaración de Companys, se proclama la Generalitat y empieza el ciclo del Estatuto de 1932, plebiscito, recortes en Madrid que se aceptan. En fin, el plebiscito, el Estatuto de 1932, que es el modelo del actual, tampoco es muy federal, pues sigue pensando de una manera más suavizada en esa conceptualización de las Bases de Manresa: yo tengo mi ciudadela, ustedes aquí no están y yo allí sí estoy. Con estos elementos y la larga etapa de la dictadura, en que los catalanes, y el resto

de los españoles también, son perseguidos —el catalán como lengua es perseguido, eso ha ocurrido—, llega la Constitución de 1978, de la que voy a hablar ahora.

Con la Constitución de 1978 cometimos errores, aunque tiene sus virtualidades. En primer lugar, hay que distinguir entre un proceso constituyente explícito y uno implícito. En el explícito estábamos nosotros; nos reunimos por aquí, nos reunimos por allí, fuimos elaborando artículos, se consultaba con los partidos. Se estaba redactando una norma. Pero hay un proceso constituyente implícito y una de las decisiones implícitas más fuertes fue la venida de Tarradellas y la constitución provisional de la Generalitat. Eso empieza a crear escuela. Se creó luego el Consejo General Vasco y se van creando autonomías, de tal manera que, mientras nosotros estamos pintando el mapa, la cartografía constitucional la estaba haciendo el proceso político, se nos movía el dibujo mientras lo hacíamos. Y tanto en la elaboración de la Constitución como posteriormente siempre ha habido lo que yo llamo el rigodón. Yo no sé exactamente qué es el rigodón; yo aprendí esto en el cine. ¡Qué habría sido de mi generación si no hubiéramos tenido el cine! En el cine siempre ha habido unos bailes de la alta sociedad en los que se empezaba emparejados y luego se mezclaba todo, llegaba una pareja y le decía una cosa a la señora o al señor; total, que aquello termina en una gran confusión y ahí ya viene toda la película. En España hemos tenido diferencias ideológicas y diferencias geográficas, y hemos bailado el rigodón. Mientras hubo dos grandes partidos, lo ideal hubiera sido que en una parte de la escena se bailara el vals, agarrados, y luego si acaso el rigodón, pero se ha bailado el rigodón desde el principio a ver quién era el más simpático. No quiero insistir mucho, pero los dos grandes partidos cometimos errores que se podían haber solucionado de otra manera. Yo no sé cómo se va a organizar esto porque ahora ya no hay dos grandes partidos, sino muchos grandes partidos y esto del rigodón no sé cómo será. Será más complicado. Por cierto, que en casa me dicen que no es el rigodón, sino la gavota o la no sé qué. Yo le llamo el rigodón.

Fuimos algo ingenuos en alguna cuestión relacionada con la Constitución. En el nacionalismo de todo tipo, como en el catalán, hay perfectos caballeros, damas, gente estupenda y correctísima, pero también ha habido un elemento de ingenuidad por nuestra parte y de cierta deslealtad por la otra. Y luego en España ha habido un gran fenómeno de emulación, precisamente

por la admiración que siempre se ha tenido a los catalanes. La emulación es una cosa positiva, es un determinante de la conducta humana que está presente en todas partes. En fin, ha habido mucha emulación y la resultante es este Estado autonómico que tenemos y el tema de nuestro tiempo, en mi opinión, es ver si podemos rehacer un proyecto común, cosa que está difícil, pero hay que pensar ya en que debemos tener un proyecto común. Yo no sé qué acontecimientos van a tener lugar –ya he dicho antes que hay varias hipótesis–, pero ustedes que tienen responsabilidades políticas tienen que saber que, si se produce una cierta moderación, que no sé si se producirá, en el procedimiento al menos, van a sufrir una enorme presión concesiva, ir más allá en la autonomía y concretamente en la que estamos hablando. Se van a ver en esa situación y perdonen que hable de las coplas, pero la copla forma parte de la cultura andaluza. Esa copla que empieza diciendo: ‘Pa qué me quieres pedir lo que no te puedo dar’. No veo que en la solución concesiva el grueso del nacionalismo acepte nada que no sea la llave dorada para un referéndum pactado que lleve a la independencia sin sobresaltos. Eso es entregar el cordón de mi corpiño, una cosa muy complicada. Otra actitud que se va a dar en otras partes de España es una actitud que rechazo completamente: ‘Devuélveme el rosario de mi madre y quédate con todo lo demás’. Pues no, tampoco podemos decir esto. Hay que hacer un intento. Yo estoy muy contento de no tener que participar en el mismo, pero hay que hacer un intento. Me atrevería a proponer, en paralelo si se da o al margen de ello, que tomemos medidas de integración puesto que nos amenaza la desintegración.

Las lenguas. La Constitución dice –lo comparto– que la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección. Estoy totalmente de acuerdo. Ahora bien, esta riqueza es más riqueza si nos podemos entender todos en una lengua común. No es que sea necesaria una lengua común para constituir una nación, no es necesaria, generalmente está ahí, lo que creo que es equivocado es que si hay ya una lengua común, haya venido como haya venido, no de forma muy distinta a como ha venido en Francia, perdamos la lengua común. En ese sentido, la Constitución dice que el castellano es la lengua española oficial del Estado y que todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla. El derecho a usarla. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas comunidades autónomas, de acuerdo con sus estatutos. Aquí se hizo una traslación de

la potestad a los estatutos, pero no sé si exactamente a los programas de normalización lingüística. En ese sentido, les voy a leer lo que decía la Constitución de la II República, que se hace en un momento en que la sociedad catalana es lingüísticamente mucho más homogénea que en 1978, porque no se había producido la inmigración masiva. La Constitución de la República, que no la hicieron los fascistas, dice: El castellano es el idioma oficial de la República. Todo español tiene obligación de saberlo y derecho de usarlo, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las lenguas de las provincias o regiones. Habla de las leyes del Estado. La República se reservó la facultad de regular legalmente las lenguas. Y luego dice: Salvo lo que se disponga en leyes especiales, a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional. De manera que nuestra Constitución en este aspecto es mucho más autonomista, mucho más liberal que la Constitución de la II República, que además tenía otro precepto, el 49, que decía: Las regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedan en sus estatutos.

Es obligatorio el estudio de la lengua castellana y esta se usará también como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas. Esto es lo que dice el artículo 49 de Constitución de la II República. La nuestra no dice estas cosas, fue más liberal. Sí dice que todos los españoles tienen el deber de conocer el español y el derecho a usarlo. Esto del derecho a usarlo es una cosa muy importante. Aquí, en mi opinión, hay una autorización, un mandato al legislador estatal para que, si hay problemas con esto, lo regule, porque el otorgamiento de un derecho en esta Constitución, que tiene vigencia inmediata, es una cosa muy importante. Y el deber también es muy importante y habrá que facilitarlo. Con esto yo sé que entro en un terreno por el que puedo ser condenado por algunos como anatématico; hablar de estas cosas es anatema, pero este problema está ahí y esta creo que sería una medida de integración que bien podría acompañar a otras medidas porque –adentrándome en el terreno del anatema– esto tiene que ver con la enseñanza.

La enseñanza fue el pecado original de la Constitución, nuestro gran error; mucho mejor regulada en la Constitución de la II República desde mi punto de vista. ¿Por qué? Porque hubo un enorme debate sobre

la enseñanza en la Constitución dentro de la ponencia y sobre todo fuera de la ponencia, un debate ideológico, un debate claramente de izquierda y derecha, claramente PSOE-UCD, que era la derecha actuante. Ese debate ideológico fue sobre temas ya ucrónicos, un poco del pasado. Lógicamente los debates escolares son del XIX, de principios del XX; la oferta plural escolar está ya más o menos aceptada en todas partes, pero hubo ese debate, hubo ese enorme recelo hasta el punto de que la primera cena del consenso la origina este debate. A esa cena asisten algunas personas que van a venir por aquí, como Alfonso Guerra –Fernando Abril no puede venir, que en paz descanse–, y de ponentes asistimos Gregorio Peces-Barba, Gabriel Cisneros y yo. Ahí se llega a un pacto, que es el que refleja la Constitución, que cierra el debate ideológico o, mejor dicho, con el que se llega a una fórmula que produce tal impacto que cuando yo vengo aquí, sin dormir, a la mañana siguiente a que se vote, tengo que hacer una pequeña corrección con Alfonso Guerra sobre la aplicación de los convenios internacionales para que aquello no explote. Pero, claro, lo que yo quiero decirles a ustedes –y vuelvo a usar a nuestros clásicos– es que esta fue una gran polvareda y con la grande polvareda perdimos a don Beltrán, en el sentido de tratar de llegar a un acuerdo sobre las competencias estatales y no estatales en materia educativa. Y este es el pecado original. Se hicieron intentos, concretamente con la cobertura de La Moncloa. Yo soy el único que vive de estos cuatro, pero no voy a inventar nada, aunque tampoco voy a contar los detalles. Hubo una famosa reunión en casa de la familia de Gregorio Peces-Barba, en la calle Bárbara de Braganza de Madrid, a la que yo fui con Gabriel Cisneros y Gregorio vino acompañado de Luis Gómez Llorente. Soy el único vivo. Yo era muy amigo de Luis Gómez Llorente de la época de la facultad, y Luis estaba de acuerdo, pero nos dio la impresión de que ellos también tenían un extraordinario debate interno PSOE-PSC sobre este asunto y que solo podían llegar a un acuerdo cambiando el pacto ideológico, pero eso nosotros tampoco podíamos hacerlo; ya me habría gustado, pero no podíamos. Ahí terminó la cosa. Yo reconozco que aquí, desde mi punto de vista –no me represento más que a mí mismo–, hay una laguna en la Constitución. No obstante, como la Constitución ha reservado la legislación básica, los requisitos para la expedición de títulos académicos y la alta inspección, en condiciones de presión y temperatura que no se dan ahora, bien se les podría dar un repaso a estas cuestiones, pero comprendo que esto es anatema.

El orden público. Desde Manresa siempre se ha buscado que estén controlados en Cataluña y se ha seguido esa escuela. Tenemos aquí el artículo 104, que ustedes conocen, en el que en mi opinión hay, fuera del ámbito competencial, un mandato clarísimo al Estado de que es el responsable último del orden público. No sé lo que va a pasar. La República rescató –que era la palabra que se utilizaba entonces– varias veces el orden público en Cataluña, y la última fue con Negrín. Alguna reserva en esta cuestión habría que establecer, pero esto es un tema de actualidad política y no me mezclo en eso.

Otro tema de integración importantísimo: Europa. Yo creo que la manera de estar en Europa es a través de España, es la mejor para los españoles. Europa produce su derecho, sus reglamentos y sus directivas, y aquí tenemos la paradoja de las directivas europeas. El artículo 93 –hubo mucha imprevisión, pero no tanta– dice que mediante ley orgánica se pueden autorizar tratados que atribuyan a entidades supranacionales facultades derivadas de la Constitución y que la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión la tiene el Estado. Pasa una cosa que es una paradoja: Europa se construye de muchas maneras, pero, en lo normativo, mediante reglamentos, con los que no hay ningún problema, son legislación aplicable –tenemos en España doscientas mil leyes en vigor, que ese es otro problema, pero no es el de hoy–, y mediante directivas. ¿Para qué son las directivas europeas? Para armonizar. Las distintas legislaciones europeas se armonizan mediante las directivas, que tienen que ser traspuestas al derecho interno. ¿Qué pasa en España? En contra de lo que dice la Constitución –y eso lo he vivido mucho en mi actual oficio por la cantidad de problemática que crea–, la trasposición la hacen las comunidades autónomas. Europa hace la directiva –por ejemplo, de gases fluorados– para armonizar, como aquí hay una catalana, otra aragonesa, otra asturiana... y todas son distintas. Lo que Europa quiere armonizar, aquí lo desarmonizamos. Yo creo que esta cuestión nos la deberíamos hacer mirar –Alemania tiene un sistema bien establecido de diálogo con sus comunidades autónomas– porque no podemos seguir en mi opinión con esta práctica.

Luego hay unos artículos muy integradores, un poco olvidados, en la Constitución que no están mal. Artículo 138: El Estado velará por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo de las

diversas partes del territorio español. Las diferencias entre los estatutos de las distintas comunidades autónomas no podrán implicar en ningún caso privilegios económicos o sociales. Artículo 139: Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente... Estos artículos no se han usado nunca. Yo no los veo nada agresivos, los veo integradores y con estos artículos o con artículos menos poderosos que estos se construyeron los Estados Unidos. De manera que lo que yo propongo es solo la Constitución y toda la Constitución.

La financiación. No es de esta mesa, es un asunto sumamente complejo, cuesta trabajo entenderla, la tenemos muy abigarrada, pero el problema aquí es cómo atendemos las necesidades crecientes del Estado del bienestar. El Estado del bienestar, en mi opinión, es ya un patrimonio común de los demócratas. Tuvo varios autores. Sin quitarle a la izquierda y a los partidos socialistas su autoría y su legitimidad en el tema, que la reconozco, hoy creo que es patrimonio común de los demócratas. Y además de que sea patrimonio común, en España lo que tenemos es una población envejeciendo, una medicina que cada vez nos puede atender mejor pero es más cara y una demografía en crisis. Creo que aquí, en el debate nacional que deberíamos tener si se puede, no es exactamente que todos queramos más –porque todos quieren más pero luego no sale la suma– sino hasta dónde podemos llegar, qué es lo que nos podemos gastar, cómo lo podemos financiar y después ya quién hace qué, porque si no creo que no nos vamos a poner nunca de acuerdo. Esto, unido a un debate demográfico. A nuestra sociedad, al modernizarse, le ha pasado lo que les ha pasado a otras sociedades –esto no es nada nuevo– y es que hay menos niños. Otras sociedades que han hecho esta transformación antes han adoptado luego políticas natalistas que, dentro de la absoluta libertad de las mujeres para decidir lo que quieran, han sido eficaces; hay más niños, hay más nacimientos. Ese es el debate: ¿hasta dónde llegamos con el Estado del bienestar? ¿Cómo lo financiamos? ¿Quién hace qué y cómo regulamos una demografía mejor? Como también es un debate el de las grandes metrópolis, que no han sido quizá debidamente consideradas en nuestro mapa. Estos son, en mi opinión, los elementos de modernización.

Pero aquí va a haber un tema, que está muy bien que venga, que es el del debate federal. Yo no tengo nada que objetar. Tengo que decir que

el federalismo, que suena muy bonito, es muy contrario a las Bases de Manresa, pero es un *nomen iuris*, hay realidades absolutamente distintas bajo el nombre de federación y hay que ver cuál de los modelos o qué serie de modelos nos interesan. Creo que está muy estudiado, hay muchos académicos que han estudiado estas cosas y hay unas llamadas leyes de bronce del federalismo. El federalismo es para unir cada vez más. En Estados Unidos, por ejemplo, pasaron de ser trece colonias, cuyo único vínculo era la corona, a una confederación y luego rápidamente a una federación y esa federación, a través del Tribunal Supremo y de otras medidas muy conflictivas, incluso una guerra, se convirtió en una federación muy unida con un gran liderazgo en Washington. Los Estados Unidos seguirán y son una imagen de federación a la que le ha ido bien. Por no coger solo un modelo de la tradición europea, tenemos el caso de la India, la mayor federación del mundo, la mayor democracia también. La India tiene una constitución –aquello no es como nosotros, que nos parecemos, aquello sí que es complicado– y el Gobierno federal ha intervenido a los Estados –son Estados– cien veces a lo largo de su independencia; ha intervenido. Suiza pasó también de confederación a federación, aunque se sigue llamando confederación: guerra civil, nuevas constituciones y las últimas reformas son también en torno a dar más poderes a los órganos que allí se llaman confederales. En Alemania había el káiser y poco más; la Dieta, el Consejo Federal. Hay un primer unificador que es Bismarck y hay una primera constitución. Tengan ustedes en cuenta que Sajonia, Wurtemberg y Baden eran monarquías que se mantuvieron dentro del imperio. Hay una tradición federal, había un Bundesrat y con Weimar ya hay un enorme intento de mayor unificación y se crea un consejo federal que ya tiene menos atribuciones. Y luego viene la Alemania actual, que si bien a Weimar la hicieron fracasar –no fracasó, la hicieron fracasar–, Bonn ha sido un éxito; ahora ya es Berlín y es un éxito, una federación que ha triunfado, que ha superado muchos traumas, porque los españoles tenemos traumas, claro que tenemos traumas históricos, pero anda que los alemanes... Entonces, les quiero explicar a ustedes que a los alemanes primero se les deja hacer una bizona. Alemania deja de existir como Estado, es suprimido, el poder lo ocupan los comandantes aliados y luego hay unos comisarios civiles que son los que mandan en Alemania. Se hace primero una bizona, se van creando los *länder* y luego una trizona. Pero cuando ya les dejan preparar la constitución –la Ley Fundamental de Bonn–, se hace bajo la intervención constante de las

autoridades aliadas, de los comisarios americano, inglés y francés, que decían lo siguiente. El francés, François Poncet, decía: yo amo a Alemania, amo tanto a Alemania que quiero tener varias. El inglés decía: queremos hacer una Alemania porque nuestra preocupación es –lo voy a decir en inglés y luego lo traduciré–: *to keep the russians out, the americans in and the germans down*. Nosotros queremos hacer Alemania para dejar fuera a los rusos, dentro a los americanos y a los alemanes debajo. Esto está en los libros. Hasta que los aliados no dan el permiso los constituyentes alemanes van descentralizando y descentralizando hasta que les dicen que ya es bastante y entonces les dejan aprobarlo, a pesar de lo cual esto ha sido un éxito, aunque las últimas reformas de la Ley Fundamental de Bonn, que son muy recientes, le han quitado facultades al Consejo Federal, al Bundesrat, porque habían llegado a la conclusión de que siendo el Bundesrat un elemento colegislador, al mezclar –esto les recordará algo– las discrepancias geográficas con las ideológicas se bloqueaba todo y entonces han quitado algunos asuntos de la lista en los que tenían competencias colegisladoras para que el autogobierno de Alemania funcione. Hay otros modelos como los de Austria, Brasil, Argentina, México, Canadá o Australia –dos monarquías federales precisamente– y, según las leyes de bronce y la conclusión a la que llegan los estudiosos, las federaciones se integran o se desintegran. ¿Cuáles se han integrado? Aquellas en las que ha quedado clara, con unos u otros principios o normas, la supremacía federal, aquellas en las que ha quedado clara la prelación del derecho federal y aquellas en que ha quedado clara la doctrina de los poderes implícitos. Es decir, todo aquello que la federación tiene que hacer puede hacerlo. Y, sobre todo, esta fórmula, en alemán, de la Bundestreue, de la lealtad federal.

Frente a esto, hay intentos fracasados. Hay muchos fracasos. En Hispanoamérica tenemos el fracaso de la gran Colombia, que tenía mucho sentido. La Federación Centroamericana tenía mucho sentido y fracasó. La montada por los ingleses, la federación Caribe, habría impedido la existencia de esta multitud de islas-estados convertidas en paraísos fiscales y fracasó. Europa ha fracasado últimamente. Checoslovaquia, que era federal, fracasó y, sobre todo, fracasó Yugoslavia. Yugoslavia tenía una constitución federal sumamente generosa, pero luego tenía un partido único, que era la Liga de Comunistas, en el que mandaba el comité central, en el que mandaba el politburó y en el que mandaba al final Tito. Todo eso se deshace y se comete un enorme error, y es que se queda sin recursos propios. Toda federación

que triunfe tiene que tener recursos propios, tiene que tener capacidad recaudatoria, no puede pedirselos a los Estados. En Yugoslavia empezaron así y, después, cuando vino la democracia, ha pasado lo que ha pasado.

Creo que me he extendido ya demasiado. Espero que ustedes hayan dado cuenta del respeto con que trato todo, aunque tengo que describir las cosas como las veo. Termino con Yugoslavia porque quiero dejar claro que ese es el camino que no debemos nunca recorrer.

Muchas gracias, señor Presidente.

LA APLICACIÓN POR EL SENADO DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN

Manuel Cavero Gómez
Letrado de las Cortes Generales
Letrado Mayor del Senado

RESUMEN

Por vez primera desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978 se ha aplicado el artículo 155 en su integridad. En esta contribución se analiza desde la perspectiva jurídica el procedimiento de autorización por el Senado al Gobierno de las medidas propuestas por este en relación con la Comunidad Autónoma de Cataluña así como las atribuciones de la Cámara Alta en el control de su aplicación.

Palabras clave: Constitución, Artículo 155, Senado, Gobierno, Comunidad Autónoma, Autorización, Control parlamentario.

ABSTRACT

For the first time since the Spanish Constitution came into force its section 155 has been fully implemented. In this contribution it is analyzed, from the juridical point of view, the authorization proceedings followed in the Senate on the measures proposed by the Government affecting the Self-governing Community of Catalonia and also the oversight powers of the Upper Chamber in its application.

Keywords: Constitution, Section 155, Senate, Government, Self-governing Community, Authorization, Parliamentary oversight.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. 1. Tres (cuatro) supuestos recientes e inéditos de aplicación de la Constitución. 2. Los presupuestos de aplicación del artículo 155 de la Constitución. II. LA SOLICITUD DEL GOBIERNO DE ESPAÑA. III. LAS PREVISIONES DEL REGLAMENTO DEL SENADO PARA LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN. IV. LA

TRAMITACIÓN DADA POR EL SENADO A LA SOLICITUD FORMULADA POR EL GOBIERNO. *1. La calificación y admisión a trámite por la Mesa del Senado. 2. Los acuerdos de la Mesa del Senado sobre la tramitación. 3. Los acuerdos adoptados para permitir la intervención del Presidente de la Comunidad Autónoma en los debates de Comisión y Pleno. 4. Las fases de Ponencia, Comisión y Pleno. 5. El acuerdo final del Senado.* V. ALGUNOS HECHOS POSTERIORES A LA AUTORIZACIÓN DEL SENADO

I. INTRODUCCIÓN

1. Tres (cuatro) supuestos recientes e inéditos de aplicación de la Constitución

Cerca ya de cumplir cuarenta años de vigencia y cuando hay numerosas voces que se alzan para promover su reforma, la Constitución de 1978 sigue desplegando sus efectos. Y en los últimos cuatro años lo ha hecho para aplicar sus normas a tres (a día de hoy, cuatro) situaciones de relevante trascendencia constitucional que no se habían dado desde la fecha de su aprobación.

En 2014 se pusieron en práctica las reglas constitucionales sobre la sucesión en la Jefatura del Estado. La abdicación del Rey Juan Carlos I y la proclamación antes las Cortes Generales del Rey Felipe VI tuvieron lugar —como no podía ser de otra manera— en los términos establecidos en el Título II de la Constitución, singularmente en sus artículos 57.5 y 61.1.

En segundo lugar, el día 3 de mayo de 2016 (mediante el Real Decreto 184/2016) y como consecuencia de las elecciones generales celebradas en diciembre de 2015, se produjo por vez primera la aplicación del artículo 99.5 de la Constitución, que prevé la disolución automática del Congreso de los Diputados y del Senado y la convocatoria de nuevas elecciones en el supuesto de que, transcurrido el plazo de dos meses desde la primera votación de investidura, ningún candidato obtenga la confianza del Congreso.

En los seis meses que mediaron entre las dos convocatorias electorales se pusieron de manifiesto tanto las dificultades de orden político para lograr la investidura de un candidato a consecuencia de los novedosos resultados electorales y de la consiguiente fragmentación de la representación en el Congreso, como una situación de trascendencia jurídico-constitucional, inédita hasta ese momento, derivada de la coexistencia, en un periodo inusualmente largo, de unas Cámaras plenamente constituidas y, en consecuencia, habilitadas para ejercer sus competencias, con un Gobierno en funciones. Como es conocido, el Tribunal Constitucional está llamado a pronunciarse, con ocasión del conflicto entre órganos constitucionales promovido por el Congreso de los Diputados frente al Gobierno, sobre el modo en que deben desenvolverse las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo en la situación descrita, sin perjuicio de que, además, se hayan

formulado críticas al modo en que el artículo 99.5 posibilita una situación de interinidad que puede prolongarse de forma indefinida y se hayan propuesto modificaciones de dicho precepto constitucional para evitar esa situación.

Como tercer supuesto, en octubre de 2017 ha tenido lugar la aplicación del artículo 155 de la Constitución, por primera vez en su integridad, como consecuencia de los actos emanados del Parlamento y del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña, singularmente los llevados a cabo en los meses de septiembre y octubre y que son sobradamente conocidos. En las páginas siguientes examinaremos el papel desempeñado por el Senado en la aplicación del artículo 155.

(El cuarto supuesto se produce en el momento de cerrar este trabajo: la aprobación de una moción de censura al Gobierno por el Congreso de los Diputados el día 1 de junio de 2018. Hasta esta fecha las mociones de censura presentadas no habían supuesto un cambio de Gobierno. Pero en este caso, a día de hoy ya se han producido los efectos previstos en el artículo 114.2 de la Constitución, precepto que no se había llegado a aplicar en los supuestos anteriores).

Los ejemplos enumerados permiten afirmar en este momento introductorio que aunque numerosas voces, muchas autorizadas, llaman a la reforma constitucional y aunque sea posible compartir alguna de las propuestas que se formulan, nuestro Texto Fundamental de 1978 sigue dando respuesta a los problemas constitucionales que se plantean, incluidos los de mayor relevancia. Una respuesta que cabe considerar globalmente adecuada para afrontar y resolver los desafíos planteados, siempre que se sea consciente de que la Constitución abre cauces pero no ofrece soluciones taumáticas, y por ello no puede sustituir a la política.

Sin duda, es legítimo plantear cambios en la Constitución y para ello la Norma Fundamental ofrece vías ciertamente exigentes; aunque cuando ha existido un nivel suficiente de acuerdo político –como en el caso de la reforma del artículo 135 en 2011– la reforma se ha producido con una inesperada celeridad. Pero es igualmente legítimo reclamar a los actores políticos titulares de los poderes que la Constitución atribuye –a todos ellos– que, mientras no se modifique, actúen con lealtad constitucional, con respeto a los principios y a los preceptos insertos en el marco constitucional que fue definido por el

pueblo español hace casi cuarenta años, marco que sigue siendo propio de un Estado auténticamente social, democrático y de Derecho.

2. Los presupuestos de aplicación del artículo 155 de la Constitución

Como se ha adelantado, el examen que se realiza en esta contribución se circunscribe a la aplicación por el Senado del artículo 155 de la Constitución y el análisis se hace desde una perspectiva estrictamente jurídica, sin valoraciones de índole política. Por este motivo no hay referencias bibliográficas: se trata de una exposición de lo acontecido y de las razones jurídicas que sustentaron la actuación del Senado.

Ello no obstante, desde la perspectiva sistemática parece lógico dar siquiera algunas referencias, muy genéricas, sobre los parámetros constitucionales de aplicación del artículo 155.

Así, en su apartado 1 este precepto establece la posibilidad de que el Gobierno español adopte las medidas que resulten necesarias:

- para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de las obligaciones que la Constitución o las leyes le impongan cuando ésta las haya incumplido, o

- para proteger el interés general de España cuando haya sido comprometido gravemente por la actuación contraria al mismo de una Comunidad Autónoma.

Según el mismo precepto, su aplicación tiene dos requisitos procedimentales:

- el previo requerimiento del Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma de que cese en el incumplimiento o en la actuación contraria al interés general. Y si este requerimiento fuera desatendido,

- la aprobación del Senado, por mayoría absoluta, para la puesta en práctica de las medidas coercitivas.

Conforme al apartado 2 del artículo 155, una vez autorizadas las medidas por el Senado el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

Esta cláusula de coerción está amparada en el mandato del artículo 9.1 de la Constitución de acuerdo con el cual todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución y deben adecuar su actuación a las previsiones de la misma. En este marco el artículo 155 es un último recurso del Estado, a emplear de forma excepcional, para la defensa del orden constitucional en el sistema español de distribución territorial del poder que es conocido como Estado de las Autonomías. Si el artículo 116 de la Constitución habilita al Gobierno y al Congreso de los Diputados para hacer frente a las situaciones que se denominan de anomalía constitucional del Estado, el artículo 155 hace lo propio con el Gobierno y el Senado para las situaciones de anomalía autonómica.

El precepto confiere al Senado una muy relevante atribución constitucional que además ejerce sin participación alguna del Congreso de los Diputados. Es una potestad de autorización: el Gobierno puede actuar solo si el Senado aprueba las medidas solicitadas.

Hay un único precedente de aplicación del artículo 155, que se remonta al año 1989: en tal ocasión bastó el requerimiento del Gobierno para que la Comunidad Autónoma correspondiente cesara en su actuación inconstitucional y en consecuencia no fue necesaria la intervención del Senado. No fue la misma, como es sabido, la situación que se dio en el mes de octubre de 2017.

II. LA SOLICITUD DEL GOBIERNO DE ESPAÑA

En la reunión del Consejo de Ministros celebrada en la mañana del día 21 de octubre de 2017 el Gobierno de España acordó solicitar la aprobación del Senado para la adopción de una serie de medidas, propuestas en el marco del artículo 155 de la Constitución, en relación con la Comunidad Autónoma de Cataluña.

La documentación remitida por el Gobierno al Senado contenía los siguientes elementos:

a) Los escritos necesarios para verificar que el Gobierno de España había efectuado el requerimiento previo al Presidente de la Comunidad Autónoma de Cataluña –lo que tuvo lugar el día 11 de octubre– y que

el mismo había sido desatendido. En efecto, en la documentación que el Gobierno aportó se reproducían los términos en los que el Presidente del Gobierno se había dirigido al de la Comunidad Autónoma, con expresa mención de la palabra “requerimiento” y de la referencia al artículo 155 de la Constitución. Y también cabía deducir de la misma que los escritos remitidos por el Presidente de la Comunidad Autónoma no daban una respuesta, ni afirmativa ni negativa, al requerimiento del Presidente del Gobierno.

b) La descripción de las actuaciones del Parlamento y del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña que, a juicio del Gobierno de España, implicaban tanto el incumplimiento de obligaciones constitucionales y legales como la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general de España que, como se ha dicho, son los dos supuestos habilitantes para la aplicación del artículo 155.

El resumen de tales actuaciones, en los términos formulados por el Gobierno de España, consistía en “...*la puesta en marcha de un proceso de secesión de dicha Comunidad Autónoma del Estado español, con desobediencia rebelde, sistemática y consciente de los reiterados pronunciamientos y requerimientos del Tribunal Constitucional...*” lo que contraviene de manera palmaria los artículos 1.2 y 2 de la Constitución y además afecta “... *al modelo de convivencia constitucional, a los derechos del conjunto de los españoles...*”, generando “... *daños ya constatables por la inestabilidad política generada que menoscaban el bienestar económico y social del conjunto de los catalanes*”.

c) La concreción del objetivo de las medidas propuestas, desde una perspectiva “*garantista*” que “*asegure derechos y no restrinja libertades*”, objetivo que sería cuádruple: (1) restaurar la legalidad constitucional y estatutaria; (2) asegurar la neutralidad institucional; (3) mantener el bienestar social y el crecimiento económico; y (4) asegurar los derechos y libertades de todos los catalanes.

d) Las medidas concretas sobre las que debía pronunciarse el Senado, susceptibles de adaptación a las circunstancias cambiantes, agrupadas en diversas categorías y de las que las siguientes son las más relevantes:

– Medidas dirigidas al Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno de Cataluña: autorizaban el cese de todos los cargos indicados y su sustitución por los órganos o autoridades que designase el Gobierno de España; y singularmente se atribuía al Presidente del Gobierno español la competencia del Presidente del Gobierno catalán de disolver anticipadamente el Parlamento de la Comunidad Autónoma y de convocar elecciones al mismo.

– Medidas dirigidas a la Administración de la Comunidad Autónoma: tal Administración quedaba sometida a las directrices de los órganos o autoridades que designase el Gobierno de España.

– Medidas administrativas singulares, que afectaban entre otros sectores a la policía autonómica; a la gestión económica, tributaria y presupuestaria; y a las telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales. Incluía una cláusula específica sobre el servicio público autonómico de televisión y radio conforme a la cual los órganos o autoridades designados por el Gobierno de España garantizarían *“la transmisión de una información veraz, objetiva y equilibrada, respetuosa con el pluralismo político, social y cultural, y también con el equilibrio territorial”*.

– Medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña: se impedía que el Parlamento pudiera investir un Presidente de la Comunidad Autónoma hasta que se celebrasen las elecciones mencionadas en el primer apartado, así como que pudiera controlar políticamente la actuación de los órganos o autoridades designados por el Gobierno de España, control que se encomendaba al órgano que designase el Senado. Y además se establecía un sistema de control previo por el Gobierno español de las iniciativas parlamentarias que fueran contrarias a las medidas planteadas, o a su presupuesto, objeto y finalidad.

Asimismo son reseñables las previsiones que se contenían en la solicitud del Gobierno acerca de la duración y de la revisión de las medidas, así como en torno a la rendición de cuentas sobre las mismas:

– la vigencia de las medidas concluiría el día en que tomara posesión el nuevo Gobierno de la Comunidad Autónoma. No obstante lo anterior, el

Gobierno de España podría anticipar el cese de las medidas si cesasen las causas que lo motivaban.

– en los casos extraordinarios en que resultase imprescindible o inaplazable, el Gobierno español podría plantear ante el Senado modificaciones o actualizaciones de las medidas inicialmente autorizadas.

– el Gobierno español daría cuenta al Senado del estado de aplicación y ejecución de las medidas contenidas en el acuerdo con una periodicidad de dos meses.

– las medidas autorizadas por el Senado entrarían en vigor desde el momento de la publicación del acuerdo en el Boletín Oficial del Estado.

El acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros fue notificado al Senado el mismo día 21 de octubre de 2017.

III. LAS PREVISIONES DEL REGLAMENTO DEL SENADO PARA LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN

Antes de entrar en el análisis del concreto procedimiento seguido en el Senado y de los acuerdos adoptados por sus diferentes órganos es necesario examinar las normas de su Reglamento que regulan la aplicación del artículo 155 de la Constitución.

El artículo 189 del vigente Reglamento del Senado es el único precepto que regula de forma directa la aplicación del artículo 155. En el mismo se contienen, no obstante, referencias explícitas o implícitas a otros preceptos reglamentarios.

El artículo 189 se incardina, dentro del Título Noveno del Reglamento, rubricado “*De las relaciones del Senado con otras instituciones constitucionales*”, como único artículo del Capítulo Tercero, cuya rúbrica es “*De las Comunidades Autónomas*”.

El citado precepto reproduce literalmente las previsiones del mismo artículo del derogado Reglamento del Senado de 26 de mayo de 1982, con la sola sustitución de la antigua Comisión de Autonomías y de Organización y Administración Territorial por la Comisión General de las Comunidades

Autónomas, creada como consecuencia de la reforma del Reglamento de la Cámara en el año 1994 con la finalidad de potenciar la función territorial del Senado. La reforma de 1994 no supuso, sin embargo, un replanteamiento de la regulación dada en 1982 al artículo 189 del Reglamento, replanteamiento que quizá hubiera sido deseable teniendo en cuenta la singularidad de la Comisión General.

En todo caso puede afirmarse que es una regulación excesivamente limitada para desempeñar una función constitucional de la envergadura que supone la aplicación del artículo 155 y que esa limitación ha exigido a la Mesa del Senado un esfuerzo adicional de integración normativa al establecer el procedimiento.

El artículo 189 dispone lo siguiente:

1. Si el Gobierno, en los casos contemplados en el artículo 155.1 de la Constitución, requiriese la aprobación del Senado para adoptar las medidas a que el mismo se refiere, deberá presentar ante el Presidente de la Cámara escrito en el que se manifieste el contenido y alcance de las medidas propuestas, así como la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de ésta.

2. La Mesa del Senado remitirá dicho escrito y documentación aneja a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, o bien procederá a constituir una Comisión conjunta en los términos previstos en el artículo 58 del presente Reglamento.

3. La Comisión, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 67, requerirá, por medio del Presidente del Senado, al Presidente de la Comunidad Autónoma para que en el plazo que se fije remita cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes y para que designe, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos.

4. La Comisión formulará propuesta razonada sobre si procede o no la aprobación solicitada por el Gobierno, con los condicionamientos o modificaciones que, en su caso, sean pertinentes en relación con las medidas proyectadas.

5. El Pleno de la Cámara someterá a debate dicha propuesta, con dos turnos a favor y dos en contra, de veinte minutos cada uno, y las intervenciones de los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo soliciten, por el mismo tiempo. Concluido el debate, se procederá a la votación de la propuesta presentada, siendo necesario para la aprobación de la resolución el voto favorable de la mayoría absoluta de Senadores.

IV. LA TRAMITACIÓN DADA POR EL SENADO A LA SOLICITUD FORMULADA POR EL GOBIERNO

1. La calificación y admisión a trámite por la Mesa del Senado

La Mesa del Senado se reunió el propio día 21 de octubre de 2017 para calificar y admitir a trámite el acuerdo del Gobierno, así como para adoptar una serie de acuerdos necesarios para la tramitación del mismo.

Teniendo en cuenta que los artículos 155 de la Constitución y 189 del Reglamento del Senado constituían una regulación singular para una situación excepcional y que no existían precedentes en su aplicación, la Mesa, al amparo del artículo 36.1.c del Reglamento del Senado, adoptó una serie de acuerdos (1) en los que aplicó los preceptos mencionados en sus propios términos, pero con integración de mecanismos propios de otros procedimientos parlamentarios, (2) configurando de esta manera un procedimiento que completara la escasa regulación del Reglamento, (3) con plenas garantías para la actuación de todos los sujetos llamados a intervenir en el mismo: el Gobierno español, el Gobierno de la Comunidad Autónoma afectada y, obviamente, los Senadores.

Como se deduce de los acuerdos adoptados, la Mesa del Senado era consciente de la necesidad de que el procedimiento parlamentario fuera intachable, tanto por el ejercicio de su propia responsabilidad como por la eventual comparación con las actuaciones de índole legal y reglamentaria que habían tenido lugar en el Parlamento de Cataluña a lo largo del mes de septiembre de 2017.

En primer lugar, la Mesa constató el cumplimiento de los requisitos exigidos por el apartado 1 del artículo 189 del Reglamento del Senado: la comprobación de que el acuerdo del Gobierno de España incluía (1) el contenido y alcance de las medidas que el Senado debía aprobar, así como

(2) la justificación de haberse efectuado el requerimiento a la Comunidad Autónoma y de su incumplimiento.

Por otra parte, debe notarse que aunque el artículo 189.1 del Reglamento del Senado señala que el Gobierno ha de dirigirse al Presidente del Senado, la intervención de la Mesa es imprescindible a los efectos del artículo 36.1 c del Reglamento del Senado para ejercer sus funciones de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias y de decidir sobre su tramitación.

Como se ha avanzado, la verificación por la Mesa en este trámite inicial era formal, sin entrar a valorar el —evidente— contenido político ni de las medidas ni de la justificación del requerimiento y de su incumplimiento. De esta manera la Mesa cumplía con las exigencias de la consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de calificación y admisión a trámite de iniciativas: verificación del cumplimiento de los requisitos reglamentarios y de la adecuación liminar a Derecho de la iniciativa objeto de examen, sin llevar a cabo una valoración política o un debate sobre el fondo de la cuestión que solo corresponde a otros órganos de la Cámara, señaladamente la Comisión y el Pleno en este caso. Como luego se indicará, este ha sido uno de los aspectos procedimentales objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional.

2. Los acuerdos de la Mesa del Senado sobre la tramitación

Admitida a trámite la iniciativa del Gobierno, la Mesa adoptó acuerdos referentes a su tramitación con la base jurídica que le ofrece el propio artículo 36.1 c del Reglamento del Senado, que le confiere la competencia para decidir sobre la misma. Según se ha adelantado, la Mesa se enfrentó a una parca regulación y a la inexistencia de precedentes.

La primera decisión sobre tramitación consistió en acordar la creación de una Comisión conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional. Si bien la formulación del apartado 2 del artículo 189 del Reglamento del Senado parecía abocar, como acuerdo más natural, a la atribución de la competencia para la preparación de la decisión de la Cámara a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, la

Mesa optó, en una decisión discrecional, por la creación de una Comisión conjunta.

La opción, jurídicamente impecable, no era institucional y políticamente neutra. De haber decidido tramitar la solicitud del Gobierno de España a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, la Mesa hubiera dado entrada en el procedimiento a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, ampliando las voces que se podían pronunciar sobre las decisiones a adoptar –aunque no a través del voto, como es obvio–. La primera aplicación del artículo 155 quizá hubiera debido de ser objeto de análisis también por las demás Comunidades Autónomas, en un debate plural. No fue así, pero tampoco consta, al menos formalmente, que ninguna de ellas manifestara su discrepancia con el acuerdo adoptado por la Mesa del Senado. Cabe además indicar que el procedimiento se hubiera hecho más complejo en una situación en la que los plazos de actuación eran muy cortos, pues es de sobra conocido que los debates en la Comisión General, con intervención de representantes de todas las Comunidades Autónomas y de los Senadores, suelen tener una amplísima duración.

Al tomar esta decisión de crear la Comisión conjunta, la Mesa hizo además una interpretación del artículo 58 del Reglamento del Senado al que remite el artículo 189.2. El artículo 58 establece que la Mesa “... *procederá a constituir una Comisión con miembros de aquellas a las que afecte, siendo designados sus Vocales proporcionalmente por la Comisiones correspondientes ...*”, lo que, si se aplicara literalmente, y en la medida en que cada una de las Comisiones llamadas a intervenir tiene autonomía para hacer la correspondiente designación, podía dar lugar a un resultado en el que la Comisión resultante no reflejase de modo fielmente proporcional la composición de la Cámara.

Por ello la Mesa interpretó el precepto conforme a las reglas generales de integración de las Comisiones y decidió que la Comisión conjunta tuviese el mismo número de miembros (27) y con la misma distribución entre los Grupos parlamentarios que el resto de las Comisiones de la Cámara (con la excepción de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que tiene el doble de miembros *ex* artículo 51.3 del Reglamento del Senado), es decir 15 del Grupo Parlamentario Popular, 6 del Grupo Parlamentario Socialista, 2 del Grupo Parlamentario de Unidos Podemos-En Comu Podem-En

Marea, y 1 de cada uno de los restantes GP (Esquerra Republicana, Vasco en el Senado, Nacionalista y Mixto), acuerdo adoptado en su día con carácter general por la propia Mesa, oída la Junta de Portavoces. La peculiaridad, tributaria de la dicción del artículo 58 del Reglamento del Senado, fue que los Grupos parlamentarios deberían designar a los miembros que les representarían en la Comisión conjunta entre los componentes bien de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, bien de la Comisión Constitucional. A tal efecto, por ejemplo, y para resultar posteriormente elegido Presidente de la Comisión conjunta, el Grupo Parlamentario Popular incluyó al Presidente del Senado en la Comisión Constitucional.

Algunos Grupos parlamentarios impugnaron la decisión de la Mesa de crear la Comisión conjunta, indicando que antes de adoptarla se debería haber oído a la Junta de Portavoces (por aplicación de los artículos 44 c y 51.2 del Reglamento del Senado). La Mesa entendió que ello no era necesario pues, de un lado, el Reglamento, en un precepto –como el 189– de aplicación preferente ya que regula un procedimiento especial, no lo exigía, y, de otro lado, solo se trataba de aplicar las reglas generales de composición de las Comisiones, establecidas al inicio de la Legislatura por la Mesa, oída –en ese momento sí– la Junta de Portavoces.

La decisión tenía además una consecuencia muy relevante: al ser la Comisión conjunta un órgano diferente de la Comisión General de las Comunidades Autónomas no se le podrían aplicar de forma automática las reglas especiales que el Reglamento del Senado contempla para esta, tales como los artículos 56, 56 bis 1, 56 bis 4, 56 bis 5 y 56 bis 9, lo que suscitó alguna controversia tanto al inicio como en momentos posteriores.

La Mesa adoptó otros acuerdos complementarios de tramitación así como un calendario que permitieron configurar el procedimiento a seguir con detalle. Son los siguientes:

a) La Mesa estableció la creación de una Ponencia en el seno de la Comisión conjunta. Tal Ponencia no estaba prevista en el Reglamento, pero se consideró necesario el empleo de esta técnica típicamente parlamentaria para que se pudiera elaborar el texto de partida de la Propuesta que la Comisión conjunta debía someter al Pleno, como dice el artículo 189.4 del Reglamento del Senado que es pieza normativa clave en este procedimiento.

La Ponencia elaboraría el borrador de una Propuesta sobre la solicitud remitida por el Gobierno, dado que el Senado (1) debía motivar su decisión (por ello la propuesta debía ser razonada) y (2) además podía no limitarse a aceptar o rechazar la solicitud del Gobierno en sus propios términos pues tenía la facultad de introducir los “*condicionamientos o modificaciones que, en su caso, sean pertinentes en relación con las medidas proyectadas*”, como prevé el mencionado artículo 189.4 del Reglamento del Senado.

b) La Mesa abrió la posibilidad de que la Propuesta de la Ponencia pudiera ser modificada por la Comisión conjunta y que la de esta, a su vez, pudiera serlo por el Pleno, aspectos que no se encuentran regulados por el Reglamento. Para ello (1) consideró que, como sucede en el procedimiento legislativo del Senado, la Ponencia se mantendría “*viva*” durante el debate en la Comisión y que, como consecuencia de este debate, la Ponencia podría modificar su propuesta antes de la votación en la Comisión, aspecto que fue decidido posteriormente por la Mesa de la Comisión conjunta. Y (2) estableció la posibilidad de que los Senadores y los Grupos parlamentarios pudieran presentar “*votos particulares*” a la Propuesta aprobada por la Comisión conjunta que implicaran modificaciones o condicionamientos que alterasen dicha Propuesta, “*votos particulares*” que se podrían debatir y votar en el Pleno. El plazo inicial fijado por la Mesa del Senado para su presentación concluía antes del comienzo de la sesión plenaria, pero posteriormente, en su reunión del día 26 de octubre, la propia Mesa, a solicitud de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista, lo amplió hasta el momento anterior a la votación de la Propuesta por el Pleno de la Cámara, con la finalidad de garantizar que el Pleno adoptara la decisión sobre la solicitud del Gobierno con todos los elementos de juicio necesarios, incluidos los acontecimientos que, de forma simultánea, tenían lugar en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Con esta segunda decisión, la Mesa, frente al imperativo de que en el Pleno “*se procederá a la votación de la propuesta presentada*” como dice el artículo 189.5 del Reglamento del Senado, lo que, aplicado literalmente, equivaldría a que la Propuesta de la Comisión no sería modificable por el Pleno, hizo una interpretación sistemática del mismo, con el fin de ampliar los derechos parlamentarios de los Senadores y de reconocer una mayor capacidad al órgano principal de la Cámara. Carecía de sentido que el

Pleno no pudiera modificar la Propuesta de la Comisión y se viera abocado a aceptarla o rechazarla en su conjunto.

Por ello la Mesa acordó que a la Propuesta de la Comisión se pudieran presentar el equivalente a las enmiendas parciales o al articulado, propias del procedimiento legislativo, que denominó, como hemos visto y con una terminología parlamentaria muy común, “*votos particulares*”. Pero no aceptó que se pudieran presentar enmiendas que equivalieran a las de totalidad.

Esta aparente limitación del derecho a presentar enmiendas resultó ser el aspecto que mayores controversias suscitó en la ulterior tramitación, pues diversos Grupos parlamentarios insistieron, verbalmente y en forma de recurso ante la Mesa y la Presidencia del Senado, en que querían poder presentar propuestas que implicaran el rechazo global de la solicitud del Gobierno para someterlas a votación, como de hecho hicieron, siendo inadmitidas a trámite. Según el criterio de dichos Grupos, con esa decisión se cercenaba su derecho de representación política, si bien tal afirmación no se tradujo posteriormente ni en recursos de amparo constitucional, ni en una alegación sostenida en los dos recursos de inconstitucionalidad que sí se presentaron.

La razón de este acuerdo de la Mesa no era arbitraria: radicaba en evitar posibles decisiones contradictorias por el Pleno del Senado. Dado que la aprobación del Senado a la solicitud del Gobierno exigía la mayoría absoluta de los Senadores, la utilización de los turnos en contra de la autorización y la emisión del voto en contra de la misma eran las vías constitucionales y reglamentarias para manifestar esa total oposición. La posibilidad de que, junto a la votación de mayoría absoluta que exigen la Constitución y el Reglamento del Senado, se realizaran otras no previstas que pudieran dar lugar a un resultado diferente del de la votación exigida por las normas citadas es la razón que llevó a la Mesa a negar la admisión de las “enmiendas a la totalidad”.

c) La Mesa fijó un calendario que incluía todos los trámites parlamentarios en un periodo ciertamente corto de tiempo: menos de una semana. La situación excepcional que implicaba la aplicación del artículo 155 de la Constitución demandaba una actuación en plazos muy breves.

Pese a su corta duración, el calendario cubrió plenamente las garantías de participación de todos los sujetos que tenían que intervenir en el procedimiento: Senadores de las distintas fuerzas políticas, Comunidad Autónoma y Gobierno del Estado.

Hay que indicar, al concluir este apartado, que los Senadores Sr. Cleries González, Sra. Abad Giralt, Sr. Bagué Roura y Sra. Rivero Segalàs, representantes del PdeCat-CDC dentro del Grupo Parlamentario Nacionalista Partit Demòcrata (PdeCat-CDC)-Agrupación Herreña Independiente-Coalición Canaria (AHI/CC-PNC), presentaron recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra los acuerdos adoptados por la Mesa del Senado en sus reuniones de los días 21 y 24 de octubre que se han expuesto. El recurso fue rechazado de plano por la Sección segunda de la Sala primera del Tribunal Constitucional *“dada la manifiesta inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo”*.

3. Los acuerdos adoptados para permitir la intervención del Presidente de la Comunidad Autónoma de Cataluña en los debates de Comisión y Pleno

Con carácter previo a la exposición sintética del desarrollo de las sesiones de los órganos que tenían que adoptar la decisión final sobre la solicitud del Gobierno conviene destacar, por su gran relevancia, sendas decisiones, adoptadas por la Junta de Portavoces del Senado y por la Mesa de la Comisión conjunta, con la asistencia de los portavoces en la misma, de habilitar la intervención del Presidente de la Comunidad Autónoma de Cataluña en los debates de la Comisión y del Pleno. Las decisiones se adoptaron en sus respectivas reuniones del día 24 de octubre, sin que se produjera oposición a tal posibilidad por parte de ninguno de los integrantes de los órganos mencionados. Únicamente cabe reseñar que en esa misma reunión de la Mesa de la Comisión conjunta se planteó por algunos portavoces la posibilidad de que el Presidente de la Comunidad Autónoma pudiera comparecer ante la Comisión al día siguiente, miércoles 25, para formular las alegaciones en persona. El acuerdo de dicha Mesa fue el de aceptar tal posibilidad pero para la reunión fijada en el calendario para el día 26 de octubre.

Se trataba de una posibilidad no prevista en el artículo 189 del Reglamento del Senado –tampoco expresamente excluida– pero que, junto a las alegaciones efectuadas por escrito, garantizaba la mejor defensa de la posición de la Comunidad Autónoma por su máximo responsable, al tiempo que permitía contar con la mayor información posible a los Senadores que debían adoptar el acuerdo, todo ello en el seno de un debate contradictorio en el que además participaría el Gobierno de España.

Junto a lo apuntado, se tuvo en cuenta que la intervención del Presidente autonómico en los debates de la Comisión se hubiera podido dar de forma natural si se hubiera optado por que la tramitación tuviera lugar en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 56 bis 2 del Reglamento del Senado.

Sin embargo el Presidente de la Comunidad Autónoma de Cataluña no hizo uso de esa posibilidad que formalmente le hizo llegar el Presidente del Senado en la misma comunicación en la que se le solicitaba la remisión de los antecedentes, datos y alegaciones que tuviera por oportunos, conforme al apartado 3 del artículo 189 del Reglamento. El Presidente de la Comunidad Autónoma, en escrito que llegó con un ligero retraso sobre el plazo concedido, sin perjuicio de lo cual fue admitido a trámite, remitió las alegaciones y designó representante al Delegado del Gobierno de la Generalitat en Madrid, *“y alternativamente, en el caso de que no fuera posible, (la) representación sería asumida por los senadores Sr Josep Lluís Cleries i Miquel-Angel Estradé”*.

La Mesa de la Comisión conjunta, reunida con los portavoces en la Comisión, acordó que el representante que el Presidente de la Comunidad Autónoma había nombrado pudiera asistir a la sesión de la Comisión conjunta y que fuera informado sobre los acuerdos que se adoptaran, pero descartó, por mayoría de sus miembros, que, habiéndose abierto la posibilidad al Presidente de la Comunidad Autónoma, su representante pudiera tomar la palabra en la sesión de la Comisión, lo que además no estaba exigido por el Reglamento, ni hubiera sido posible en el marco propio de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Sí que tomaron la palabra, en cambio, los Senadores Cleries y Estradé, aunque lo hicieron en los turnos que les correspondían como miembros de la Cámara y sin que llegaran a so-

licitar hacerlo como representantes –alternativos al Delegado del Gobierno catalán en Madrid– del Presidente de la Comunidad Autónoma.

La interpretación que se hizo del Reglamento fue que la asunción de “*la representación a estos efectos*” que señala el artículo 189.3 no lleva aparejada ineludiblemente la posibilidad de intervenir en las sesiones ni de Comisión ni de Pleno, posibilidad que excepcionalmente se había abierto para el Presidente de la Generalitat en los términos indicados. Como revela la contestación del Presidente de la Comunidad Autónoma al del Senado, también aquel abrigaba dudas de que su designación de representante hubiera sido correcta, pues esa es la razón que el mismo dio para designar a los Senadores Cleries y Estradé “*en el caso de que no fuera posible*” la del Delegado.

4. Las fases de Ponencia, Comisión y Pleno

La Ponencia se reunió al final de la mañana del día 26 de octubre y, tras el correspondiente debate, aprobó por mayoría una Propuesta en la que, tras constatar (1) “*La extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las Instituciones de la Generalitat de Cataluña*” así como (2) “*Que el Presidente del Gobierno planteó un requerimiento al Presidente de la Generalitat para que procediera al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de actuaciones gravemente contrarias al interés general, y que dicho requerimiento no ha sido atendido por el Presidente de la Generalitat*”, afirmó la procedencia de la aprobación de las medidas incluidas en el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, si bien introduciendo algunos condicionamientos y modificaciones en la mismas: además de alguna precisión técnica en los apartados E1 sobre la revisión jurisdiccional de los actos y disposiciones adoptados por la sustitución en el ejercicio de las competencias, E4 sobre ejercicio de las funciones del Gobierno de Cataluña y E8 sobre el ejercicio de la potestad disciplinaria, lo más relevante fue la adición del párrafo siguiente: “*Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 66.2 de la Constitución, las facultades de seguimiento y control de las medidas contenidas en el Acuerdo se atribuyen a la Comisión conjunta de las Comisiones General de Comunidades Autónomas y Constitucional*”.

La reunión de la Comisión conjunta tuvo lugar en la tarde del mismo día 26 de octubre, con la presidencia del Presidente del Senado.

Tras la presentación de la Propuesta de la Ponencia por un miembro de la misma intervino la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia y para las Administraciones Públicas. A continuación se produjo un único turno acumulado a favor de la Propuesta seguido de un también único turno en contra, igualmente acumulado, y de la intervención posterior de los Portavoces de los Grupos parlamentarios.

La solicitud formulada por diversas Senadoras designadas por parlamentos autonómicos de intervenir, al amparo de las previsiones del Reglamento relativas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, había sido rechazada en la reunión de la Mesa de la Comisión conjunta y sus portavoces, dado que la Comisión conjunta era un órgano distinto de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y no le eran automáticamente aplicables las reglas especiales de esta última.

La sesión de la Comisión conjunta se suspendió antes de la votación de la Propuesta para que se reuniera la Ponencia (todavía “viva”, como se había previsto), al objeto de revisar, en su caso, la Propuesta, como consecuencia del debate habido. Efectivamente, la Ponencia modificó su Propuesta para añadir un apartado en los términos siguientes:

«Respecto del apartado E.9, duración y revisión de las medidas. En este apartado se contemplan previsiones respecto de la posibilidad de plantear modificaciones o actualizaciones de las medidas, así como de anticipar su cese si cesasen las causas que lo motivan. Además, el Gobierno, atendiendo a la evolución de los acontecimientos y la gravedad de la situación, llevará a cabo una utilización proporcionada y responsable de las medidas aprobadas por el Senado, modulando su aplicación si se produjeran cambios en la situación u otras circunstancias que así lo aconsejen.»

La votación en la Comisión conjunta se realizó de forma nominal pública por llamamiento y se aprobó la Propuesta por 22 votos a favor y 5 en contra, sin abstenciones.

La sesión del Pleno del Senado tuvo lugar en la mañana del día 27 de octubre.

Las intervenciones se desarrollaron de manera similar a la Comisión, si bien quien intervino en nombre del Gobierno de España fue su Presidente. Tras los turnos acumulados a favor y en contra de la Propuesta, tuvo lugar la intervención de la representante del Grupo territorial catalán del Grupo Parlamentario de Unidos Podemos (*ex* artículo 85.1 del Reglamento del Senado), y seguidamente la de los Portavoces de los Grupos parlamentarios.

Así mismo se sustanciaron los turnos a favor y en contra de los nueve votos particulares admitidos a trámite. Previamente habían sido inadmitidos cinco de los presentados (por los Grupos Parlamentarios de Unidos Podemos, Esquerra y Nacionalista –en este último caso a iniciativa de los Senadores del PdeCat-CDC–, así como por el Senador Iñarritu y por los Senadores Mulet y Navarrete) porque suponían una oposición global a la Propuesta aprobada por la Comisión conjunta –y no una modificación o condicionamiento de esta–, en contra de lo dispuesto en los acuerdos de la Mesa del Senado. En cambio se admitieron a trámite –y se defendieron– otros nueve votos particulares (dos del Grupo Parlamentario Nacionalista, uno del Socialista, dos de Esquerra, tres de Unidos Podemos y uno del Popular).

En la votación en el Pleno se aprobaron por mayoría simple tres votos particulares: parcialmente uno del Grupo Parlamentario Nacionalista (a iniciativa de los senadores de Coalición Canaria integrantes del mismo) y los de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular. Incorporados así a la Propuesta de la Comisión conjunta, ésta se sometió a votación y fue aprobada por 214 votos a favor, 47 en contra y una abstención. Hubo cuatro Senadores ausentes.

La mayoría absoluta era de 134 Senadores (sobre un total de 266), por lo que se declaró cumplido el requisito establecido en el artículo 155.1 de la Constitución.

5. El acuerdo final del Senado

El texto finalmente aprobado por el Senado fue la suma de la Propuesta inicial de la Ponencia con las modificaciones introducidas en

Comisión y en Pleno que se han reseñado. Está disponible en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, XII Legislatura, nº 166, de 28 de octubre de 2017, así como en la siguiente dirección de internet:

http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BO-CG_D_12_166_1382.PDF

El Senado aprobó las medidas planteadas por el Gobierno, aunque introdujo modificaciones o condicionamientos entre los que cabe destacar los siguientes:

- la eliminación de las previsiones respecto al ejercicio por el Gobierno de España de las facultades del Gobierno de Cataluña en el ámbito del servicio público autonómico de comunicación audiovisual.

- la eliminación de la remisión a una autoridad gubernativa estatal de actos del Parlamento de Cataluña que fueran contrarios a la Constitución.

- la atribución, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 66.2 de la Constitución, de las facultades de seguimiento y control de las medidas contenidas en el Acuerdo a la Comisión conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional del Senado.

- el establecimiento de la obligación del Gobierno, atendiendo a la evolución de los acontecimientos y de la gravedad de la situación, de llevar a cabo una utilización proporcionada y responsable de las medidas aprobadas por el Senado, modulando su aplicación si se produjeran cambios en la situación u otras circunstancias que así lo aconsejen.

El propio día 27 de octubre de 2017 se publicaron en el Boletín Oficial del Estado los siguientes acuerdos:

- Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución.

- Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, por el

que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general, y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general.

V. ALGUNOS HECHOS POSTERIORES A LA AUTORIZACIÓN DEL SENADO

1. El mismo día en que el Senado aprobó la autorización al Gobierno se reunió el Consejo de Ministros y adoptó una serie de acuerdos que fueron objeto de publicación al día siguiente en el Boletín Oficial del Estado. Cabe destacar los siguientes:

– Real Decreto 942/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el cese del M.H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, don Carles Puigdemont i Casamajó.

– Real Decreto 943/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el cese del Vicepresidente de la Generalitat de Cataluña y de los Consejeros integrantes del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

– Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que se designa a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña, autorizadas por acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución.

– Real Decreto 945/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por

el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, la adopción de diversas medidas respecto de la organización de la Generalitat de Cataluña, y el cese de distintos altos cargos de la Generalitat de Cataluña.

– Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución.

En fechas posteriores se publicaron en el Boletín Oficial del Estado nuevas disposiciones adoptadas por el Gobierno de España de aplicación de medidas concretas.

El Boletín Oficial del Estado del día 16 de mayo de 2018 publicó el Real Decreto 291/2018, de 15 de mayo, por el que se nombra Presidente de la Generalidad de Cataluña a don Joaquim Torra i Pla, una vez elegido por el Parlamento de Cataluña en la sesión celebrada los días 12 y 14 de mayo de 2018.

2. Como se ha indicado anteriormente, el Acuerdo del Senado, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 66.2 de la Constitución, confirió a la Comisión conjunta las facultades de seguimiento y control de las medidas contenidas en dicho Acuerdo.

Ello ha permitido que durante el periodo de vigencia de las medidas autorizadas los Senadores y los Grupos parlamentarios pudieran presentar iniciativas parlamentarias en el ámbito material de la competencia de la Comisión conjunta, como cabe hacer en cualquier otra Comisión del Senado.

En virtud de lo anterior y desde el día 27 de octubre de 2017 hasta hoy, la Comisión conjunta se ha reunido en tres ocasiones para sustanciar comparecencias del Gobierno de España, dos del Secretario de Estado para las Administraciones Públicas los días 4 de diciembre de 2017 y 22 de marzo de 2018, y la tercera de la Vicepresidenta del Gobierno el día 18 de diciembre. El objeto genérico de las comparecencias ha sido el de informar acerca del desarrollo y ejecución de las medidas aprobadas por el Senado al amparo del artículo 155 de la Constitución.

En cambio, no ha tenido lugar la convocatoria de la Comisión conjunta para el ejercicio de la otra facultad que le atribuía el Acuerdo adop-

tado por el Senado. En efecto, en el Acuerdo se estableció que si, durante la aplicación de las medidas, se produjeran acontecimientos que obligaran al Gobierno de España, bien a plantear la necesidad de adoptar nuevas medidas inicialmente no aprobadas, bien a modificar las aprobadas (lo que, en ambos casos, requeriría la autorización del Senado), sería necesario que la Comisión conjunta ejerciera su competencia de elaborar una Propuesta sobre la nueva solicitud del Gobierno que se sometería a la consideración del Pleno de la Cámara.

3. Por su parte, el Tribunal Constitucional examinará la aplicación del artículo 155 de la Constitución a la Comunidad Autónoma de Cataluña pues ha admitido a trámite sendos recursos de inconstitucionalidad, uno formulado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario de Unidos Podemos y otro por el Parlamento de Cataluña como consecuencia de un acuerdo adoptado por su Diputación Permanente. El Tribunal ha considerado que dicho instrumento procesal puede emplearse para impugnar el acuerdo del Senado por considerar que este es susceptible de control de constitucionalidad al tratarse de un acto con fuerza de ley.

En lo que concierne al procedimiento seguido por el Senado, ambos recursos impugnan los dos mismos aspectos concretos:

– que la Mesa del Senado no rechazara de forma liminar la solicitud del Gobierno por entender que no se daban los requisitos establecidos en los artículos 155.1 de la Constitución y 189.1 del Reglamento del Senado.

– que no se permitiera la intervención, mediante un turno de palabra, del representante designado por el Presidente del Gobierno de Cataluña, es decir, del Delegado del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña en Madrid, en la sesión de la Comisión conjunta del jueves día 26 de octubre.

4. El día 2 de junio de 2018 ha tomado posesión el nuevo Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña tras las elecciones celebradas el día 21 de diciembre de 2017. Con ello ha tenido lugar el hecho que pone fin de forma automática a la aplicación del artículo 155 de la Constitución en dicha Comunidad Autónoma.

LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA REFORMA DEL SENADO

María LÓPEZ MORENO DE CALA

Letrada de las Cortes Generales

Letrada de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

Directora de Relaciones Internacionales

Senado

RESUMEN

La Comisión General de las Comunidades Autónomas se establece en la reforma del Reglamento del Senado de 1994, con la idea de ensayar la reforma de un futuro Senado en el que se potencie su carácter de Cámara territorial. No obstante, la tendencia a una actividad muy reducida en los trabajos de esta Comisión durante los años de su existencia, ha evidenciado la desconfianza en esta vía para llevar a cabo el control parlamentario al Gobierno en cuestiones territoriales, que se siguen reconduciendo preferentemente a las Comisiones específicas competentes por razón de la materia.

Palabras clave: Comunidades Autónomas, bicameralismo, reforma del Senado, Constitución, artículo 69, Reglamento del Senado, comisiones.

ABSTRACT

The General Committee of the Autonomous Communities was established in the reform of the Standing Orders of the Senate of 1994, in the idea of testing a future reform of the Senate in which its character of territorial Chamber is enhanced. However, the tendency to a very limited activity of this Committee during the years of its existence has evidenced the distrust in this way of carrying out the parliamentary control to the Government in territorial matters, which are redirected preferably to the competent Committees in each of the specific areas of interest.

Key words: Autonomous Communities, bicameralism, Senate reform, Constitution, article 69, Standing Orders of the Senate, Committees.

SUMARIO: I. LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: EL ORIGEN. *1. La estructura territorial del Estado en España: el Senado como Cámara territorial. 2. Los debates en torno a la reforma del Senado. 3. La reforma reglamentaria del año 1994.* II. PECULIARIDADES ORGÁNICAS DE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. *1. Composición. 2. Organización. 3. Funcionamiento.* III. FUNCIONES DE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. *1. Legislativas o de Informe. 2. De control. 3. Cláusula residual.* IV. BALANCE DE LAS ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. V. CONCLUSIONES

I. LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: EL ORIGEN

1. *La estructura territorial del Estado en España: el Senado como Cámara territorial*

La Constitución española establece, en su Título III, un sistema bicameral, en el que el Poder Legislativo reside en el Congreso de los Diputados y en el Senado, configurando a esta última como Cámara de segunda lectura (artículo 90.2 CE) y de “representación territorial” (artículo 69.1 CE).

A pesar de ello, las diferencias entre las funciones atribuidas al Congreso de los Diputados y al Senado no quedan lo suficientemente claras para la ciudadanía, que observa cómo el Senado, que debería ser la Cámara de representación territorial –según su definición constitucional–, reproduce en sus debates la misma confrontación por bloques ideológicos que se manifiesta en el Congreso de los Diputados, haciendo que el debate gire, en la mayor parte de las ocasiones, en torno a los principales temas de preocupación de la política nacional, y no tanto en torno a los intereses regionales o autonómicos. De ahí que, en un contexto de crisis económica y tras la aparición de nuevos partidos políticos que cuestionan la utilidad de algunas instituciones como el Senado, se haya llegado a cuestionar la conveniencia del mantenimiento de un sistema bicameral. Más aún en un sistema como el nuestro, de “bicameralismo imperfecto”, en el que, en caso de discrepancia, prevalece la voluntad del Congreso de los Diputados.

Históricamente, el bicameralismo responde a la necesidad de representación de intereses diferentes. Por eso, las relaciones entre las Cámaras se manifiestan, sobre todo, como *resolución de discrepancias* en el ejercicio de las funciones que cada una de ellas tiene constitucionalmente atribuidas, especialmente en el desarrollo del proceso legislativo.

En España, la resolución ordinaria de los conflictos viene condicionada por la distinta posición que ocupan el Congreso de los Diputados y el Senado en el proceso legislativo. La norma general que establece la Constitución española es que el Senado puede introducir vetos o enmiendas al texto legislativo que le remite el Congreso. Cuando el Senado impone un veto a un proyecto de ley aprobado por el Congreso, este puede ser levantado por la Cámara baja mediante la ratificación del texto inicial por

mayoría absoluta, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del veto. Cuando el Senado introduce enmiendas, éstas pueden ser aprobadas o rechazadas por el Congreso de los Diputados mediante mayoría simple (artículo 90.2 CE). La situación de discrepancia entre ambas Cámaras se resuelve, pues, ordinariamente, por la posición de prevalencia del Congreso de los Diputados en el proceso legislativo, sin necesidad de recurrir a medios de conciliación de tales diferencias.

Desde esta perspectiva, conviene recordar que la práctica totalidad de los proyectos de ley son enmendados en el Senado, y que esas enmiendas suelen ser respetadas en el Congreso de los Diputados, por lo que la actividad del Senado como *Cámara de segunda lectura o de perfeccionamiento de la ley* resulta incuestionable. Con más razón si tenemos en cuenta que la menor presión mediática que existe en el Senado permite una lectura más sosegada de la ley –a pesar de que los plazos sean más cortos–, y una mejora técnica de la misma.

Excepcionalmente, sí se halla previsto en la Constitución el empleo de mecanismos específicos de conciliación para una serie de supuestos concretos –*en relación con la autorización de cierto tipo de tratados internacionales, la celebración de determinados acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, y la distribución de recursos del Fondo de Compensación Interterritorial, o la aprobación de proyectos de reforma constitucional*–, en los que, si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso se intentará obtener por una Comisión mixta, compuesta por igual número de Diputados y Senadores. La Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por la mayoría reforzada que se establezca en cada caso.

En paralelo, esta concepción clásica del bicameralismo de resolución de conflictos entre intereses contrapuestos, ha ido evolucionando hacia un nuevo modelo de relación entre las Cámaras, que ya no es sólo de contraposición sino también de cooperación, con una voluntad de *integración de intereses*, que se ponen de manifiesto, en la mayoría de los casos, como consecuencia de la descentralización política o administrativa que se produce en los Estados modernos y que es expresión de la representación territorial. Así sucede en la gran mayoría de los Estados federales, que cuentan con una segunda *Cámara de representación territorial*. Y es también

el caso del Senado español, que se constituye como sede en la que pueden representarse los intereses regionales, siendo aquí donde la diversidad de esta Cámara respecto del Congreso de los Diputados parece más difícil de explicar.

Un sistema bicameral puede servir, efectivamente, para permitir una segunda lectura o una reflexión más pausada en el procedimiento legislativo, para aumentar el control del Gobierno, y para garantizar una mayor publicidad del debate legislativo y una mayor información de la opinión pública. Y, desde esta perspectiva, el Senado en España cumple su función. Pero también puede servir para diversificar la representación democrática de la ciudadanía y contribuir a una mejor relación entre los poderes territoriales. De tal manera que el ciudadano se encuentre ante una dualidad de representación: como ciudadano de un país (en el Congreso de los Diputados), y como ciudadano de un territorio (en el Senado). Pero es en este aspecto en el que se aprecia más claramente el desajuste entre una Cámara que se define como “de representación territorial” y la realidad de su funcionamiento como Cámara casi exclusivamente de segunda lectura. Como sucede también en otros ordenamientos federales europeos, se ha acabado imponiendo la lógica de partidos a las pretensiones de representatividad territorial de las segundas Cámaras. Si la separación de poderes horizontal entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo ha sido sustituida, de facto, por la *separación de poderes entre el Gobierno y la oposición*, en lo que Thoma denominara el monismo de poderes – que acerca en una sola mano Gobierno y Parlamento –, algo similar podría decirse de la separación vertical de poderes, reflejo de la relación entre los poderes territoriales del Estado, teóricamente representada en las segundas Cámaras en los ordenamientos federales, pero superada, en la práctica, por una tendencia a la nacionalización de la vida política, que hace que sólo se aprecie el papel constitucional de las mismas cuando las mayorías políticas no coinciden en ambas Cámaras.

Con todo, la tendencia a un *federalismo cooperativo* en las relaciones entre las dos Cámaras sí puede observarse en el sistema español. Son varias las manifestaciones de la cooperación entre ambas Cámaras. La propia Constitución y los Reglamentos de las Cámaras contemplan la posibilidad de creación de *Comisiones mixtas Congreso-Senado*, compuestas por miembros de ambas Cámaras, como lo son actualmente: las Comisiones mixtas para

las relaciones con el Defensor del Pueblo y con el Tribunal de Cuentas, la Comisión mixta para el control parlamentario de RTVE, la Comisión Mixta de Seguridad Nacional, la Comisión Mixta para el estudio del problema de las drogas, o la Comisión mixta para la Unión Europea, que centraliza el estudio de todas las cuestiones relacionadas con la Unión Europea y, de manera muy especial, el control del principio de subsidiariedad. Así mismo, se ha llegado a hablar de una suerte de “división del trabajo” entre las Cámaras, en forma de especialización por materias. En este campo tienen importancia, fundamentalmente, las *Comisiones especiales de estudio* que se constituyen en cada Cámara. Y aquí ha sido especialmente destacable la labor del Senado, precisamente por el carácter más pausado y menos mediático de la Cámara, que ha permitido un trabajo considerablemente mayor en proporción en este ámbito. Hay que mencionar también, la posibilidad, excepcionalmente, de celebración de *sesiones conjuntas de las Cámaras*, para el ejercicio de las competencias no legislativas relacionadas con la Corona y establecidas de manera tasada en la Constitución así como para ciertos actos solemnes que la práctica tiende a que se celebren en común (como por ejemplo, la apertura de la Legislatura por el Rey), fuera de los cuales no caben sesiones conjuntas de los Plenos del Congreso y del Senado. Finalmente, en el funcionamiento ordinario de las Cámaras, se reúnen con una cierta periodicidad las *Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado* en sesión conjunta, para la autorización de acuerdos que afectan a las dos Cámaras.

Puede hablarse, por tanto, de una complementariedad entre ambas Cámaras, dentro de un sistema bicameral que, si se quiere preservar, podría mantenerse en sus mismos términos, aceptando el carácter de Cámara de segunda lectura del Senado, con todos los beneficios inherentes al hecho de contar con una doble lectura, pero asumiendo su limitada representatividad territorial (lo que no parece muy acorde con el signo de los tiempos); o bien potenciarse, precisamente acentuando la diversidad de los intereses de una y otra Cámara.

Este ha sido el enfoque seguido preferentemente en los distintos planteamientos políticos y doctrinales, la de potenciar la representación por el Senado de los intereses territoriales, como elemento distintivo respecto del Congreso de los Diputados. Es, además, la única manera de dar entrada a las Comunidades Autónomas en la elaboración de la política general del Estado,

en la que ahora mismo no participan directamente por carecer de una instancia clara para tal fin. Por ello, casi desde su creación en 1978, hemos asistido a un *debate sobre la reforma del Senado*, en la línea de profundizar en su naturaleza de Cámara territorial y mejorar así el funcionamiento de conjunto de un sistema en el que las Comunidades Autónomas desarrollan funciones importantes y son parte decisiva del Estado, que se define, por ello, como Estado autonómico. Con este objetivo, se han adoptado distintas medidas. La principal fue la creación de una *Comisión especial de representación de los intereses de las Comunidades Autónomas*, que debía servir como ensayo para una futura reforma del Senado, y que recibió la denominación de Comisión General de las Comunidades Autónomas. También la posibilidad de constituir *Grupos territoriales* dentro de los Grupos Parlamentarios, para la defensa de iniciativas de contenido regional. O la facultad de uso de otras lenguas como el euskera, catalán, gallego o valenciano, que tengan el carácter de cooficiales en alguna Comunidad Autónoma, además del castellano, en todas las actividades de la Comisión General o, desde el 1 de enero de 2011, también en el Pleno, en las intervenciones que tengan lugar con ocasión del debate de proposiciones de carácter no legislativo, así como en la presentación de escritos en el Registro de la Cámara o en los que los ciudadanos o las instituciones se dirijan al Senado. Intentos que se han tildado de insuficientes para representar verdaderamente el interés autonómico – pues no afectan ni a la composición del Senado ni a sus funciones –, pero que al menos inician un proceso de progresiva atención a los intereses regionales.

Precisamente, la Comisión General de las Comunidades Autónomas está pensada para celebrar debates generales sobre política autonómica y sobre asuntos sectoriales, con presencia del Gobierno nacional y de los Gobiernos autonómicos (que no tienen participación en ninguna otra Comisión de la Cámara), además de los Senadores de la propia Comisión. Con independencia del mayor o menor uso de esta facultad, que luego analizaremos, esto tiene importancia porque, como veremos, además de los debates sectoriales que han tenido lugar en el seno de la Comisión, ha permitido que en la XII Legislatura se haya aprobado la constitución de una Ponencia especial para estudiar un pacto sobre la Educación entre todas las fuerzas políticas, en la que han podido participar todos los Consejeros de Educación de las Comunidades Autónomas. De esta manera, se visibiliza el carácter territorial del Senado, frente al Congreso de los Diputados,

donde este mismo debate tiene lugar en la Comisión de Educación, sin la presencia de las Comunidades Autónomas, que son realmente las que tienen las competencias en materia de Educación.

2. Los debates en torno a la reforma del Senado

En España, en el seno del Senado, se han constituido, en casi todas las Legislaturas, Ponencias especializadas para estudiar las líneas de una posible reforma del Senado (legislaturas V-VIII, X y XII). También en la presente Legislatura, con la intención de recoger y continuar los trabajos realizados hasta ahora. Se podrían resumir en dos líneas fundamentales de trabajo las orientaciones generales acerca de una futura reforma del Senado:

a) Una primera línea de trabajo estaría orientada a la ***reforma de las funciones del Senado***. Este fue el trabajo central de la *Ponencia que se creó durante la X Legislatura*, y que se dirigía a *reforzar las funciones constitucionalmente atribuidas al Senado*, dentro del modelo de bicameralismo imperfecto definido por nuestro texto constitucional. Es decir, respetando la prevalencia del Congreso en caso de discrepancia, pero mejorando la posición del Senado en el ejercicio de las funciones parlamentarias, sobre la base de su dimensión territorial.

b) Una segunda línea de trabajo estaría orientada a la ***reforma de la composición del Senado***, que se adapte mejor a sus nuevas funciones reforzadas. Un enfoque más complejo que aún no ha sido abordado, pero del que sí se han realizado numerosas reflexiones doctrinales¹.

La *Ponencia de estudio para reforzar las funciones del Senado*, creada al comienzo de la X Legislatura, celebró un total de 27 sesiones de trabajo y 13 comparecientes. Tras estas sesiones de trabajo, la Ponencia no emitió Informe final de conclusiones. No obstante, pueden destacarse las

¹ SAIZ ARNAIZ, A.: “El Senado y las Comunidades Autónomas”. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 41, 1995, pp. 293-321; TORRES DEL MORAL, A.: “Veinticinco años de Senado”. *Revista de Derecho Político*, nº 58-59, 2003-2004, pp. 427-448; GARCÍA PECHUÁN, M.: “La reciente reforma reglamentaria del Senado (encuadre y significado de la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas)”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 32, 1994, pp. 87-119; o AJA, E.: “Las Comunidades Autónomas y la reforma del Reglamento del Senado”. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 35, Fascículo 2, 1993, pp. 11-18.

principales medidas de reforma que se proponían, algunas de las cuales dieron lugar a diversas iniciativas no legislativas de control al Gobierno. Así, en primer lugar, establecer que, en las leyes con incidencia autonómica, el Senado realice la primera lectura y, en caso de discrepancia, se acuda a métodos de conciliación (como por ejemplo, en el caso de la reforma de los Estatutos de Autonomía, la delegación de competencias en las Comunidades Autónomas, la financiación autonómica, las lenguas españolas o la organización y financiación de entidades locales). En segundo lugar, determinar que se realice en el Senado (y no en el Congreso de los Diputados) la toma en consideración de las iniciativas legislativas propuestas por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. Y, en tercer lugar, establecer unos requisitos más exigentes para que el Congreso de los Diputados rechace las propuestas del Senado en el procedimiento legislativo ordinario. E Incluso se proponía aumentar los plazos de tramitación del Senado de dos a cuatro meses en el procedimiento legislativo ordinario, tanto en los supuestos en que tuviera la primera lectura, como en los que continúe siendo la Cámara de segunda lectura. Además, se planteó también la posibilidad de realizar, con carácter obligatorio, un debate previo de aquellos proyectos y proposiciones de ley que deban iniciar su tramitación en el Congreso de los Diputados cuando incidan sobre competencias autonómicas especialmente relevantes, como la sanidad, la educación o las infraestructuras. O, en fin, establecer la obligatoriedad del Gobierno de comparecer ante el Senado para informar de las Conferencias Sectoriales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En cuanto al debate sobre la *reforma de la composición del Senado*, la situación de partida es una Cámara compuesta por 266 senadores (en la actualidad) –un número algo inferior a los 350 diputados del Congreso–, que son elegidos sólo parcialmente en atención a su pertenencia a una Comunidad Autónoma (aproximadamente en un 20%). La mayor parte de los Senadores son *elegidos en circunscripciones provinciales* (actualmente, 208 senadores). En cada provincia se eligen cuatro Senadores (salvo en Ceuta y Melilla y en las islas, en donde se elige un número menor). Se trata de una elección directa, como en el Congreso de los Diputados, en la que cada elector puede dar hasta tres votos, con la especialidad de que pueden elegir a candidatos de distintas fuerzas políticas. De este modo, el sistema electoral empleado tiene el efecto de que normalmente la fuerza política con más votos de cada circunscripción se ha llevado tres de los cuatro escaños que se reparten en cada provincia, dando lugar, en muchas

ocasiones, a mayorías más amplias en el Senado que en el Congreso de los Diputados, como ocurre en la actualidad. Por otro lado, se encuentran los Senadores *designados por los Parlamentos autonómicos*, a razón de uno fijo por Comunidad Autónoma y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio (artículo 69. 5 de la Constitución). Este segundo grupo de Senadores es variable y depende de las variaciones en la población de las Comunidades Autónomas (especialmente de Andalucía, Valencia, Madrid o Cataluña, que son las que mayor número de senadores designan a través de sus Parlamentos autonómicos). Esta designación se configura como una elección indirecta o de segundo grado, en cuanto son designados por representantes electos (los diputados de los Parlamentos autonómicos). El único requisito que la Constitución exige es el de asegurar la adecuada representación proporcional, lo que supone atribuir, en lo posible, a cada Grupo Parlamentario del respectivo Parlamento regional un número de escaños proporcional a su fuerza numérica. Cada Comunidad Autónoma regula en su Estatuto, Ley autonómica o Reglamento de la Cámara el procedimiento de elección. Algunas Comunidades Autónomas exigen o admiten que la elección recaiga en miembros de su Parlamento, con la consecuencia de que el elegido asume un doble mandato. Otras, por el contrario, excluyen esta exigencia y permiten la designación como Senador de personas que no pertenecen a ese Parlamento. También suele requerirse ser residente en la Comunidad de la que procede la designación. En la presente Legislatura, el número total de senadores designados por las Comunidades Autónomas asciende a un total de 58.

El problema, como apuntábamos, es que, una vez elegidos, se reproduce en el Senado la misma oposición por bloques ideológicos que en el Congreso de los Diputados, sin una aparente relación con el carácter territorial de la Cámara, lo que hace difícil entender la diferencia entre el trabajo realizado en una y otra Cámara. Por eso, algunas de las propuestas de cara a la reforma de un futuro Senado, avanzadas ya con el *Informe de las Autonomías de 1988*, con ocasión de los debates sobre la creación de una Gran Comisión de las Autonomías, apuntaban a un futuro Senado compuesto sólo por senadores de este segundo tipo (designados por las Comunidades Autónomas). De esta manera, podrían constituirse por Grupos territoriales –y no por Grupos políticos, como en el Congreso de los Diputados –, a semejanza del Bundesrat, pero sin la pérdida de legitimidad democrática que se produciría de optarse completamente por un sistema como el alemán,

en que la designación procede directamente de los Gobiernos regionales y no de los Parlamentos. Y se trataría de un Senado indisoluble por el presidente del Gobierno, que se renovarían con ocasión de las elecciones a los Parlamentos autonómicos. Proponían, por ello, como ensayo de este futuro Senado, una Gran Comisión de las Autonomías formada por todos los senadores autonómicos (*una propuesta de este tipo, daría lugar, en la presente Legislatura, a una composición de 58 miembros, no muy distinta de los actuales 52 miembros de la Comisión General*). Sin embargo, como veremos al analizar la composición de esta Comisión, finalmente se optó por configurarla con el mismo carácter híbrido que actualmente ostenta el Senado en su composición parlamentaria – para garantizar el sistema de mayorías de la Cámara –, aunque con algunas especialidades derivadas de su carácter peculiar, que llevan a conceder ciertos derechos a los senadores de este tipo.

3. La reforma reglamentaria del año 1994

Como ya hemos adelantado, una de las principales medidas adoptadas para potenciar el carácter territorial del Senado fue la creación de la denominada Comisión General de las Comunidades Autónomas, mediante la reforma del Reglamento del Senado del año 1994². Para entender el origen de esta reforma, habría que remontarse al segundo de los debates sobre el estado de las autonomías, que tuvo lugar en diciembre de 1987, en el que una moción de *Convergència i Unió* instaba a la Comisión competente a estudiar la modificación del Reglamento con el fin de adaptarlo a la condición de Cámara territorial que la Constitución le asigna al Senado. El proceso de reforma del Reglamento se plasmó en una propuesta que fue impulsada a lo largo de la IV Legislatura y continuada durante la V Legislatura, hasta su aprobación por el Pleno del Senado el día 11 de enero de 1994. Uno de los puntos clave de la reforma fue la introducción de la posibilidad del uso de las lenguas cooficiales, además del castellano, en los debates de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (artículo 56 bis 9 del Reglamento del Senado), luego extendida a los debates del Pleno, en los términos señalados anteriormente, a partir del 1 de enero de 2011. Pero la

² Para un análisis más pormenorizado sobre la gestación de la reforma del Reglamento del Senado de 1994, ver GARCÍA-ESCUDERO, P.: “La Comisión General de las Comunidades Autónomas (reforma del Reglamento del Senado)”. *Revista de Administración Pública*, nº 133, pp. 485-489.

esencia de la reforma del año 1994 consistió en la creación de la propia Comisión General de las Comunidades Autónomas, a la que finalmente se atribuye carácter legislativo, además de un listado de 23 funciones recogidas en el artículo 56 del Reglamento del Senado, que analizamos a continuación.

II. PECULIARIDADES ORGÁNICAS DE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. Composición

De acuerdo con el artículo 51. 3 del Reglamento del Senado, “En la Comisión General de las Comunidades Autónomas, cada Grupo Parlamentario designará *el doble de los miembros que le correspondan en las demás Comisiones del Senado*”. Así, actualmente, esta Comisión cuenta con 52 miembros (el doble de los 26 miembros con los que cuentan las Comisiones ordinarias del Senado, en la presente Legislatura). Además, todos los *Senadores designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, que no sean miembros de la Comisión, tendrán derecho de asistencia (como en las demás Comisiones del Senado), y, además, de participación, mediante su inscripción en el registro de oradores previsto a tal efecto, y podrán hacer uso de la palabra en todos los debates de la misma (a diferencia de las restantes Comisiones, en las que sólo pueden intervenir para la defensa de iniciativas propias). Igualmente, podrá intervenir en las sesiones de la Comisión, *el Gobierno* (como en cualquier otra Comisión), y los *presidentes o miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas* designados para ello (artículo 56 bis 2 del Reglamento del Senado), que sólo pueden intervenir en esta Comisión en el Senado.

2. Organización

Para la organización de sus trabajos, la *Mesa de la Comisión General de las Comunidades Autónomas* estará integrada por el presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios, observándose para su elección las mismas normas que para la elección de la Mesa del Senado (artículo 55 del Reglamento del Senado). Es decir, estará compuesta por siete miembros, como la Mesa del Senado, y a diferencia de las demás Comisiones, en que la Mesa está formada por cinco miembros, al contar únicamente con dos secretarios.

Además, a diferencia de otras Comisiones, se menciona expresamente como trámite para la fijación del orden del día y la ordenación de los debates, la audiencia a los Portavoces de los Grupos en la Comisión (artículo 56 bis 4 del Reglamento del Senado), institucionalizando así la *Junta de Portavoces de la Comisión General de las Comunidades Autónomas*, que a pesar de ser la práctica habitual también en otras Comisiones, no se encuentra expresamente prevista en el Reglamento del Senado³.

3. *Funcionamiento*

La *convocatoria* de la Comisión General de las Comunidades Autónomas se produce a instancias de su presidente o del presidente del Senado a iniciativa propia, del Gobierno o de alguno de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, o de un tercio de los miembros de la Comisión.

Esta facultad de convocatoria por un tercio de los miembros de la Comisión se ha utilizado en dos ocasiones en el año 2013. Por sendos escritos de 15 de octubre de 2013 y de 7 de noviembre de 2013, 20 Senadores, miembros de la Comisión General de las Comunidades Autónomas solicitaron, al amparo del artículo 56 bis 3 del Reglamento del Senado, la convocatoria de la Comisión General de Comunidades Autónomas para informar acerca del contenido autonómico del Proyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), y del Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, encomendándose su tramitación, respectivamente, a la Comisión de Educación y Deporte del Senado y a la Comisión de Entidades Locales del Senado, y abriéndose un plazo para la presentación de enmiendas que es el mismo que tuvo la Comisión General de las Comunidades Autónomas para informar acerca de su contenido autonómico (conforme al artículo 56 b) del Reglamento del Senado).

El *orden del día* se fijará por su presidente, oída la Mesa y la Junta de Portavoces (artículo 56 bis 4 del Reglamento del Senado), pudiendo incluir un tercio de los miembros de la Comisión un asunto con carácter

³ RIPOLLÉS SERRANO, M.R.: “Breve nota sobre la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado”. *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº 8, 2002, p. 12.

prioritario (como establece el artículo 71. 2 del Reglamento del Senado de modo genérico para todas las Comisiones). Además, como especialidad de esta Comisión, para cada punto del orden del día se fijará un *registro de oradores*, que permanecerá abierto hasta media hora antes del inicio de la sesión, y que se ha venido interpretando, en el uso parlamentario, como el turno reservado a los senadores designados por las Comunidades Autónomas que no sean miembros de la Comisión, como un guiño al carácter eminentemente territorial de la misma. A la vista del número de las intervenciones solicitadas, el presidente, oída la Mesa y los Portavoces, fijará el orden y duración de aquéllas y la ordenación del debate, incluyendo para cada punto del orden del día un turno final de fijación de posiciones de los Portavoces de la Comisión. Si el Gobierno solicitase el uso de la palabra, iniciaría el correspondiente punto del orden del día.

De esta manera, la ordenación usual de un debate en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas suele comenzar con la comparecencia de un miembro del Gobierno, seguida de la intervención de todos los presidentes o miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que se encuentren presentes, a los que el Gobierno contesta, pudiendo solicitar intervenir en cualquier momento (artículo 84. 4 del Reglamento del Senado). A continuación, intervendrían los senadores designados por las Comunidades Autónomas que no sean miembros de la Comisión, que se hayan inscrito previamente en el turno de oradores reservado a los mismos por la práctica parlamentaria, a los que también contestará el Gobierno, usualmente de forma agrupada. Finalmente, intervendrán los Portavoces de cada uno de los Grupos Parlamentarios en la Comisión, que tienen, por la propia naturaleza de la ordenación del debate, un protagonismo menor que en otras Comisiones, por cuanto el debate central del Gobierno con los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas se produce en la primera parte de la sesión de la Comisión, y continúa después con los senadores autonómicos, sin que muchos de los miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas se encuentren ya presentes, de hecho, en la recta final del debate. Por su propia configuración, éste tiene normalmente una duración muy superior al de otras comparecencias de miembros de Gobierno en las Comisiones ordinarias del Senado. Por ello, el debate con los Grupos Parlamentarios que se produce al final de la sesión, queda, en este caso, en un segundo plano, y se observa así la prevalencia que, en la práctica parlamentaria, acaba adquiriendo el debate desde una

lógica territorial en esta Comisión. Desde este punto de vista, la Comisión General cumple con el objetivo para el que fue concebida, si bien la propia complejidad del formato diseñado y la larga duración de los debates, acaba desincentivando la presencia habitual de miembros del Gobierno ante la misma, por la mayor dificultad de un control parlamentario que se da, en este caso, no sólo, ni principalmente, ante los distintos Grupos políticos, sino, sobre todo, ante los Gobiernos de cada una de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, además de la facultad de constituir Ponencias reconocida a todas las Comisiones (artículo 65 del Reglamento del Senado), el artículo 56 bis 5 del Reglamento del Senado establece la posibilidad de constituir *Ponencias para el examen previo de cuestiones que afecten de modo específico a alguna Comunidad Autónoma en particular*, en las que podrán intervenir todos los senadores designados por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma afectada; o encomendar la elaboración de *Informes individuales* previos sobre estas cuestiones a cualquiera de sus miembros, a propuesta de su presidente y con la aprobación de la mayoría de la Comisión. Una facultad que, de momento, no ha sido utilizada por la Comisión en el desarrollo de sus trabajos.

III. FUNCIONES DE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El Reglamento del Senado contiene, en su artículo 56, un listado de 23 funciones que atribuye expresamente a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que, en aras de la mayor simplificación posible, vamos a clasificar genéricamente entre las funciones legislativas o de Informe (que son la mayoría de las funciones que se encomiendan a esta Comisión), y las funciones de control al Gobierno, entendido en un sentido amplio.

1. Legislativas o de Informe

De acuerdo con el artículo 56 bis 6 del Reglamento del Senado, cuando la Mesa de la Cámara encomiende a la Comisión General de las Comunidades Autónomas la tramitación de iniciativas legislativas, ésta observará en su funcionamiento lo establecido para las demás Comisiones del Senado (en los artículos 61 a 83 del Reglamento del Senado). Es decir, se trata de una Comisión de carácter legislativo, que dictaminará, como

cualquier otra Comisión legislativa, sobre los proyectos o proposiciones de ley que le remita la Mesa del Senado.

No obstante, también interviene en los textos legislativos que no le corresponda tramitar por razón de la materia. Y es aquí donde se aprecian las especialidades reglamentarias de esta Comisión.

Siguiendo el iter legislativo, lo primero que llama la atención es que se atribuye a la Comisión General la facultad de *ejercer la iniciativa legislativa*, mediante proposiciones de ley (artículo 56 s) del Reglamento del Senado), en cuya tramitación se atenderá a los requisitos previstos en el artículo 108 del Reglamento del Senado para las que se deban a la iniciativa de los únicos sujetos legitimados hasta la creación de esta Comisión – un Grupo Parlamentario o 25 senadores –, es decir, formulación en texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y, en su caso, de una Memoria en la que se evalúe su coste económico.

A continuación, en la tramitación de cualquier texto legislativo (o de cualquier iniciativa) en el Senado, podrá solicitarse a la Comisión General *informar acerca del contenido autonómico* de la misma, debiendo emitir su informe, en el caso de las iniciativas legislativas, en el plazo de enmiendas que se le atribuye a la Comisión competente por razón de la materia, esto es, diez días ampliables a cinco más desde su publicación (artículo 197 de Reglamento del Senado), o cuatro días naturales en caso de procedimiento de urgencia, de manera que pueda remitir su Informe a la Comisión respectiva en tiempo para que ésta pueda tenerlo en cuenta al dictaminar sobre el proyecto o proposición de ley. A tales efectos, se remiten en bloque todas las iniciativas a la Comisión, con la idea de que aquélla se pronuncie, en su caso, sobre aquéllas que tengan especial relevancia autonómica, respecto de las que se inste su actuación. Incluso algún autor ha planteado la conveniencia de remitir los trabajos sobre proyectos o proposiciones de ley a la Comisión, antes de que hayan tenido entrada en el Senado, durante su tramitación en el Congreso de los Diputados, de modo que se facilite el cumplimiento del plazo⁴. En los dos casos en los que se ha utilizado este

⁴ ARBÓS, X.: “El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma”. *Revista de las Cortes Generales*, nº. 24, 1991, p. 28.

procedimiento, se ha observado, sin embargo, que el plazo ha resultado razonablemente suficiente.

Durante los debates sobre la creación de la Comisión General, una de las claves fue precisamente qué se entendía por “contenido autonómico”, para determinar las leyes sobre las que debía informar esta Comisión (haciéndose algún paralelismo con las denominadas “leyes federativas” en Alemania), y quién calificaba qué leyes tenían este carácter, planteándose la posibilidad de que fuera la propia Mesa del Senado. Finalmente, se optó, en la práctica parlamentaria, por remitir en bloque todas las iniciativas a la Comisión, en el entendido de que serán los Grupos parlamentarios quienes insten la actuación de la Comisión para informar sobre las que consideren que tienen mayor relevancia autonómica.

Como aplicaciones concretas de la función de informar establecida con carácter general para todos los textos legislativos, se recogen, además, en los apartados j) a o) del artículo 56 del Reglamento del Senado, una serie de atribuciones de informe en relación con *los proyectos de ley marco; las leyes orgánicas de transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas; los proyectos de ley de armonización de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas; las secciones del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado que afecten al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas; los proyectos de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial; la autorización del Senado solicitada por el Gobierno para adoptar las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales y legales, o prevenir su actuación cuando atente gravemente al interés general de España, según lo previsto en los artículos 155. 1 de la Constitución y 189 del Reglamento del Senado; y la propuesta del Gobierno de disolución de los órganos de las Corporaciones Locales, en el supuesto de que su gestión sea gravemente dañosa para los intereses generales o que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales.*

En los últimos años, únicamente se han tramitado en la Comisión dos **reformas estatutarias**. En el año 2013, una reforma de calado técnico de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, con el único objetivo de introducir la figura del decreto-ley en su régimen jurídico, mediante la inclusión de un nuevo punto

en el artículo 30 para habilitar al Gobierno regional a dictar disposiciones legislativas provisionales en forma de decreto-ley, estableciéndose así mismo sus límites materiales y los trámites para su convalidación por la Asamblea Regional. A esta propuesta de reforma no se presentaron en el Senado enmiendas ni propuestas de veto, por lo que se sustanció directamente en el Pleno a través de un debate de totalidad, sin pasar por la Comisión General de las Comunidades Autónomas, resultando aprobada en la sesión plenaria de 21 de noviembre de 2013. En el año 2014, con un mayor calado político, se procede a la tramitación de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha, con el objetivo de reducir el número de diputados autonómicos, “en aras de un mayor equilibrio entre la austeridad y la adecuada representatividad”, según reza el preámbulo de la propuesta de reforma. A esta propuesta de reforma se presentaron tres vetos, de los grupos parlamentarios Socialista, de Entesa Catalana Pel Progrès de Catalunya y Mixto, que fueron rechazados en Comisión, además de diez enmiendas, que fueron debatidas en la Comisión sin resultar incorporadas al Informe de la Ponencia, que quedó aprobado como Dictamen de la Comisión, sin alteración alguna respecto del texto remitido por el Congreso de los Diputados.

También en el año 2013, destacó como novedad el desarrollo del procedimiento para sustanciar la *solicitud de emisión de informes de contenido autonómico*, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 56 b) del Reglamento del Senado, que ha sido utilizado en dos ocasiones, en relación con dos leyes fundamentales –la Ley Orgánica de mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) y la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local–, y que ha permitido tener un debate sectorial sobre estas cuestiones en el seno de la Comisión General entre el Gobierno central, los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y los Portavoces de la Comisión General, con la presencia de los ministros de los ramos correspondientes.

Así, por escrito de 15 de octubre de 2013 (nº registro 55380), 20 Senadores, miembros de la Comisión General de las Comunidades Autónomas solicitaron, al amparo del artículo 56 bis 3 del Reglamento del Senado, la convocatoria de esta Comisión para informar acerca del contenido autonómico del Proyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), que tuvo entrada en el Senado el día 14 de octubre de 2013, encomendándose su tramitación a la Comisión de Educación y Deporte del

Senado y abriéndose un plazo para la presentación de enmiendas, en el que la Comisión General podría informar, en su caso, acerca de su contenido autonómico (artículo 56 b) del Reglamento del Senado).

Por su parte, por escrito de 7 de noviembre de 2013 (nº registro 60408), 20 Senadores, miembros de la Comisión General de las Comunidades Autónomas solicitaron, al amparo del artículo 56 bis 3 del Reglamento del Senado, la convocatoria de esta Comisión para informar acerca del contenido autonómico del Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que tuvo entrada en el Senado el día 7 de noviembre de 2013, encomendándose su tramitación a la Comisión de Entidades Locales del Senado y abriéndose un plazo para la presentación de enmiendas, en el que la Comisión General podría informar, en su caso, acerca de su contenido autonómico (artículo 56 b) del Reglamento del Senado).

El procedimiento utilizado en su tramitación, según lo acordado por la Mesa y los Portavoces de la Comisión, fue, en ambos casos, la designación de una Ponencia para la elaboración del Informe y la apertura de un plazo para la presentación de votos particulares por los Senadores discrepantes. A continuación, se celebró sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas para el debate y aprobación del Informe de la Ponencia, así como de los votos particulares emitidos por los Ponentes disconformes con aquel.

El debate en Comisión comenzó con la presentación y defensa del informe de la Ponencia por uno de sus miembros, seguido de un turno de defensa de los votos particulares. Al amparo del artículo 84.4 del Reglamento del Senado, los miembros del Gobierno pueden intervenir siempre que lo solicitaren. Haciendo uso de esta potestad, intervinieron, en sendas sesiones de la Comisión, el Ministro de Educación, Cultura y Deporte, Sr. Wert, y el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Sr. Montoro. A continuación, intervinieron los representantes de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas presentes en la Comisión, por su orden protocolario habitual. Seguidamente, tomaron la palabra los oradores inscritos en el Registro de oradores (como especialidad de la Comisión, al amparo de lo establecido en el artículo 56 bis 4 del Reglamento del Senado), dando por concluida la sesión con un turno general de los Portavoces.

Finalizado el debate, se suspendió la sesión y se reunió la Ponencia para la modificación, en su caso, del texto del Informe, que en ninguno de los dos casos sufrió modificación alguna respecto del texto presentado por la Ponencia. Por consiguiente, finalizada la reunión de la Ponencia, se reanudó la sesión de la Comisión para proceder a la votación del texto del Informe original de la Ponencia, que resultó aprobado en ambos casos y remitido por el presidente de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, junto con los votos particulares rechazados, a la Mesa de la Cámara, para su remisión, respectivamente, a las Comisiones de Educación y Deporte y de Entidades Locales del Senado.

2. *De control*

En el ámbito del control de la acción del Gobierno, se establece que *la Comisión debe ser informada por el Gobierno* de los acuerdos que aquél celebre con las Comunidades Autónomas o que se alcancen en los órganos de cooperación y coordinación bilateral o multilateral, en especial, el Consejo de Política Fiscal y Financiera; de los procedimientos formalizados ante el Tribunal Constitucional contra normas o actos de las Comunidades Autónomas, así como de la conflictividad entre éstas y el Estado; y de determinadas cuestiones relacionadas con la Unión Europea, como los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia regional o autonómica, y la cuantía y distribución de los Fondos de aquélla destinados a la corrección de desequilibrios regionales o interterritoriales en España (apartados e), f), g), p) y r) del artículo 56 del Reglamento del Senado).

Además, *la Comisión tiene una serie de facultades de propuesta*, y así, puede formular al Gobierno sus criterios respecto de la representación española en todos aquellos foros internacionales donde haya una representación territorial; puede proponer al Pleno del Senado mociones respecto a asuntos de su competencia (como el resto de las Comisiones); puede proponer a los poderes públicos recomendaciones sobre cuestiones de su competencia; puede promover la cooperación y coordinación entre las diversas Administraciones públicas en materias de su competencia; y debe pronunciarse sobre la necesidad de autorización por las Cortes Generales de los convenios que las Comunidades Autónomas celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios de su competencia, así como sobre la

propia autorización, proponiendo al Pleno su otorgamiento, denegación o autorización condicionada (apartados q), u), i), h) y d) del artículo 56 del Reglamento del Senado).

Finalmente, el Reglamento del Senado se refiere, en sus artículos 56 bis 7 y 56 bis 8, a la celebración anual de un *debate sobre el estado de las autonomías* en el seno de la Comisión y del Pleno, respectivamente. Una facultad que ha caído en desuso (sólo existen tres precedentes de su celebración en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en los años 1994, 1997 y 2005; y, antes de su existencia, en el Pleno, en los años 1985, 1987 y 1993), y que ha venido a ser sustituida de facto por la *Conferencia de Presidentes Autonómicos* (constituida en el año 2004, y convocada, desde entonces, siempre a propuesta del Gobierno, en los años 2005, 2007, 2009, 2012 y 2017). Esta Conferencia de Presidentes es, actualmente, el máximo órgano de cooperación entre el Gobierno y las autonomías, exponente fundamental del denominado *federalismo cooperativo*, que se contempla también en la mayoría de los Estados políticamente descentralizados (de modo destacado, en Alemania y Austria, pero también en Suiza, Italia o Canadá). En España, su creación fue anunciada por el presidente del Gobierno, Sr. Rodríguez Zapatero, con ocasión de su investidura en el año 2004, y aunque con ocasión de la IV Conferencia de presidentes de 14 de diciembre de 2009, el Gobierno aprobó un Reglamento que establece que las Conferencias de Presidentes pasarían a celebrarse con periodicidad anual, lo cierto es que, hasta el momento, sólo se han celebrado seis reuniones (la última, el pasado 17 de enero de 2017). Está formada por el presidente del Gobierno, que la preside, y por los presidentes de las 17 Comunidades Autónomas y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla.

3. *Cláusula residual*

La enumeración de funciones se cierra con una cláusula general que reconoce a la Comisión General de las Comunidades Autónomas todas las funciones de carácter no legislativo que el Reglamento atribuye de modo genérico a las Comisiones de la Cámara o las que le encomiende la Mesa del Senado, siempre que estén relacionadas con cuestiones autonómicas (artículo 56 v) del Reglamento del Senado).

IV. BALANCE DE LAS ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Desde la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, ha sido una constante la apelación desde la oposición a la reducida actividad de la misma, incompatible con el carácter que se le atribuye de Comisión más representativa de la Cámara de representación territorial. La consolidación de esta tendencia ha evidenciado, año tras año, el fracaso de esta vía para articular el debate sobre cuestiones territoriales en la segunda Cámara, que se sigue reconduciendo preferentemente a cada una de las Comisiones específicas por razón de la materia.

Como adelantábamos antes, el mismo formato de la Comisión desincentiva la celebración en su seno de este tipo de debates, con una duración muy superior a las comparecencias ordinarias en Comisión, debido a la presencia de representantes de todas las Comunidades Autónomas, junto a los Portavoces de la propia Comisión. Por ello, no son habituales las comparecencias de miembros del Gobierno en esta Comisión. No ha habido, en los últimos años, ninguna reforma estatutaria de calado ni se ha utilizado de modo ordinario el procedimiento que se institucionalizó a comienzos de la X Legislatura para sustanciar la solicitud de emisión de informes de contenido autonómico. Y tampoco se ha celebrado con periodicidad anual el Debate sobre el estado de las autonomías ni la Conferencia de Presidentes, que sólo en el año 2017 parece asumir la necesidad de retomar sus trabajos.

La repetición de las elecciones generales el 26 de junio de 2016, resultando en la XI Legislatura más corta de la historia de nuestra democracia, y el arranque de una XII Legislatura sin la investidura de un presidente del Gobierno, tampoco modificaron sustancialmente esta realidad durante los primeros meses de la presente Legislatura, en los que la Comisión General de las Comunidades Autónomas no registró actividad distinta de sus dos sesiones de constitución, como consecuencia de la peculiaridad del inicio de los trabajos de dos Legislaturas en un mismo año.

No obstante, durante el año 2017, sí se ha registrado un mayor protagonismo de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, como consecuencia de la aplicación de los acuerdos adoptados en la ***VI Conferencia de Presidentes Autonómicos, celebrada el día 17 de enero***

de 2017, de los que dio cuenta la vicepresidenta del Gobierno, Sra. Sáenz de Santamaría, en su comparecencia ante la Comisión del día 24 de enero de 2017. Entre sus conclusiones, se encontraba el compromiso de “*celebrar anualmente la Conferencia de Presidentes como órgano de máxima cooperación entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía*”; y la reactivación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas para dos debates de calado en el seno de la misma.

Así, el Acuerdo de la VI Conferencia de Presidentes sobre un Pacto de Estado contra la Violencia de Género, señala que los Presidentes reunidos acuerdan “*encomendar al Gobierno de España la solicitud de la convocatoria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado para celebrar un debate monográfico sobre la violencia de género que incorpore las aportaciones de las mismas a los trabajos del Pacto de Estado contra la violencia de género*”. Esta previsión dio lugar a la celebración de una sesión de la Comisión el día 9 de marzo de 2017, con la comparecencia de la ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y el inicio en la negociación entre todos los grupos parlamentarios de una serie de puntos de acuerdo para el Pacto de Estado por la Violencia de Género.

Por su parte, el Acuerdo de la VI Conferencia de Presidentes sobre el Pacto Social y Político por la Educación, expresamente señala que los Presidentes reunidos acuerdan “*encomendar al Gobierno de España la solicitud de la convocatoria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado para celebrar un debate monográfico sobre educación que incorpore el diagnóstico y las aportaciones de las mismas a los trabajos del Pacto de Estado Social y Político por la Educación*”. Ello dio lugar a la sesión de la Comisión de 27 de marzo de 2017, con la comparecencia del ministro de Educación, Cultura y Deporte, en la que también se aprobaron los puntos de acuerdo alcanzados entre todos los grupos parlamentarios sobre la violencia de género, y se acordó la creación de una Ponencia de estudio para el pacto educativo, en el seno de la misma Comisión.

Esta ***Ponencia para el estudio de un Pacto de Estado en materia de Educación***, constituida en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, como consecuencia de los acuerdos de la VI Conferencia de Presidentes, se ha reunido en 15 ocasiones y ha celebrado 22

comparecencias en los años 2017 y 2018, con la presencia de los consejeros de Educación de las respectivas Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, para la aportación de la perspectiva territorial al futuro Pacto de Estado por la Educación en España.

El procedimiento diseñado, a estos efectos, ha resultado muy novedoso en relación con el funcionamiento de las demás Ponencias en el Senado. El artículo 56 bis 2 del Reglamento del Senado establece, respecto de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que podrán intervenir en sus sesiones “los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, representados por su Presidente o por el miembro del correspondiente órgano colegiado de gobierno designado para ello”. Como especialidad de esta Ponencia de estudio, por aplicación analógica de lo establecido en este artículo, podrán participar en sus sesiones los Consejeros competentes de las Comunidades Autónomas o la persona que éstos designen a efectos de seguimiento de los trabajos de la Ponencia de Estudio.

En consecuencia, además de los senadores miembros de la Ponencia de estudio, han sido convocados a todas las sesiones celebradas, los representantes que han sido designados por los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas (en todos los casos, pertenecientes a las respectivas Consejerías de Educación) a razón de uno por cada Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía. Por ello, esta Ponencia está compuesta actualmente por 29 miembros: 10 senadores miembros de la Ponencia con derecho de voz y de voto y 19 representantes de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía con derecho de voz pero no de voto.

Finalmente, se ha tramitado, a través de la Comisión conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional, la *aplicación del artículo 155 de la Constitución española*, que ha dado lugar al diseño de un procedimiento nuevo, que no había sido necesario instrumentar hasta este momento. Sólo existía un precedente, que se remonta al año 1989, en el que el requerimiento del Gobierno bastó para que la Comunidad Autónoma correspondiente cesara en su actuación inconstitucional, lo que hizo innecesaria la actuación del Senado. Y es el único supuesto de atribución constitucional exclusiva al Senado, en detrimento del Congreso de los Diputados.

En este caso, la solicitud del Gobierno de autorización al Senado para la adopción de una serie de medidas coercitivas, como consecuencia de las decisiones adoptadas en la Generalitat de Cataluña por su Gobierno y su Parlamento en el mes de octubre de 2017, precisó de la verificación formal de dos requisitos exigidos por el artículo 189. 1 del Reglamento del Senado: (1) que el acuerdo del Gobierno de España – adoptado en la reunión del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 – incluyese el contenido y alcance de las medidas que el Senado debía autorizar; y (2) la justificación de haberse efectuado el requerimiento a la Comunidad Autónoma y de su incumplimiento.

Constatado el cumplimiento de ambos requisitos, la primera decisión sobre tramitación consistió en acordar la creación de una *Comisión Conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional*, cuya constitución tuvo lugar el día 24 de octubre de 2017, para la formulación de una propuesta razonada en relación con las medidas del Gobierno.

Es llamativa la preferencia por esta fórmula, que permite el artículo 189. 2 del Reglamento del Senado, frente a la más natural que hubiera sido la tramitación exclusiva por la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Pero, una vez más, se demuestran aquí las reticencias al formato específico de una Comisión como la General, que hubiera dado entrada en el debate a los Consejos de Gobierno de todas las Comunidades Autónomas, alargando, además, considerablemente, un procedimiento en el que los plazos de actuación eran muy cortos, precisamente por la mayor duración de los debates, que, como ya hemos apuntado, explica la tendencia a un uso no tan habitual de este formato.

A estos efectos, se designó una Ponencia que se reunió el día 26 de octubre de 2017 y aprobó por mayoría una propuesta en la que, tras constatar (1) “La extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las Instituciones de la Generalitat de Cataluña” así como (2) “Que el Presidente del Gobierno planteó un requerimiento al Presidente de la Generalitat para que procediera al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de actuaciones gravemente contrarias al interés general, y que dicho requerimiento no ha sido atendido por el Presidente de la Generalitat”, afirmó la procedencia de la aprobación de las medidas incluidas en el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre

de 2017, con algunos condicionamientos y modificaciones introducidas en la mismas, además de alguna precisión técnica. Finalmente, estableció que “las facultades de seguimiento y control de las medidas contenidas en el Acuerdo se atribuyen a la Comisión conjunta de las Comisiones General de Comunidades Autónomas y Constitucional”.

Esta propuesta fue presentada en la sesión de la Comisión conjunta que tuvo lugar a continuación, con la comparecencia de la vicepresidenta primera del Gobierno y ministra de la Presidencia y para las Administraciones Públicas, y fue votada de forma nominal pública por llamamiento, resultando aprobada por 22 votos a favor y 5 en contra. Posteriormente, en el debate que tuvo lugar en el Pleno del Senado, el día 27 de octubre de 2017, intervino en nombre del Gobierno su presidente, además de los representantes de todos los grupos parlamentarios, votándose a continuación y aprobándose la propuesta de la Comisión conjunta, con la incorporación de tres votos particulares de los grupos parlamentarios Nacionalista, Socialista y Popular. Cabe destacar que, tanto en el trámite de Comisión como de Pleno, se abrió la posibilidad a que, si lo deseaba, el presidente de la Generalitat pudiera intervenir en el debate, puesto que el Reglamento del Senado no lo impedía y podía entenderse como una garantía más, en un procedimiento en el que el Senado debía conocer tanto la posición del Gobierno español como la del Gobierno catalán.

Desde la aprobación del requerimiento del Gobierno, dentro de las facultades de seguimiento que la propuesta atribuyó a la Comisión conjunta, comparecieron ante la misma el secretario de estado para las Administraciones Públicas, Sr. Bermúdez De Castro, los días 4 de diciembre de 2017 y 22 de marzo de 2018, y la vicepresidenta del Gobierno, Sra. Sáenz de Santamaría, el día 18 de diciembre de 2017, para dar cuenta del desarrollo y ejecución de las medidas aprobadas por el Senado al amparo del artículo 155 de la Constitución, cuya aplicación finalizó de forma automática el día 2 de junio de 2018, con la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

Por consiguiente, parece evidente que durante la XII Legislatura, la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha ganado en relevancia en su actuación. Se han celebrado tres comparecencias de miembros del Gobierno para dar cuenta de los Acuerdos de la VI Conferencia de Presi-

dentes Autonómicos, que reitera su intención de mantener una periodicidad anual en sus reuniones; se ha constituido por primera vez una Ponencia en el Senado con participación activa de las Consejerías respectivas de las Comunidades Autónomas, que han formado parte integrante de la misma, en igualdad de condiciones respecto de los senadores (salvo por la evidente imposibilidad de voto en la misma); y se ha tramitado, conjuntamente con la Comisión Constitucional, el novedoso procedimiento, nunca antes utilizado, por el que se ha aplicado por primera vez en nuestra democracia el artículo 155 de la Constitución. Por lo que, al menos durante la presente Legislatura, los trabajos de esta Comisión han adquirido un mayor protagonismo en la Cámara. También es destacable el procedimiento diseñado para la solicitud de informes de contenido autonómico durante la X Legislatura. Con todo, sigue sin ser un balance excesivamente positivo para la que fue concebida como la Comisión más representativa del Senado en tanto que Cámara territorial, que dista con mucho de la periodicidad en las reuniones de las Comisiones más activas del Senado.

Mucho se ha dicho desde la aprobación de la Constitución española de 1978 acerca de la necesaria reforma del Senado. Son pocos los que se atreven a negar su necesidad. No obstante, la práctica política y parlamentaria parece demostrar, Legislatura tras Legislatura, que falta una verdadera voluntad de reforzar la posición constitucional del Senado. No está claro que el Congreso de los Diputados vaya a querer ceder protagonismo en favor de una segunda Cámara más reforzada, cuando ahora monopoliza absolutamente las decisiones legislativas. Tampoco está claro que ningún Gobierno, sea del signo que sea, y por más que siempre se reclame la reforma del Senado desde la oposición, quiera de verdad ponerla en práctica durante su mandato, pues supone un mayor control parlamentario, especialmente complicado si realmente en el Senado estuvieran representadas las Comunidades Autónomas. Y desde los partidos nacionalistas no parece que presionar en favor de la consolidación de un Estado de las autonomías con mayor fortaleza vaya a estar entre sus prioridades inmediatas. Si la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha servido de ensayo de algo, ha sido precisamente para demostrar esto: que desde la oposición siempre se quiere reactivar y potenciar su funcionamiento y que desde el Gobierno siempre se intenta evitar el control más reforzado que supone su especial formato, en el que tienen voz los Consejos de Gobierno de las

Comunidades Autónomas. Baste como muestra la opción elegida para la reciente aplicación del artículo 155 de la Constitución.

V. CONCLUSIONES

1. La Constitución española de 1978 introduce un *sistema bicameral* en el que las diferencias entre las funciones atribuidas al Congreso de los Diputados y al Senado no quedan lo suficientemente claras para la ciudadanía, que observa cómo el Senado, que debería ser la Cámara de representación territorial –según su definición constitucional–, reproduce en sus debates la misma confrontación por bloques ideológicos que se manifiesta en el Congreso de los Diputados, haciendo que el debate gire, en la mayor parte de las ocasiones, en torno a los principales temas de preocupación de la política nacional, y no tanto en torno a los intereses regionales o autonómicos.

2. Como *Cámara de segunda lectura* o de perfeccionamiento de la ley, el papel del Senado es incuestionable. La práctica totalidad de los proyectos de ley son enmendados en el Senado, y esas enmiendas suelen ser respetadas en el Congreso de los Diputados. Además, la menor presión mediática que existe en el Senado permite una lectura más sosegada de la ley –a pesar de que los plazos sean más cortos–, y una mejora técnica de la misma.

3. Como *Cámara de representación territorial*, la diversidad de esta Cámara respecto del Congreso de los Diputados parece más difícil de explicar.

4. La *reforma del Reglamento del Senado de 1994* ha introducido algunas novedades importantes. Uno de los puntos clave de la reforma fue la introducción de la posibilidad del uso de las lenguas cooficiales, además del castellano, en determinados debates. Pero la esencia de la reforma consistió en la creación de la propia Comisión General de las Comunidades Autónomas, a la que finalmente se atribuye carácter legislativo.

5. La *actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas* ha sido muy reducida desde su creación, a pesar de considerarse la Comisión más representativa de la Cámara territorial, evidenciando el fracaso de esta vía para articular el debate sobre cuestiones territoriales en la segunda Cámara, que se sigue reconduciendo preferentemente a cada una

de las Comisiones específicas por razón de la materia. El propio formato de la Comisión desincentiva, en la práctica, las comparecencias del Gobierno ante la misma, debido al control más reforzado que supone la presencia de representantes de todas las Comunidades Autónomas, junto con los Portavoces de la propia Comisión.

6. Se sigue hablando, por ello, de la *reforma del Senado*, que, para ser completa, debería referirse tanto a las funciones como a la composición del Senado.

7. La reforma del Senado *para reforzar sus funciones* constitucionales, ha sido objeto de estudio en casi todas las Legislaturas en el Senado, dando lugar a algunas propuestas concretas como las siguientes: que el Senado realice la primera lectura en las leyes con incidencia autonómica y, en caso de discrepancia, se acuda a métodos de conciliación; que se realice en el Senado la toma en consideración de las iniciativas legislativas propuestas por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas; o que se establezcan unos requisitos más exigentes para que el Congreso de los Diputados rechace las propuestas del Senado en el procedimiento legislativo ordinario (lo que exigiría la reforma de los artículos 87. 2, 88, 89. 2 y 90 de la Constitución).

8. La reforma de la *composición del Senado* no ha sido objeto de un estudio tan pormenorizado, pero se han realizado numerosas reflexiones doctrinales. Algunas de las propuestas apuntarían a un Senado compuesto sólo por senadores designados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, elegido de forma simultánea a las elecciones autonómicas e indisoluble por el presidente del Gobierno (lo que exigiría la reforma del artículo 69 de la Constitución).

9. No es evidente la *voluntad política* existente para una reforma de semejante calado. Supondría introducir un nuevo actor junto al Congreso de los Diputados y complicar el control de la acción del Gobierno. Las alternativas, a corto plazo, pasan por mantener el bicameralismo en sus mismos términos, aceptando el carácter de Cámara de segunda lectura del Senado, con todos los beneficios inherentes al hecho de contar con una doble lectura, pero asumiendo su limitada representatividad territorial; o bien reforzar, en algunos supuestos singulares, las funciones del Senado para darle un mayor protagonismo en los asuntos de marcado carácter territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E.: “Las Comunidades Autónomas y la reforma del Reglamento del Senado”. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 35, 2, 1993, pp. 11-18.
- ARBÓS, X.: “El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma”. *Revista de las Cortes Generales*, nº. 24, 1991, pp. 7-34.
- GARCÍA-ESCUDERO, P.: “La Comisión General de las Comunidades Autónomas (reforma del Reglamento del Senado)”. *Revista de Administración Pública*, nº 133, pp. 485-500.
- GARCÍA PECHUÁN, M.: “La reciente reforma reglamentaria del Senado (encuadre y significado de la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas)”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 32, 1994, pp. 87-119.
- RIPOLLÉS SERRANO, M. R.: “Breve nota sobre la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado”. *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº 8, 2002, pp. 11-17.
- SAIZ ARNAIZ, A.: “El Senado y las Comunidades Autónomas”. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 41, 1995, pp. 293-321.
- TORRES DEL MORAL, A.: “Veinticinco años de Senado”. *Revista de Derecho Político*, nº 58-59, 2003-2004, pp. 427-448.

LAS RELACIONES ENTRE LAS CORTES GENERALES Y LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS. ¿VIEJOS CONOCIDOS O GRANDES DESCONOCIDOS?

Raquel MARAÑÓN GÓMEZ

Letrada de las Cortes Generales

Secretaria General de la Asamblea de Madrid

RESUMEN

En el artículo se abordan las relaciones entre los diferentes Parlamentos Autonómicos y las Cortes Generales, partiendo de una premisa que no es otra que la necesidad de llevar a cabo un reforzamiento e institucionalización superando la informalidad y voluntariedad que las presiden, buscando cauces para poner en común las experiencias propias. Se analizan igualmente los instrumentos que la Constitución española recoge, tales como las proposiciones de ley autonómicas o la figura de los senadores de designación autonómica al tiempo que se reivindica el papel del Senado como Cámara territorial que debe ser el escenario y el motor para potenciar esas relaciones en el entendido de que éstas en un Estado compuesto como el nuestro se realizan en pie de igualdad y desde la necesaria lealtad y cooperación entre las diferentes fuentes de producción normativa.

Palabras clave: Parlamentos y Asambleas autonómicos, Senado, proposiciones de Ley autonómicas, senadores de designación autonómica.

ABSTRACT

This article deals with the inter-relationships between the various Spanish Regional Assemblies (Asambleas de las Comunidades Autónomas) and the Cortes Generales, the Spanish National Parliament. Our contention is that there is a need to reinforce and officialize their relations, beyond their current informality and lack of established procedures, finding channels that make it possible to share knowledge and experience. In our discussion, we offer an analysis of the instruments provided by the Spanish Constitution,

such as Regional Assemblies Bills, or senators elected by the legislative Assemblies or higher bodies of the Regional Administrations. a. Furthermore, we vindicate the role of the Senate as the House of Representatives of the national territories, as the perfect arena and driving force to enhance those relationships, which, in a compound state like ours must necessarily take place on an equal footing, and be developed on the basis of loyalty and cooperation between the different law-making bodies.

Key words: Parliaments, Regional Assemblies, Regional Governments, bills and senators elected by the legislative Assemblies or superior collective bodies of the Regional Governments.

SUMARIO: I. ESTADO DE LA CUESTIÓN: EL SER Y EL DEBER SER. II. INSTRUMENTOS DE ARTICULACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE PARLAMENTOS. 1. *Las proposiciones de ley autonómicas.* 2. *Los senadores de designación autonómica y los parlamentarios de las Cortes Generales en provincia.* III. ¿QUÉ HACER?

I. ESTADO DE LA CUESTIÓN: EL SER Y EL DEBER SER

Agradezco a la Dirección de Estudios la sugerencia del tema que resulta para mi persona tan sugestivo y que me permite ordenar algunas reflexiones fruto de las experiencias vividas en los últimos años que profesionalmente me han llevado a desarrollar la labor de Secretaria General de la Asamblea de Madrid en una legislatura tan compleja como apasionante en el ámbito parlamentario y que sin duda es una lluvia incesante de experiencias. Asistimos a tiempos donde el Derecho parlamentario se está revitalizando y donde los letrados de las Cámaras nos hemos sacudido cierto aletargamiento y nuestro papel se ha puesto especialmente en valor como árbitros y como límites a la a veces creatividad excesiva de los grupos parlamentarios y todo ello en defensa de la Institución. He de confesar que lo primero que viene a la cabeza si se quiere abordar el tema de las relaciones de los Parlamentos autonómicos con las Cortes Generales es el vacío y es que mi experiencia, al menos en el ámbito funcional, me dice que esas relaciones son más bien escasas y estas líneas me brindan la oportunidad de reflexionar de viva voz ante lo que considero que es una necesidad: la construcción de vehículos formales o de instrumentos con cierta institucionalización que garanticen un marco para esas relaciones, pues la cuestión que nos ocupa no puede fiarse exclusivamente a la buena voluntad del momento o a las relaciones interpersonales.

Si nos movemos en la dicotomía kantiana el “Ser” de las relaciones entre las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos vendría acompañado de adjetivos como ambivalente, ocasional, incluso distante y el “Deber Ser” solo puede estar presidido por el adjetivo “necesaria”. Partiendo de que esa relación es por tanto necesaria, encuadrada en la lealtad y cooperación institucional, cabe determinar de qué modo debe ejecutarse para potenciar los instrumentos ya existentes y abrir los caminos que se requieren partiendo de una verdad: que “solo se aprecia lo que se conoce”.

¿Cómo se puede definir la relación hasta ahora existente? Para ello utilizaré símiles que sean de fácil comprensión. No estamos ante una madre, pues no se siente así en los Parlamentos autonómicos. Es verdad que los reglamentos parlamentarios autonómicos en sus primeras redacciones bebieron sus fuentes de los Reglamentos del Congreso y del Senado pero mucho ha llovido desde entonces, los Parlamentos autonómicos han cumplido

ampliamente la mayoría de edad y ya no se reconocen, si alguna vez así lo sintieron, como hijos de aquellos y tan sólo se admite cierta inspiración. En las primeras andaduras del Estado autonómico hubo interesantes experiencias en las que funcionarios de las Cortes Generales fueron designados por el Letrado Mayor de las Cortes Generales para tareas de colaboración y auxilio en la configuración del Parlamento autonómico, como fue por ejemplo la experiencia de los Letrados de las Cortes Generales Rosa Ripollés en las Cortes Valencianas o de Jose Manuel Serrano Alberca en Castilla y León. También es preciso relatar una experiencia de apoyo como fue la designación por el Senado del Letrado de las Cortes Luis de la Peña por un período de tres meses en 1988 para suplir la ausencia de letrados parlamentarios en el Parlamento de La Rioja, debido a diferentes situaciones y licencias de los integrantes del cuerpo.

Si las notas de las instituciones, de los Parlamentos, son comunes, ha habido también un esfuerzo deliberado y consciente de diferenciarse para crecer, siempre bajo el paraguas que proporciona la autonomía.

Tampoco sería justo considerar a las Cortes Generales como una madrastra, porque, al menos desde el imaginario popular, las madrastras de los cuentos no dan buen trato a los hijos que apadrinan y no podemos en justicia decir que esto sea o haya sido así. No es mal trato lo que ha habido. No. Tan solo en algunos casos cierta indiferencia hacia los otros productores legislativos que se puede achacar quizás sí a cierto desdén o soberbia intelectual pero sobre todo a la imperiosa necesidad de ocuparse de los asuntos propios cuando esta exigencia se ejecuta además a un ritmo frenético. Hacer otro tipo de planteamiento de victimización por los Parlamentos autonómicos no sería justo respecto de las Cortes Generales y su realidad.

Ese afán de diferenciarse, reconociendo al mismo tiempo la nota común, podría llevar a preguntarnos si las Cortes Generales son para los Parlamentos regionales una suerte de hermano mayor pero eso implicaría que a pesar de ello habría una búsqueda de encuentro y cierto consejo ante la dificultad, pero en honor a la verdad no se produce, al menos en el ámbito institucional aunque pueda existir *intuitu personae*.

A mi juicio su relación se asemeja más a la de un vecino que saludas en el rellano, cortésmente, pero con quién solo te ves obligado a hablar en

las reuniones de la comunidad y nuestro problema aquí es que las reuniones de comunidad son más bien escasas. Faltan por tanto comunicación y encuentros.

Recuerdo en este punto que el tema que se me ha propuesto se limita al ámbito parlamentario, pues los ejecutivos y la Comisión General de las Comunidades Autónomas tienen otro enfoque y otro autor se ocupa de su estudio. Nos centramos solo en los Parlamentos, en los diferentes productores de leyes del Estado español y aunque sea tan solo por la asunción de esa realidad compartida, merecería esa consideración.

Mi doble condición de Secretaria General de la Asamblea de Madrid¹ durante ya un lustro y el hecho del que me honro de pertenecer al cuerpo de Letrados de las Cortes Generales me permite decir empíricamente y creo que será fácil de compartir que, si bien los retos parlamentarios que se enfrentan en las Cortes Generales y en los Parlamentos autonómicos son muy similares, los retos administrativos son prácticamente idénticos (transparencia, administración electrónica, participación ciudadana, etc...) y admito que tan solo los presupuestos, y por tanto el volumen de recursos que se gestiona es distinto y es lo que marca la diferencia pero no el diagnóstico y en gran medida por tanto la solución a los problemas.

Las relaciones entre los Parlamentos autonómicos entre sí es fluida y viva y se articula independientemente de las Cortes Generales y mi opinión que pretenderé defender, espero que con éxito, sumando adeptos a la causa, es que las Cortes Generales no solo deben sumarse a ese círculo bastante cohesionado, sino que incluso deben capitanearlo, y en este sentido el Senado tiene que ser el escenario y el protagonista para de esta manera dar más contenido al mandato del artículo 69 de la Constitución española y ser una auténtica Cámara territorial, favoreciendo al mismo tiempo la cohesión de las instituciones, y todo ello sin hacer grandes fuegos artificiales y por tanto sin recursos extra, aprovechando experiencias ya existentes.

¹ Antes lo fueron también otros Letrados de las Cortes como Fernando Santaolalla, Pablo García Mexía, Sylvia Martí y Fabio Pascua. Sin olvidar que el también Letrado de las Cortes Ignacio Astarloa, que fue Secretario General del Congreso, antes lo fue del Parlamento Vasco. A todo ello cabe añadir que son varios los compañeros que ostentan por oposición previa también la condición de Letrados de la Asamblea de Madrid como Lidia García y Clara Garrido o del Parlamento de La Rioja, como es el caso de Eugenio de Santos.

A nivel político, en el ámbito de los grupos parlamentarios es evidente que las relaciones interparlamentarias son fluidas. Las convenciones o reuniones de este carácter son frecuentes. Allí parlamentarios nacionales y autonómicos tienen encuentros donde compartir experiencias, analizar temas y fijar en su caso posturas comunes.

La coordinación es evidente. A ningún letrado parlamentario sorprende que por ejemplo una PNL de idéntico contenido se presente en el margen de escasos días por diferentes grupos de mismo signo en una pluralidad de Parlamentos. Pero no solo se evidencia esto con iniciativas parlamentarias sino también con actuaciones o peticiones concretas, pongamos por ejemplo el solicitar del Parlamento la instalación en su fachada de algún elemento reivindicativo de un colectivo. Su conocimiento permite la anticipación y con ello la operatividad.

A nivel funcional, se realizan estos encuentros sectorialmente en distintos niveles con más o menos implantación. Con carácter anual se reúnen los Archiveros y Bibliotecarios en el Grupo Español de Archivos Parlamentarios, que en 2018 celebra su XII reunión, y los Interventores, que se agrupan bajo una asociación, ASEINPA, Asociación Española de Interventores de Parlamentos Autonómicos, que este año celebra su XI encuentro profesional. También hay que tener presente a los Profesionales de los Servicios de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación de las Asambleas Legislativas Españolas, que este año tendrán su séptimo congreso, que se celebrará conjuntamente con los archiveros y bibliotecarios pues afrontarán preocupaciones comunes, como son los archivos y servicios electrónicos.

Los Letrados de los Parlamentos Autonómicos se constituyen en la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, que surge –como dicen sus estatutos– para crear y mantener vínculos estables entre sus miembros y promover los intereses profesionales y culturales de los mismos. Las jornadas de derecho parlamentario que organizan anualmente y que ya superan la XX edición, resultan siempre una cita interesante para los estudiosos del derecho parlamentario. Los Letrados de las Cortes nos constituimos igualmente en una Asociación Profesional que en los últimos años ha sido vivificada por el papel que realiza su ejecutiva a pesar de los recursos escasos. Nada impide simultanear la pertenencia a ambas asociaciones pero somos tan solo tres

letrados de las Cortes los que aparecemos como miembros en el listado que se publica en la página web de la AELPA, a pesar de que participamos como ponentes y asistentes muy frecuentemente en las jornadas que se organizan.

Estas jornadas son puntos de encuentro que, aunque se articulan generalmente sobre un tema concreto, son un foro propicio para tratar las preocupaciones propias, intercambiar información, incluso documentos de trabajo, por lo que sería conveniente que a nivel directivo, por ejemplo a través de los diferentes Secretarios Generales, estas reuniones se produjeran y estuviesen institucionalizadas.

Mi experiencia me indica que existe un sentir mayoritario de esa necesidad y, constatada ésta, ha de favorecerse esas reuniones técnicas, más allá de las que se producen en la COPREPA (Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos), porque precisamente en estas no están incluidas las Cortes Generales. Con la presencia de las Cortes Generales ha habido intentos y reuniones efectivas pero que surgen de una necesidad sentida común y para su celebración no suele faltar voluntad, si bien en ocasiones se imponen los problemas de agenda.

Capítulo aparte merece la COPREPA. El artículo 1 de su Reglamento (Aprobado por el Pleno de la misma en Cartagena, Murcia en 2009) la define como un foro institucional de encuentro de los Presidentes de Parlamentos Autonómicos, cuya forma habitual de adopción de acuerdos es el consenso. Entre sus funciones están el intercambio de experiencias e información sobre el funcionamiento de los distintos Parlamentos autonómicos, el análisis de los problemas, retos y oportunidades a los que se enfrentan los sistemas parlamentarios, en general, y los Parlamentos autonómicos en particular, con especial referencia al proceso en curso de integración europea y el estudio, y en su caso, aprobación de iniciativas conjuntas que mejoren el funcionamiento de las Cámaras parlamentarias o de su intercomunicación.²

² Los órganos de la COPREPA son el Plenario, la Presidencia y la Permanente. El Plenario se integra por los Presidentes de los Parlamentos autonómicos formalmente convocados a tal efecto. La Presidencia recaerá en el Presidente de aquella Cámara a la que el plenario encomiende la preparación y organización de la siguiente reunión. Y son miembros de la Comisión Permanente, el Presidente de la COPREPA y los dos Presidentes anteriores. No obstante y con la finalidad de preservar el valor del pluralismo político, se adopta el principio “3 miembros + 3 partidos” siempre que ello sea posible conforme a las siguientes reglas complementarias: a) Cuando los tres miembros de la Permanente pertenezcan al

En la Disposición Adicional del Reglamento de la COPREPA se establece que simultáneamente a las reuniones de los Presidentes tendrán lugar las reuniones de los máximos responsables de las administraciones correspondientes (con la denominación que estos tengan, letrado mayor, oficial mayor, secretario general).

Muchos años de funcionamiento avalan el órgano y estas reuniones técnicas resultan para nosotros especialmente interesantes, pues los problemas son comunes porque las Instituciones viven realidades muy similares.

¿Cuáles son los rasgos comunes que se observan en los Parlamentos autonómicos? Pues el primero de ello es que asistimos a una flexibilidad incrementada. La flexibilidad es un rasgo del derecho parlamentario pero estamos en este caso ante una flexibilidad incrementada. Los Parlamentos autonómicos, al menos en el contexto actual, son una suerte de laboratorio donde la creatividad parlamentaria está acrecentada y esto por qué sucede, pues simplemente porque se tolera o se permite más. Existe un caldo de cultivo mayor, menos encorsetamiento en las formas. No quiero que se mal interprete, el reglamento es norma y de obligado cumplimiento pero hay más margen interpretativo y el intercambio de ideas es más propicio. Puede ser difícil innovar o experimentar con toda la presión mediática sobre ti y es indudable que los focos y el protagonismo es menos que el que existe en las Cortes Generales, ahí el peso de la púrpura es evidente.

Además los Parlamentos autonómicos no están encorsetados por el peso de la historia. Una historia que es en muchos casos el argumento perfecto para justificar actuaciones o procederes que se cuestionan, pero donde hay resistencias al cambio. Estas resistencias al cambio existen, pero no podemos acusar tampoco de inmovilismo. Lentamente los cambios llegan, bien sea fruto de una sosegada reflexión que así lo aconseje o consecuencias de coyunturas que los precipitan.

mismo partido político podrán incorporarse a la misma hasta dos miembros más siempre que cada uno de ellos pertenezca a partidos políticos distintos. b) Cuando los miembros de la Permanente pertenezcan a dos partidos políticos podrán incorporarse a la misma otro miembro siempre que pertenezca a un partido político distinto de aquellos dos que ya cuentan con un representante en la Permanente. Serán los Presidentes de los Parlamentos autonómicos pertenecientes a partidos que no cuenten con presencia en la Permanente los que deberán ponerse de acuerdo en la designación de aquél o de aquellos miembros que se incorporen a la Permanente.

La tradicional resistencia al cambio o el apaciguamiento a las tendencias revolucionarias ha sido denominado por algunos con cierta sorna “el efecto de los cortinones”, pero no parece que este haya sido suficiente para impedir o mitigar la política de los nuevos tiempos.

Esta legislatura es de profundos cambios. Nuevas fuerzas han irrumpido en el escenario político y hay cambios evidentes, no sólo numerales en relación a la fragmentación y la correlación de fuerzas sino también en la forma de hacer política.

Se podría tener la sensación de que estos cambios en las Cortes Generales son más lentos que en el ámbito autonómico, por lo que no podemos desechar por completo el meritado efecto de los cortinones, pero obedece principalmente a mi juicio a que estos son laboratorio de experimentación propiciado también por la propia dinámica del transcurso de la legislatura que ha querido que esos cambios llegasen antes a los Parlamentos autonómicos y por eso existe un “*décalage*” de dos años de diferencia y con ello de rodaje de la nueva política.

Esa avanzadilla no sólo se muestra en la exteriorización o en la forma de hacer política sino también, por ejemplo, en los Parlamentos autonómicos se está asistiendo a una oleada de reformas reglamentarias con diferente alcance pero en casi todos ellos se está procediendo a la revisión de los reglamentos para acomodarlos a los nuevos tiempos. Llegará la ola a las Cortes Generales y las propuestas se basarán en lo debatido y acordado en la periferia.

Pero permítanme profundizar en el efecto de los cortinones. ¿Qué incidencia real puede tener? ¿Deslumbra Palacio hasta anular el entendimiento? Obviamente no. Tan sólo evocaría que el entorno y la historia que desfila la Carrera de San Jerónimo y en concreto el edificio de Palacio invita a contener o en todo caso moderar las formas y posibilitar la llamada política de salón frente a otras arenas o terrenos más dificultosos, porque las trincheras nunca fueron lugar bueno al situarse en primeras línea de batalla.

Las alfombras de la Real Fábrica de Tapices, las lámparas dieciochescas y los retratos de los que antecedieron en los pasillos no pueden poner coto a los cambios que ya se están produciendo.

Si los que fueron Presidentes del Congreso en tiempos en que Don Práxedes Mateo Sagasta fue Presidente del Consejo de Ministros, los Excelentísimos Señores Don Cristino Martos Balbi y Don Nicolás María Rivero, volvieran a la vida podrían quizás recorrer con tino el edificio de Palacio y dirigirse hacia el despacho que fue el suyo y sentarse donde acostumbraban a hacerlo para despachar, impensable esto en el ejecutivo donde los cambios han sido tantos, pero si esta afirmación clásica resultaba válida hace bien poco, quizás ha perdido efectividad y no lo digo simplemente por la obra que hace más un par de años se ejecutó en el edificio de Palacio y por la que a mí misma me resultó difícil reconocer el que había sido mi primer despacho entre la multitud de puertas laminadas a donde antes podías dirigirte tan solo escuchando el crujir del suelo de madera que te llevaba a una noble zona sobre el hemiciclo y en el que antaño se ubicaba la residencia del Letrado Mayor que lo fue por larguísimo período, Don Felipe de la Rica. Algunos opinarán nuevos espacios para nuevos tiempos, pero es imposible que la nostalgia no te invada.

En todo caso se avecinan cambios quizás más importantes que los producidos en varias décadas anteriores y es ahí donde las Cortes Generales deben y pueden aprender mucho de los Parlamentos autonómicos. Por ejemplo en materia de transparencia. Si se ven los rankings de ONGs como Transparencia Internacional³ que han podido ser acogidos con más o menos recelos inicialmente pero lo cierto es que son por el momento el principal instrumento de medición de estándares de transparencia en los Parlamentos. Se ve claramente que los Parlamentos autonómicos han hecho un esfuerzo por situarse a la vanguardia.

Los resultados notables de todos ellos vienen precedidos de unas reuniones técnicas para compartir experiencias.

En conclusión “los reinos de Taifas” están organizados al menos extraoficialmente y son la parte del todo que representan Congreso y Senado,

³ En el índice de Transparencia de los Parlamentos IPAR 2016, el Senado aparece en el puesto 10 sobre 19 y el Congreso en el 15 sobre 19. Si bien hay que decir que la puntuación del Senado es sensiblemente superior al Congreso en el global, pues tiene una puntuación de 82,5 sobre 100 y el Congreso 68,8. Aunque como todos los Parlamentos alcanzan el aprobado, en el caso del Congreso notoriamente a tenor de las puntuaciones del resto hay un claro margen de mejora.

que es el sumatorio, la expresión de la soberanía nacional, pero para que esta pueda ser considerada *mater parlamentarium*, debe ejercer, debe ser ejemplo y si no al menos punto de encuentro.

No es primera y segunda división, estamos en niveles competenciales distintos, el sumatorio y sus partes y no es posible prescindir de ninguno de ello. Es la manifestación parlamentaria del estado compuesto.

Hago una invitación a salir más allá de la Carrera de San Jerónimo y de la Plaza de la Marina Española para abrazar sin reparos esta realidad que nos enriquece a uno y otros.

II. INSTRUMENTOS DE ARTICULACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE PARLAMENTOS

1. *Las proposiciones de ley autonómicas*

En la Constitución española esa realidad multilegislativa se plasma, como es sabido, también en la iniciativa legislativa que en su concepción plural posibilita la misma a los parlamentos autonómicos, haciéndolos titulares de tal potestad en el artículo 87.2 que se concreta en dos posibilidades. La primera de ellas la de solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley y la segunda la de remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

La posibilidad de solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley, no es una iniciativa legislativa en sentido estricto, sino más bien una suerte de derecho de petición al ejecutivo que puede ser atendido o simplemente acusar recibo de la misma, por eso su uso ha sido más bien escaso.

Las proposiciones de ley autonómicas son en palabras de Lavilla Rubira una manifestación de la integración en el procedimiento de producción legislativa estatal de los intereses específicos de las Comunidades Autónomas.

A los efectos de su calificación y admisión a trámite por la Mesa del Congreso ha de verificarse por ésta el cumplimiento de una serie de requisitos legales conforme establece el artículo 127 del Reglamento del

Congreso y que Piedad García-Escudero⁴ sistematiza del siguiente modo. Respecto de la legitimación, como la iniciativa se reserva a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, habrá de verificarse que esta se ejerce por los Parlamentos autonómicos y no por ningún otro órgano de las mismas, y por tanto debe de remitirse con oficio de la Presidencia de la Cámara autonómica en el que se haga constar que la proposición de ley de iniciativa autonómica ha sido aprobada por el Pleno. Respecto a la forma de la proposición de ley ésta debe presentarse de forma articulada y acompañada de una exposición de motivos, y conforme al artículo 124 del Reglamento del Congreso venir acompañada de los antecedentes necesarios y que se concretan en la tramitación parlamentaria en la Cámara autonómica.

En relación al contenido de la iniciativa, se mantuvo en los momentos posteriores a la aprobación del texto constitucional que éste debería limitarse a la promoción de las normas estatales de articulación entre las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas pero esta postura ha sido superada, no existiendo tal límite en cuanto su contenido, al considerarse que no tienen que versar necesariamente sobre competencias o intereses específicos de la Comunidad remitente, y prueba de ello es la temática diversa sobre las que han versado.

La admisión de la iniciativa posee efectos idénticos a la de cualquier proposición de ley y por tanto previa publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales se remitiría al Gobierno para que manifestase su criterio y en su caso la disconformidad por razones presupuestarias. Transcurrido el plazo de un mes se procederá a la toma en consideración

Algunos autores como Piedad García- Escudero han puesto de manifiesto la contradicción que encierra que una de las principales manifestaciones de las relaciones entre las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y las Cortes Generales se tenga que remitir a la Mesa del Congreso y no a la del Senado, como debiera hacerse dado su carácter territorial.

⁴ GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Artículo 127”. En: RIPOLLÉS SERRANO, M. R. [Coord.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pp. 910-926.

Igualmente, desde la doctrina se ha debatido sobre si en una iniciativa de tal carácter la existencia del debate de toma en consideración es respetuosa con la significación de la misma. Lo cierto es que en este punto no tiene diferenciación de la exigencia de toma en consideración respecto a las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular, por lo que no cabe reproche.

La única especialidad que existe en el debate de toma en consideración de las proposiciones de ley autonómicas está en la defensa de la iniciativa que, como indica el artículo 127 del Reglamento del Congreso, corresponderá a una delegación de la Asamblea o Parlamento autonómico. Se planteó también sobre este debate doctrinal sobre si la presencia de estos diputados autonómicos, podría al menos simbólicamente condicionar la independencia y libertad de la Cámara baja en el debate. Este debate hoy en día, en tiempos en los que incluso en el marco de las reformas reglamentarias de los Parlamentos autonómicos se estudia abrir la posibilidad de *hearings* a ciudadanos o a expertos en el marco de sesiones plenarias, parece estar superado. Todo ello si tenemos especialmente presentes que la intervención de estos delegados es muy limitada. Para su regulación debemos remitirnos a lo que recogen los diferentes reglamentos autonómicos respecto a su designación y desde el punto de vista de la ejecución material en la Cámara baja disponen de un turno de intervención de quince minutos que se distribuye entre los intervinientes. En cuanto a su ubicación en el hemiciclo, permanecen en el lugar previamente reservado y que suele situarse en uno de los laterales, buscando la ubicación más respetuosa para ambas dignidades, los representantes de los Parlamentos autonómicos y los diputados del Congreso. En todo caso, la delegación autonómica abandonará el hemiciclo antes de las votaciones.

Otra especialidad a tener presente en el estudio de las proposiciones de ley autonómicas es el régimen de la caducidad. Esta puede venir propiciada por la disolución de las Cortes Generales o por la de la Asamblea proponente.

Si la disolución lo es de las Cortes Generales la práctica suele ser la de trasladar a la Cámara siguiente las proposiciones pendientes, que por lo tanto no será necesario volver a presentar, si bien se retrotraerá la misma al momento de calificación por la Mesa de la Cámara, de tal modo

que en ningún caso se vincula a la voluntad de la Cámara disuelta con la nueva, salvando así el hecho de que dicha iniciativa proviene de órganos representativos distintos de voluntad popular.

Si la disolución lo es de la Asamblea proponente hay que tener presente que esta no afecta a aquellas proposiciones que hubiesen rebasado el trámite de toma en consideración pues la iniciativa lo es ya de la Cámara baja que asume, por así decirlo, su titularidad. En cuanto a aquellas iniciativas que se encuentren pendientes de inclusión, la prudencia obliga a conocer si la nueva Asamblea la mantiene para lo que bastaría una simple comunicación del Parlamento de origen o la designación de los diputados autonómicos que hayan de defenderla. A sensu contrario la Asamblea legislativa de origen podría optar por retirarla, comunicándolo formalmente.

El artículo 196 del Reglamento de Cantabria contempla de manera expresa esta posibilidad, y así establece que si concluyera el mandato del Parlamento antes de haberse llevado a cabo la defensa de una proposición de ley remitida a la Mesa del Congreso de los Diputados, el Pleno de la Cámara renovada podrá designar a nuevos diputados o diputadas para su defensa (en la forma prevista en el artículo 194 del Reglamento de Cantabria), o bien acordar por mayoría absoluta la retirada de la proposición.

En el Reglamento navarro, en su artículo 215, también se recoge de manera expresa la práctica que hemos expuesto.⁵

2. Los Senadores de designación autonómica y los parlamentarios de las Cortes Generales en provincia

El artículo 69 de la Constitución española tras consagrar el Senado como la Cámara de representación territorial introduce en su apartado quinto la figura de los Senadores de designación autonómica al indicar que

⁵ Artículo 215. Reglamento del Parlamento de Navarra: Finalizado el mandato del Parlamento, tras convocarse elecciones al mismo, quedarán caducadas las proposiciones de ley, presentadas ante la Mesa del Congreso de los Diputados que se encuentren pendientes de trámite de toma en consideración.

Si en las Cortes Generales caducase la tramitación de una proposición de ley presentada por el Parlamento de Navarra, a la Mesa del Congreso, el Pleno del Parlamento, a propuesta de la Junta de Portavoces, podrá acordar que se reitere la presentación y confirmar a los Parlamentarios Forales designados para su defensa.

las Comunidades Autónomas designarán además un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea Legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos que asegurarán, en todo caso la adecuada representación proporcional.

Esta figura aparece en el borrador de artículo que se le encarga a los letrados en el marco de la ponencia constitucional tal y como Piedad García-Escudero recoge en la obra de obligada consulta *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*⁶.

El artículo 69 es una clara manifestación de una fórmula de compromiso que se esboza, pero difiriendo realmente su desarrollo a las regulaciones estatutarias, si bien su presencia es una clara manifestación de la vocación territorial del Senado.

La designación se realizará por la Asamblea legislativa o en su defecto el órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos de Autonomía.⁷

⁶ GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, P.: *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 79.

⁷ Las diferentes Comunidades Autónomas poseen regulaciones diferenciadas que en algunos casos se limitan a una sucinta referencia al artículo constitucional que es desarrollado por ley autonómica. Y en otros casos la regulación es pormenorizada. Algunas comunidades vinculan el mandato con la condición de diputado autonómico y en otros casos no se requiere tal condición. No es posible realizar un estudio amplio de los diferentes regímenes en estas líneas pero todos ellos han sido sistematizados por Piedad García-Escudero en la obra antes citada de *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*, de obligada consulta. En cuanto a la normativa aplicable para Andalucía son los artículos 103, 106 y 223 del Estatuto de Autonomía, la Ley 19/2007, de 17 de diciembre, de designación de Senadores y Senadoras en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El artículo 180 del Reglamento Parlamentario Andaluz y la Resolución de la Presidencia de 9 de abril de 2008 que lo desarrolla. En Aragón se contiene en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía y los artículos 277 a 285 del vigente Reglamento y en la Ley 18/2003, de 11 de julio, sobre designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Aragón. Para Asturias, la regulación se contiene en artículo 24 del Estatuto de Autonomía y en el 224 del Reglamento parlamentario y su desarrollo se contiene en la Ley 4/1983, de 4 de agosto, reguladora del procedimiento de designación de Senadores por el Principado de Asturias. Baleares lo regula en exclusiva en su Estatuto de Autonomía (artículos 50,64 y Disposición Transitoria Séptima) y en el artículo 189 del Reglamento. Igual sucede en el ámbito Canario, donde la regulación es exclusivamente estatutaria en

En relación al número a designar por cada Comunidad Autónoma, se combinan dos criterios, un mínimo por territorio y otro variable en función de la población. Ha sido la LOREG la que ha desarrollado la parca regulación constitucional. El artículo 165.4 de la LOREG establece que las Comunidades Autónomas designan además un senador y otro más para cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponde a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan sus Estatutos, que aseguran, en todo caso, la adecuada representación proporcional. A efectos de dicha designación el número concreto de Senadores que corresponda a cada Comunidad Autónoma se determinará tomando como referencia el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado. La Junta Electoral Central, en su Acuerdo de 23 de mayo de 1996, ha establecido que la referencia demográfica temporal a tener en cuenta a efectos de dicha designación es la de las elecciones al Senado celebradas con anterioridad a la elección y

su artículo 13 y reglamentaria (artículos 8, 198, 199 y Disposición Adicional Tercera). En Cantabria, la escueta regulación estatutaria del artículo 9 y el solitario artículo 191 del Reglamento ha sido complementado con la Ley 6/1983, de 4 de julio, sobre procedimiento para la designación de Senador en representación de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Castilla La Mancha parte del Estatuto de Autonomía en su artículo 9 y del artículo 100 del Reglamento, que fue asimismo objeto de desarrollo en una interesante Resolución de la Presidencia (Norma interpretativa de la Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 20 de noviembre de 2001, sobre el artículo 100.1 del Reglamento de la Cámara), que tendremos ocasión de comentar en el cuerpo del artículo, y cuenta además con su propia ley reguladora: Ley 4/1985, de 26 de junio, sobre designación de Senadores representantes de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Castilla y León sigue el esquema del desarrollo legislativo en la Ley 7/1987, de 8 de mayo, por la que se regula el procedimiento de designación de Senadores de la Comunidad de Castilla y León, que completa el artículo 24 del Estatuto de Autonomía y el artículo 170 del vigente Reglamento. Cataluña sigue un esquema similar de regulación: Estatuto de Autonomía (artículos 61 y 179), Ley de desarrollo y regulación en reglamento parlamentario, resultando especialmente interesante el régimen de comparecencias e información que regula en el artículo 153. Valencia desarrolla también por Ley la normativa estatutaria y reglamentaria en la Ley 9/2010, de 7 de julio de 2010, de Designación de Senadores o Senadoras en representación de la Comunitat Valenciana. Extremadura, Galicia, Navarra y Madrid lo regulan básicamente en el reglamento, partiendo del precepto estatutario (Extremadura. Artículos 244 a 247 de su Reglamentos, Galicia artículo 165 del vigente Reglamento, Navarra en el artículo 208 del Reglamento y en Madrid artículos 223 a 226 del RAM). Murcia y País Vasco lo regulan en las tempranas leyes: Ley 6/1983, de 22 de julio sobre designación de Senadores de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y Ley 4/1981, de 18 de marzo, sobre designación de Senadores representantes de Euskadi (BOPV núm. 17, de 12 de mayo de 1981). Igual regulación legal posee La Rioja, a través de la Ley 9/1994, de 30 de noviembre, de designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

constitución de la Asamblea legislativa autonómica correspondiente que procede a dicha designación y en el Acuerdo de 15 de febrero de 2000 aclara que el instrumento demográfico al que se refiere el artículo constitucional y que replica la LOREG, es decir el censo de población de derecho vigente en cada momento es el censo de población y no el padrón de habitantes y está constituido por las cifras oficiales de población que elabora el INE.

El procedimiento para la designación de Senadores arranca con la fijación del número de senadores que corresponde elegir a cada Comunidad Autónoma. Se requerirá de un acuerdo de la Mesa de la Asamblea sobre la distribución entre los grupos parlamentarios del número que corresponda a cada uno de ellos siguiendo criterios de proporcionalidad. Acordado la cuota de reparto se procede a la apertura de un plazo de presentación de solicitudes.

Las candidaturas deben de ser objeto de examen por parte de la Cámara para determinar que no incurren en ningún tipo de incompatibilidades y el cumplimiento de los requisitos que hayan sido establecidos estatutariamente o por desarrollo legislativo.

La designación culmina con la elección en el Pleno de la Cámara autonómica.

La designación ha de ser aceptada por el candidato y se procederá una vez designado a su proclamación.

La credencial del mismo es emitida por la Cámara autonómica y firmada por su Presidente, lo que se realiza por triplicado entregando una al Senador designado, otra al Senado y una tercera que se conserva el Parlamento Autonómico.

Una vez que han resultado designados y han perfeccionado el cargo de Senador en la Cámara Alta, el mandato es pleno e irrevocable sino por las causas de pérdida de la condición de senador reguladas en el Reglamento del Senado. Los Senadores de designación autonómica no reciben instrucción alguna del Parlamento de origen y su desempeño está presidido por la prohibición del mandato imperativo. Su actuación en defensa del interés de la Comunidad de procedencia es libre, y cierto es decir que mediatizada por la incorporación a los grupos parlamentarios en el Senado, con la inde-

pendencia de la existencia de grupos territoriales que en todo caso, como establece el artículo 32 del Reglamento del Senado, se podrán constituir⁸. Todo ello sin perjuicio de la labor de información que pueden desarrollar.

En la STC 123/2017 de 2 de noviembre el más alto Tribunal asienta esta idea en recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 10/2016, de 28 de octubre de la Generalitat Valenciana intitulada de modificación de la Ley 9/2010 de 7 de julio de designación de senadores y senadoras en representación de la Comunidad Autónoma que abría la puerta en un nuevo artículo, el 14 bis, a la revocación por la Asamblea autonómica a partir de una propuesta parlamentaria motivada en la pérdida de confianza por el incumplimiento de las obligaciones del senador o senadora así como actuaciones que comporten el desprestigio de las instituciones. Igualmente en el artículo 16 se establecía el carácter obligatorio de las comparecencias de los senadores ante la Cámara a solicitud de los grupos parlamentarios para informar sobre temas relacionados con la actividad parlamentaria, al menos con carácter anual y a petición de dos grupos parlamentarios. El Tribunal Constitucional parte del axioma de que los senadores de origen autonómico, una vez designados e integrados en la Cámara de representación territorial,

⁸ El Reglamento del Senado en el artículo 32 establece que dentro de los grupos parlamentarios que se compongan de Senadores elegidos en el territorio o por las Asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de dos o más Comunidades Autónomas, podrán constituirse grupos territoriales. Ningún Senador podrá formar parte de más de un grupo territorial.

Cada grupo territorial estará integrado, al menos, de tres senadores elegidos por el electorado del territorio o designado por la Asamblea legislativa u órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma respectiva.

Los grupos territoriales intervienen en los casos y formas establecidos en los artículos 43 y 85 del Reglamento del Senado.

Esto es, conforme al artículo 43, a las reuniones de la Junta de Portavoces además de los diferentes grupos parlamentarios podrán asistir un representante del Gobierno y hasta dos representantes de los grupos territoriales de un mismo grupo parlamentario, designados por su portavoz. Asimismo, cuando se trate de deliberar sobre alguna materia que afecte especialmente a una Comunidad Autónoma, el Presidente lo comunicará a los portavoces de los grupos parlamentarios en los que existieran grupos territoriales a los efectos de que pudieran asistir estos últimos.

A su vez el artículo 85 establece que en los debates del Pleno de la Cámara sobre cuestiones que afecten de modo especial a una o más Comunidades Autónomas, el Presidente, de acuerdo con los portavoces de los grupos parlamentarios respectivos, ampliará el número de turnos de portavoces fijado en cada caso por el Reglamento a efectos de que puedan intervenir los representantes de los grupos territoriales afectados.

ostentan posición constitucional idéntica a la de los demás miembros de las Cortes Generales y por ello su representación es *in toto* no *singulitater* y les es de plena aplicación la prohibición del mandato imperativo del artículo 67.2 de la Constitución. En relación a las comparecencias y a su obligatoriedad, el Tribunal Constitucional establece que las normas autonómicas no pueden imponer deber de tipo alguno sobre los senadores por ser miembros de un órgano constitucional sustraído a las competencias y disciplina de la Comunidades Autónomas, pudiendo contemplarse sin el carácter obligatorio y a los efectos informativos pues de otro modo, la exigencia obligatoria de una rendición de cuentas los situaría en una inequívoca situación de subordinación que no es acorde a la Constitución pues no está al alcance de la norma autonómica imponer deberes o controles a los miembros de los órganos constitucionales.

Dicho esto, el conocimiento de la actividad del Senado se debe intensificar y no puede reducirse a la obvia comunicación del calendario de plenos para el período de sesiones o la apertura de plazos que competen a la Asamblea autonómica en asuntos transversales como la propuesta de candidatos para magistrados del Tribunal Constitucional. En tal sentido, el artículo 243 del Reglamento de las Cortes de Aragón establece la comparecencia de los Senadores o Senadoras en representación de la Comunidad que podrán comparecer ante la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario una vez de acuerdo con la Presidencia de las Cortes, para informar de las gestiones de interés para la Comunidad Autónoma de Aragón. Dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados de la Cámara, de acuerdo con la Presidencia, podrán solicitar, asimismo, su comparecencia ante la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario cuando la importancia y trascendencia de los temas en relación con la Comunidad Autónoma así lo aconsejen.

Previsión similar tienen el artículo 223 del Estatuto de Autonomía de Andalucía si bien el Reglamento al que se supedita no lo contempla. En Murcia en artículo 98 del Reglamento establece que los senadores representantes de la Comunidad Autónoma podrán intervenir a efectos meramente informativos cuando el Senado haya tramitado o tenga previsto tramitar alguna iniciativa sobre el asunto que está considerando la Asamblea, sin perjuicio de las facultades que, respecto a la ordenación de los debates,

corresponden al Presidente, lo que resulta especialmente interesante pues no se reserva a diputados de la Asamblea de Murcia la designación

Interesante igualmente es el artículo 153 del Reglamento Parlamentario de Cataluña que bajo el título de “Relaciones con los Senadores que representan a la Generalidad en el Senado” establece que las comparecencias, con carácter previo a la elección, de los candidatos a representar a la Generalitat en el Senado son obligatorias. La Mesa, oída la Junta de Portavoces, determina el órgano competente en que deben substanciarse las comparecencias de los Senadores que representarán a la Generalitat en el Senado. Las propuestas de comparecencia han de ser suscritas por dos grupos parlamentarios o por una quinta parte de los diputados.

Los Senadores autonómicos catalanes, a petición de la tercera parte de estos, o por acuerdo de Comisión, pueden comparecer en una sesión informativa para informar de sus actuaciones en el Senado respecto a cualquier tramitación relacionada con la Generalidad o con las Comunidades Autónomas y han de ser informados de los acuerdos y los debates del Parlamento relacionados con la actividad y las competencias del Senado.

Sí es reseñable igualmente lo que sucede en el ámbito autonómico en Castilla La Mancha donde se da la circunstancia de derecho de asistencia y de voz de un parlamentario ajeno a la Cámara autonómica. Es este el caso de los Senadores representantes de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha pues el artículo 100.1 del Reglamento de Castilla La Mancha⁹ permite que los Senadores, en lo que suponga información de cuestiones tramitadas o en vías de trámite en el Senado y relativos a asuntos incluidos en el orden del día del Pleno, no solamente puedan asistir a dicha sesión, sino que además podrán hacer uso de la palabra siempre que lo soliciten, sin perjuicio de las facultades que para la ordenación de los debates corresponden al Presidente de las Cortes.

La singularidad de este precepto y su aplicabilidad que podía devenir en abuso por la conversión en sujeto parlamentario “sui generis”, en el ám-

⁹ Artículo 100.1 del Reglamento de Castilla La Mancha: El Senador o Senadores representantes de la Junta de Comunidades de Castilla– La Mancha, en lo que suponga información de cuestiones tramitadas o en vías de trámite en el Senado y relativos a asuntos incluidos en el orden del día del Pleno, podrán hacer uso de la palabra siempre que lo soliciten, sin perjuicio de las facultades que para la ordenación de los debates corresponden al Presidente de las Cortes.

bito de Castilla La Mancha a los representantes ante el Senado posibilitando así su participación ante el Pleno del Parlamento de las Cortes como si de un parlamentario autonómico se tratase ha propiciado que por la Presidencia de las Cortes dicte una Norma Interpretativa para poner coto a su uso.

La Norma Interpretativa de la Presidencia de las Cortes sobre el artículo 100.1 del Reglamento de la Cámara de 20 de noviembre de 2001¹⁰ establece que estos sujetos parlamentarios circunscriben su actividad ante el Pleno a la limitada función de facilitar información sin que puedan introducir, con sus planteamientos otros asuntos u objetos de debate, para que no se entiendan así equiparados con los miembros del Consejo de Gobierno y con la potestad generalmente atribuida a estos de participar en cualquier momento del debate y previa solicitud de palabra a la Presidencia.

De manera paralela el artículo 3 de la Ley 4/1985, de 26 de junio de Designación de Senadores en Representación de Castilla La Mancha establece que los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma facilitarán a las Cortes Regionales información, en la forma en que se determine por las normas de desarrollo¹¹

Es el Reglamento parlamentario la norma adecuada para la regulación de ese derecho-deber de información y en los términos del artículo 100.1 del Reglamento el uso de la palabra tendrá como finalidad única informar de cuestiones tramitadas o en vía de trámites en el Senado. Por lo tanto, quedan

¹⁰ BOCCLM Núm. 144 (20-11-2001)

La citada Norma interpretativa establece lo siguiente:

Los Senadores representantes de la Junta de Comunidades de Castilla– La Mancha que, al amparo del artículo 100.1 del Reglamento , soliciten intervenir ante el Pleno para informar sobre cuestiones tramitadas o en vías de trámite ante el Senado, deberán comunicárselo al Presidente de las Cortes antes del inicio de la sesión en la que pretendan hacer uso de la palabra.

En dicha comunicación deberán señalar cuantos datos resulten útiles para comprobar que la cuestión sobre la que verse la información ha tenido entrada en el Senado. Asimismo deberán indicar el asunto del orden del día del Pleno con el que se encuentre relacionado.

Si la solicitud fuera admitida por la Presidencia la intervención se producirá antes de los turnos previstos para los Grupos Parlamentarios o para el Consejo de Gobierno, por un tiempo que será fijado teniendo en cuenta la duración de los que reglamentariamente hayan de producirse a continuación

¹¹ Artículo 3 redactado por la Ley (Castilla La Mancha) 9/1995, 26 de diciembre (“D.O.C.M”29 de diciembre) modificadora de la Ley 4/1985, de 26 de junio, sobre designación de Senadores representantes de la Comunidad de Castilla-La Mancha.

excluidas de la posibilidad de informe aquellas cuestiones que no hayan tenido entrada en el Senado, constituyendo como medio de prueba la entrada en el registro de la Cámara Alta, y para poder articular esta prueba es preciso que la solicitud de intervención se produzca con la suficiente antelación para verificar su cumplimiento. La comunicación deberá reseñar cuantos datos resulten útiles para comprobar que la cuestión sobre la que verse la información ha tenido entrada en el Senado y deberá indicarse de manera expresa la conexión con el punto del orden del día en el que se pretenda intervenir.

Su intervención en el Pleno está sometida también a una limitación temporal y su fijación responderá a los tiempos asignados a los Grupos Parlamentarios. Resulta acertado el criterio fijado por la Norma interpretativa de la Presidencia de las Cortes de intervención previa a los Grupos Parlamentarios, cumpliéndose así de mejor manera la finalidad informativa y dejando al Senador al margen del debate posterior de la iniciativa.

Toca por último ocuparse a sensu contrario de estudiar cuál es la participación de los senadores de elección popular y de los diputados del Congreso en los asuntos de los Parlamentos autonómicos. La experiencia nos dice que salvo en las grandes citas políticas del Parlamento autonómico, esto es investidura, mociones de censura y debates del Estado de la Región, en las que se cursan invitaciones institucionales para asistencia a la sesión plenaria desde la tribuna de invitados y que suelen ser atendidas en un buen número, en el día a día el contacto es más bien escaso.

Obviamente los contactos e intercambios existen, pero lo son principalmente a nivel de partido o de grupos parlamentarios, no reservándose papel institucional en el Parlamento autonómico a excepción de lo que hemos mencionado y que podemos considerar simbólico. Resultaría conveniente buscar fórmulas de mayor participación que resultasen respetuosas y aunasen el carácter representativo de unos y otros.

II. ¿QUÉ HACER?

En el marco del 40 aniversario de la Constitución Española se presenta una ocasión propicia, un pretexto si este fuese necesario, para intensificar esas relaciones. La disposición es seguro que existe, la necesidad de comunicación está constatada, el beneficio lo es de todos.

La efeméride ha determinado por ejemplo que se celebre al efecto un acto conjunto del Congreso, el Senado y las Cortes de Castilla y León en el hemiciclo castellano leonés con motivo de la conmemoración del 35 aniversario del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que culminó con una Declaración Institucional acordada por las Mesas de los tres Parlamentos.

Estos encuentros entre órganos rectores de los Parlamentos españoles se produjeron en el VI Legislatura del Congreso de los Diputados bajo la Presidencia de Federico Trillo, pero no han tenido continuidad en la práctica. Sin duda siendo interesantes, pero para que no devengan en una suerte de turismo parlamentario, deberían venir presididas por reuniones de marcado perfil técnico, y con carácter anual podrían ser impulsadas por el Senado, en su sede o itinerantes.

Cabe también que, existiendo la COPREPA con una actividad e historia que la avala, previa reforma de sus estatutos puedan asistir a las mismas como invitados los Presidentes del Congreso y el Senado y el Secretario General y Letrado Mayor del Senado a las reuniones que paralelamente se desarrollan, siempre que así se acuerde en la Comisión Permanente.

Los Senadores de designación autonómica están llamados a jugar un papel fundamental como articuladores de información entre Cámaras y debería potenciarse las comparecencias e informes.

En resumen, la buena vecindad, es un deber moral, pero han de buscarse vías para potenciar la institucionalización de estas relaciones a nivel funcional y político. Con ello ganamos todos. Gana el Estado. Su cohesión. En un Estado compuesto como el nuestro es imprescindible el sumatorio y las partes. Esta es la riqueza intrínseca que encierra el diseño constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Artículo 127”. En: RIPOLLÉS SERRANO, M. R. [Coord.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pp. 910-926.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

