

María Rosa Ripollés Serrano

DOCTORA EN DERECHO.
LETRADA DE LAS CORTES GENERALES

LAS CORTES GENERALES: TRADICIÓN Y MODERNIDAD, DE LAS FUNCIONES TRADICIONALES A LA LEGITIMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO *

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. CARACTERES DEL PARLAMENTO ESPAÑOL A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI.
- III. LA COMPOSICIÓN DEL PARLAMENTO ESPAÑOL.
- IV. LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO ESPAÑOL.
- V. A MODO DE EPÍLOGO: EL PARLAMENTO ESPAÑOL EN EL SIGLO XXI: TRADICIÓN Y MODERNIDAD, DE LAS FUNCIONES TRADICIONALES A LA LEGITIMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO.

I. INTRODUCCIÓN

Decir «Cortes Generales» es hablar del Parlamento español a comienzos del Siglo XXI y, aunque pudiera parecer una tautología, digo lo que digo, esto es, Parlamento —órgano representativo esencial especialmente en un régimen de democracia representativa y en un sistema de Monarquía parlamentaria—; español —porque en él se reside la soberanía que «reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado» (artículo 1.2 CE) y, en cuanto tal, es el único órgano con capacidad decisoria sobre el modo de organización política general de ese «Estado social y democrático de Derecho» en que «España se constituye», como reza el artículo 1.1 de la CE—; y a comienzos del Siglo XXI —puesto que, en efecto, ello es así por mor de la Constitución vigente en estos momentos, que es la Constitución de 1978 cuyo veinticinco aniversario se acaba de celebrar hace unos meses, como conmemoración o fiesta cívica, a la par que como constatación de la validez jurídico-política y social de la ley fundamen-

* El texto proviene de una conferencia impartida en el ciclo conmemorativo del 25 aniversario de la Constitución española de 1978, organizado por ICADE en Madrid.

tal, en cuanto norma de cobertura de todo el sistema jurídico, es decir, de todas las demás disposiciones que lo integran, sean o no parte del bloque de constitucionalidad y según el plano categorial que ocupen en la pirámide normativa de nuestro ordenamiento, lo que equivale a afirmar, en sentido positivo, el aserto clásico de raíz Kelseniana acerca de que la Constitución da validez al resto del ordenamiento y, en sentido negativo, que la quiebra constitucional implícitamente supondría la quiebra del orden lógico de las demás normas que integran jerárquicamente el ordenamiento, inclusive de aquellas cuya virtualidad radica en la atribución competencial al orden supranacional o al orden infranacional.

¿Por qué esta denominación: «Cortes Generales»? Rubio Llorente ha tratado hace unos años este asunto y señala, frente a la consideración de Fraga expresada años atrás en el sentido de que es un término tradicional en nuestro Derecho Constitucional histórico, que ello no es así sino, antes al contrario, un cambio en la vieja denominación tradicional de «Cortes», que obedece tanto al deseo de distinguir las «Cortes Generales» de las autonómicas que pudieran constituirse, a la altura de la Constituyente de 1978, más que al mantenimiento de la denominación tradicional que sólo apareció en 1810 para referirse a la convocatoria de «Cortes Generales y extraordinarias» que entonces se efectuó, o con el Estatuto Real de 1834, pero no así en el resto de las Constituciones de nuestra historia moderna, esto es, 1837, 1845, 1869, Proyecto de Constitución federal de la I República en 1873, Constitución de 1876 o Constitución de 1931.

Ciertamente la denominación aparece en el preámbulo de la Constitución Española de 1812 que decía: «En el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de la sociedad. Las Cortes Generales y extraordinarias de la Nación española ...». La misma denominación aparece en el artículo 1 del Estatuto Real de 1834: «Cortes Generales del Reino», pero en las siguientes referencias constitucionales al Parlamento, tanto en el Siglo XIX, como en el XX, la denominación que se utiliza es «Cortes» aunque en el preámbulo de la Constitución de 1837 también se hable de: «Que las Cortes Generales han decretado ...», seguramente por la cercanía histórica, política y jurídica entre el texto de 1837 y el de 1812; «Cortes» que es término que, curiosamente, aparece en el artículo 61 de la Carta de Bayona de 8 de julio de 1808.

Cuestión distinta es el origen histórico de la institución parlamentaria en España, objeto de estudio de diferentes investigadores del Derecho y de las Instituciones como, por ejemplo, así se recoge en la excelente obra de García de Valdeavellano, que parecen haber surgido por evolución de la *Curia Regia* como cuerpo consultivo y asesor del Monarca antes que como órgano representativo de carácter estamental, en la baja edad media. Valga al respecto la cita, por lo demás recurrente, del antecedente de las Cortes de León de 1188, o las reuniones bien tempranas, también hacia 1164 o 1186, en Zaragoza de Cortes en la Corona de Aragón, como precedentes remotos de nuestro parlamentarismo, seguramente coetáneo, o quizás previo, de las reuniones inglesas que hacia 1265, en época de Simon de Montfort, adoptaron la Carta de Derechos, aunque probablemente menos conocidas por la ruptura de la tradición parlamentaria o por su escasa importancia en el sistema público durante los siglos XVII y XVIII. Sin embargo ciertamente en los orígenes de nuestro constitucionalismo moderno autóctono —por oposición a la Carta de Bayona— no escasean las referencias al pasado durante la Constituyente de Cádiz; siendo esta Constitución —la de 19 de marzo de 1812— la que instaura un parlamento de nuevo cuño, moderno y representativo frente al arcaico estamental e imperativo del «*Viejo Régimen*» y por ello la que abre la senda constitucional, digamos con palabras paradójicas que resuenan en aquellos momentos de ruptura del primer parlamentarismo de nuevo cuño, en boca del «Rey deseado» que no supo estar a la altura del esfuerzo de modernización de la mayoría liberal de Cádiz.

A partir de 1812, nace el parlamento y el parlamentarismo del XIX y el XX, con sus vaivenes, avances y retrocesos tanto en la composición de las Cámaras —piénsese en el Senado muy conservador de 1845, por ejemplo; o en la reunión «asamblearia», y «para-constitucional», diríamos, que dio lugar a la proclamación de la Primera República Federal Española en 1873—; o en las funciones —Cámaras meramente refrendatorias con el Estatuto Real, o discutidoras— en las legislaturas del sexenio o las de la post-restauración; cuando no Cámaras fuertemente radicalizadas como la de mitad de la década de los treinta ya en el Siglo XX—. Un siglo —el XIX— en el que el parlamento estuvo en el núcleo de la vida política a excepción de un par de décadas —de 1814 a 1820 y de 1823 a 1834—; y otro —el XX— en el que durante casi la mitad de la etapa desapareció de la vida española —de 1923 a 1930 y de 1939 a 1977—. Etapas sin parlamento en que existió una consideración de anomalía y excepcionalidad que, precisamente por ello, afirman aún más la habitualidad y normalidad del régimen parlamentario sobre el que se construye la forma de gobierno democrática.

II CARACTERES DEL PARLAMENTO ESPAÑOL A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

Desde estas premisas el Parlamento establecido en la Constitución Española de 1978 se nos presenta, tanto en la descripción constitucional, cuanto en la percepción ciudadana, o en su encaje histórico, como paradigma del sistema político democrático y, a la par, de la correcta conformación del ordenamiento jurídico, desde una concepción, como ya se ha señalado, kelseniana de la norma, conforme a la cual la Constitución o ley fundamental adoptada por un parlamento o asamblea constituyente, es norma fundante de una ordenación jerárquica de las restantes normas y en la que la potestad de aprobar las leyes en sentido material y formal corresponde al Parlamento o asamblea constituida.

Pues bien el Parlamento —las Cortes Generales— constituye en el sistema constitucional español un órgano constitucional de carácter representativo; de actualización de la soberanía; bicameral y autónomo. Caracteres estos con los que se quiere decir que, en cuanto *órgano constitucional*, se trata de una institución específicamente prevista y regulada en la Constitución y necesaria en la configuración del esquema organizativo del Estado. *De carácter representativo* puesto que según nuestra Constitución está proscrito el mandato imperativo (artículo 67.2 CE), si bien, el matiz es relevante, no está tampoco prescrito el mandato representativo, pero su existencia se infiere tanto por exclusión del primero, como porque, como dice el artículo 66.1 «Las Cortes Generales representan el pueblo español», lo que excluye el mandato imperativo y el particularizado de los grupos sociales o territoriales que pudieran actuar como cuerpos intermedios en la ordenación de la representación, que se quiere por la Constitución general y no particularizada en los parlamentarios miembros de una u otra Cámara. En otras palabras representación general del órgano —Cortes Generales representan al pueblo español» y esta prescripción constitucional no es la misma que cuando el artículo 53 de la Constitución de 1931 decía «Los Diputados, una vez elegidos, representan a la Nación», o como en el artículo 40 de la Constitución de 1869 que disponía: «Los Senadores y Diputados representarán a toda la Nación ...»; antes bien nuestro artículo 66 atribuye de manera obvia la representación del pueblo español al órgano, «Cortes Generales», formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado, y ello sin

perjuicio de que en los siguientes artículos —68 y 69— se efectúe una especialización funcional del Senado como «Cámara de representación territorial» (artículo 69. 1 CE) en lo que parece una contradicción que, según creo, es más formal que material, pues si ambas Cámaras representan al pueblo español esta sospecha de antinomia se resuelve en los mismos términos con que los artículos 1 y 2 del Título Preliminar de la Constitución Española enfocan el aparente dualismo entre la soberanía nacional del pueblo español (artículo 1.2 CE) y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran (artículo 2 CE), o sea sobre el principio de soberanía, compartido con el de pluralismo territorial o autonomía que se expresan respectivamente en el Congreso de los Diputados y en el Senado, y ambos, como componentes de las Cortes Generales «representan al pueblo español» (artículo 66.1 CE) aunque, en línea con este principio luego la Constitución, en el artículo 67.1 prevea la posible acumulación del acta autonómica con la del Senado y no con la del Congreso.

Y es por causa de tal naturaleza representativa por lo que las Cortes Generales —el Parlamento— es el *órgano de actualización de la soberanía*, lo que supone en el plano ordinario, el órgano al que la Constitución confiere la ordinaria tarea legislativa, presupuestaria y de control de la acción de gobierno, amén de las demás competencias previstas en la Ley Fundamental (artículo 66.2 CE), lo que afecta también a lo atinente a la conformación de otros órganos constitucionales tales como el Tribunal Constitucional (artículo 159.1 CE), el Consejo General del Poder Judicial (artículo 122.3 CE), el Tribunal de Cuentas (artículo 136 CE y Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas), el Defensor del Pueblo (artículo 54 CE), etc., o a otras competencias parlamentarias; y, en el plano extraordinario, la aprobación de las reformas constitucionales, en su diversa graduación constitucional, previstas en los artículos 167, 168 y 169 de la Constitución.

Se trata pues de un *Parlamento bicameral*, como ha sido habitual en la historia constitucional española, excepto en la Constituyente de 1810 y Constitución de 1812 y en la Constituyente y Constitución de 1931; y es, por otra parte, según se deduce de la Constitución, un bicameralismo desigual en que la preeminencia corresponde al Congreso de los Diputados en el ámbito legislativo (artículos 87 y 88 relativos a la iniciativa legislativa y a la presentación de proyectos de ley que se someterán al Congreso, igual que la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas y la popular; artículo 90 relativo al procedimiento de formación de las leyes y a la naväite intercameral cuya

última palabra tiene el Congreso y, en fin, votación final por mayoría absoluta de los proyectos de ley orgánica en el Congreso de los Diputados); en el presupuestario (presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos en el Congreso de los Diputados ex artículo 134.3 CE); en el de control de la acción de Gobierno y formación del propio Gobierno (artículo 99 CE: investidura del candidato a Presidente del Gobierno en el Congreso de los Diputados; o planteamiento de la cuestión de confianza por el Presidente del Gobierno ante el Congreso de los Diputados: artículo 112 CE; o de la moción de censura contra el Presidente del Gobierno por el Congreso de los Diputados: artículo 113 y 114 CE; o declaración de los estados de alarma, excepción y sitio con dación de cuentas, o autorización por el Congreso de los Diputados respectivamente: artículo 116 CE).

Elementos todos los citados que avalan sobradamente el carácter muy imperfecto de nuestro bicameralismo, solo ponderado, y muy relativamente, por algunas específicas competencias del Senado en tres puntos muy concretos: los convenios y acuerdos interautonómicos que, según el artículo 145.2 en relación con el 74.2 de la Constitución Española, han de comenzar su tramitación en las Cortes Generales en el Senado, aunque el desarrollo estatutario y la práctica autonómica al respecto sea harto discutible; el Fondo de Compensación Interterritorial única materia cuya ordenación legal se inicia en el Senado, aunque también hay que decir que, debido al auge de los Fondos regionales territoriales europeos, el protagonismo del FCI está un tanto obsoleto; y el temible e inedito artículo 155 CE que prevé la adopción de medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzado de sus obligaciones constitucionales o legales o para proteger el interés general cuando ésta atentare gravemente al interés general de España, supuesto en que es necesario, si fracasare el requerimiento gubernamental, la aprobación por mayoría absoluta del Senado.

Así diseñado el juego de competencias de cada Cámara parece obvio que hay un desequilibrio favorable al Congreso de los Diputados, por más que haya también competencias equilibradas entre ambas Cámaras, en materia de control e impulso político ordinario —preguntas, mociones, interpelaciones, comparecencias, derecho de información, ponencias de estudio o comisiones de estudio o investigación: artículos 76, 109, 110, 111 CE—; o en cuestión de autorización de tratados internacionales (artículo 94 CE); e incluso en la reforma constitucional (artículos 167 y 168 CE).

Es más, igual es también la consideración constitucional de una y otra Cámara en lo tocante a la organización y autonomía parlamentaria pues desde la propia consideración de que cada Cámara goza de autonomía reglamentaria, presupuestaria y organizativa (artículo 72.1 y 2 CE referente a la autonomía normativa que se expresa en el Reglamento de cada Cámara, la organizativa que se manifiesta, entre otros aspectos, en la elección de sus respectivos Presidentes y Mesas, y la presupuestaria en la adopción y gestión de sus respectivos presupuestos) a la previsión de un *mínimum* normativo y organizativo —el derecho parlamentario constitucionalizado— en lo tocante a los períodos de sesiones (artículo 73.1 CE); sesiones extraordinarias (artículo 73.2 CE); sesiones conjuntas (art. 74 CE) que presidirá el Presidente del Congreso de los Diputados (artículo 72.2 CE) es decir preside las sesiones conjuntas, pero no las Cortes Generales, presidencia que, como tal, no existe en la Constitución Española; organización en Pleno y Comisiones; competencia legislativa plena de las Comisiones excepto en caso de proyectos de reforma constitucional, cuestiones internacionales, leyes orgánicas y de bases y Presupuestos Generales del Estado (artículo 75.3 CE); tramitación del arcaico derecho de petición (artículo 77 CE); Diputación Permanente (como órgano de continuidad inter-períodos de sesiones o inter-legislaturas según el artículo. 78 CE); quórum de presencia y para la adopción de acuerdos (artículo 79 CE); reunión conforme a los reglamentos parlamentarios (artículo 67.3 CE). En suma en todo el núcleo esencial del Derecho parlamentario existe práctica paridad constitucional entre las Cámaras.

Y otro tanto se puede afirmar del estatuto del parlamentario, sea éste Diputado o Senador, y, más aún, Senador elegido o Senador designado por una Comunidad Autónoma, supuestos todos ellos objeto de una consideración igual por la Constitución que establece un corpus común para los parlamentarios miembros de las Cortes Generales caracterizado por las siguientes notas:

- 1º) No ligazón por mandato imperativo pues «El sentido democrático que en nuestra Constitución (artículo 1.2) —decía la STC 10/1983— reviste el principio de origen popular del poder obliga a entender que la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular ...».
- 2º) Duración igual de la legislatura o período de mandato: artículo 68.4 y artículo

69.6 CE, cuatro años tanto para el Congreso de los Diputados como para el Senado, aunque quepa disolución unicameral como atribución del Presidente del Gobierno ex artículo 115.1 CE, mientras que en el caso de disolución regía con referendo del Presidente del Congreso de los Diputados, para el caso de imposibilidad de investidura de un candidato a la Presidencia del Gobierno, no hay referencia a una Cámara, sino a ambas, diferencia cuya causa está muy probablemente en la distinta entidad de los supuestos que contemplan sin duda mucho más grave el de inoperancia para constituir Gobierno del artículo 99 que la crisis, por hipótesis centrada en una Cámara, a la que puede vincularse la disolución presidencial del 115. Amén de que la ubicación del 115 tras la regulación de la moción de censura y la cuestión de confianza permite referirlo a unas políticas concretas.

- 3º) Identidad de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y los Senadores según el artículo 70 CE, el desarrollo de la LOREG y la regulación procedimental de la declaración de bienes y actividades de unos y otros ordenada por Acuerdo de las Mesas de ambas Cámaras en sesión conjunta, órgano éste sobre el que luego volveremos.
- 4º) Control judicial de las actas electorales de Diputados y Senadores (artículo 70.2 CE).
- 5º) Regulación igual del estatuto del parlamentario en cuanto a la inviolabilidad e inmunidad y juez natural (artículo 71.1 y 2 CE, LECRIM, Ley de 1912 y Reglamentos parlamentarios).
- 6º) Idéntica regulación del estatuto del parlamentario en lo referente a la organización institucional y económica y al régimen de protección social (artículo 71.4 CE y Reglamento del Congreso de los Diputados y del Senado), asuntos todos éstos que, por mor del precedente y la costumbre parlamentaria han pasado a ser competencia cuyo desarrollo se lleva a cabo por las Mesas Conjuntas.
- 7º) Carácter personal e indelegable del voto de Diputados y Senadores (artículo 79.3 CE). Precepto constitucional que hay que entender referido al Pleno de cada Cámara, pues está reglamentariamente prevista la aplicación del voto ponderado

tanto en Ponencia como en Comisión, por referencia al número total de escaños en Pleno.

De lo expuesto se desprende fácilmente que si en el aspecto estructural y el organizativo la Constitución contempla un sistema muy semejante para los Diputados y el Congreso y para los Senadores y el Senado, no sucede lo mismo en el terreno funcional donde sin duda hay una preeminencia jurídico-constitucional, y a la postre política y también en la percepción de la ciudadanía, del Congreso de los Diputados sobre el Senado. Y puesto que en los dos primeros aspectos hay práctica identidad y, además, existe la previsión constitucional de que exista un «personal» de las Cortes Generales, o lo que es lo mismo unos medios personales generales y de común regulación, y un «Reglamento de las Cortes Generales» (artículo 72.1 y 2 CE respectivamente), que rige las sesiones conjuntas de ambas Cámaras, no es de extrañar que la evolución durante estos 25 años de Cortes Generales haya dado lugar a algunas sinergias como la correspondiente a la acumulación por el único órgano estable de Cortes Generales que existe de múltiples atribuciones y funciones en materia de estatuto de los parlamentarios en el plano económico, social o protocolario, de estatuto del personal de Cortes Generales, de órganos parlamentarios conjuntos, (las Comisiones Mixtas o los grupos de participación de Cortes Generales en organizaciones internacionales o supranacionales —UIP, Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, UEO, Asamblea de la OTAN, Delegación en la OSCE,—), e incluso de sesiones conjuntas, de modo que podríamos pensar que, puesto que *«el horror vacui»* no existe y, más aún, el Derecho parlamentario reserva un especial protagonismo al papel del precedente y la costumbre como fuente del Derecho, llegaríamos fácilmente a la conclusión de que, pese a las opiniones que echan de menos el «Reglamento de las Cortes Generales», éste, si bien no como un corpus único o codificado, existe integrado por costumbres y precedentes, Acuerdos de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en Sesión Conjunta, «actuando como Mesa de las Cortes Generales», como se dice en algún acuerdo emanado de este órgano que es, por singular que resulte, un órgano nacido de la costumbre parlamentaria y, a su vez, fuente de normas parlamentarias que afectan a materias de toda índole, algunas de ellas insertas en el núcleo duro del sistema de Cortes Generales, como pudiera ser el procedimiento para la manifestación de la incompatibilidad, por desarrollo de la LOREG y de la Constitución, mediante las declaraciones de bienes y actividades de Diputados y Senadores, o su propio sistema retributivo o de protección social, además de numerosos acuerdos referentes al perso-

nal de Cortes Generales, con valor normativo, como el Estatuto del Personal de las Cortes Generales.

III LA COMPOSICIÓN DEL PARLAMENTO ESPAÑOL

Al finalizar la VII Legislatura constitucional (2000-2004), integraban el Parlamento español 350 Diputados y 259 Senadores, es decir 609 parlamentarios miembros de las Cortes Generales, lo que supone en un país en torno a 41 millones de habitantes una ratio aproximada de un parlamentario por 67.000 habitantes, pero esta proporción es ficticia pues debido a las previsiones constitucionales corresponde para el Congreso «una representación mínima inicial a cada provincia» y el resto proporcional según población, lo que en la distribución operada por la LOREG debido al mínimo provincial presupone diferencias de representación numérica importantes entre provincias sobrerrepresentadas y otras infrarepresentadas; diferencia que aún se agrava en el caso del Senado pues para esta Cámara son iguales los Senadores a elegir en todas las provincias: 4, al margen de la población que tengan, aunque la diferencia bien llamativa, se suele decir, encuentra su justificación en el carácter territorial del Senado, pero es que, a mi juicio, la territorialidad que da pie a la especialización del Senado como Cámara territorial es discutible que sea la provincial pues entonces sí que resultaría una tautología hablar de representación territorial del Senado cuando la base mayoritaria de éste coincide con la misma base que la del Congreso: la provincia.

Esta circunstancia unida al hecho de que la organización territorial del Estado se fundamenta básicamente en las Comunidades Autónomas, por ser éstas el órgano territorial de carácter político por antonomasia, a diferencia del carácter más administrativo de provincias y municipios, hace que, en el caso del Senado, se considere más próxima a su naturaleza constitucional, la parte de su composición que proviene de la designación de las Comunidades Autónomas, estos 51 Senadores autonómicos que actualmente corresponden 8 a Andalucía; 7 a Cataluña; 6 a la Comunidad de Madrid; 5 a la Comunidad Valenciana; 3 a Castilla y León, Galicia y País Vasco; 2 a Aragón, Princi-

pado de Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Región de Murcia; y 1 a Illes Balears, Cantabria, Comunidad Foral de Navarra y La Rioja.

En cualquier caso según ya se ha indicado todos los miembros de las Cortes Generales participan de igual carácter y semejante estatuto, correspondiendo las singularidades a lo previsto en los artículos 68 y 69 respectivamente que se desarrollan en la LOREG y en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, e incluso —en el supuesto de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas— en los Estatutos de Autonomía, Reglamentos de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las leyes autonómicas específicas de designación de Senadores o las generales que también regulan esta materia.

Concretamente el Congreso de los Diputados está, en estos momentos y desde 1978, compuesto por 350 Diputados, correspondiendo 2 como mínimo para cada provincia, y uno a Ceuta y Melilla y el resto según la población, hasta las cifras totales provinciales que se expresan en el Real Decreto de convocatoria. La LOREG determina, en desarrollo de lo establecido en la CE (artículo 68) que las elecciones se basen en el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, siendo el sistema electoral previsto en la propia LOREG y mantenido desde el Decreto —Ley de 1977, esto es el proporcional con la regla D'Hont como mecanismo de distribución, y la circunscripción la provincial, con la excepción de las ciudades de Ceuta y Melilla que sólo eligen un Diputado cada una.

El derecho de sufragio activo corresponde a los españoles —artículo 13.2 en relación con el 23: «Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales», cuestión pues obvia, pero que, aún así, ha sido objeto de diversas enmiendas con ocasión de la tramitación de la Ley Orgánica de Partidos Políticos o la orgánica del Derecho de Asociación, o incluso las tres Leyes de Extranjería (4/2000, 8/2000 y 14/2003)—. Mayores de edad; no excluidos por estar condenados por sentencia firme, o no firme en caso de determinado tipo de delitos relacionados con el terrorismo (reforma introducida por la Ley Orgánica de Garantía de la Democracia en los Ayuntamientos y Seguridad de los Concejales, L.O. 1/2003), que no hayan sido declarados incapaces en los términos del artículo 200 del Código Civil, o estén internados por reso-

lución judicial en un hospital psiquiátrico y, que estén inscritos en el censo electoral vigente —sea éste el CERE o el CERA.

El sufragio pasivo para acceder a la condición de Diputado parte de los presupuestos ya indicados para el sufragio activo a los que la LOREG incorpora algún otro requisito, como el establecido en el artículo 154, de que los candidatos no detenten funciones o cargos conferidos y remunerados por Estados extranjeros, o que sean Presidentes o miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o cargos de libre designación o elegidos por la Asamblea Legislativa autonómica, además, como es obvio, estas circunstancias se incorporan a las previstas en el propio artículo 70 de la CE que abarcan a los componentes del Tribunal Constitucional, altos cargos de la Administración que establezca la Ley, excepto los miembros del Gobierno —lo que hay que integrar con la Ley del Gobierno y por ello según su artículo 1.2 se refiere a Ministros y Vicepresidentes—, al Defensor del Pueblo, los miembros de las carreras judicial y fiscal, militares profesionales y policías en activo, y los miembros de las Juntas electorales. Causas de inelegibilidad que lo son también de incompatibilidad, supuesto éste último al que se unen las incompatibilidades previstas en el artículo 156 de la LOREG que prácticamente requieren la exclusiva dedicación de los parlamentarios -puesto que inelegibilidades e incompatibilidades afectan a ambos: Diputados y Senadores-, excepción hecha de la docencia universitaria de carácter extraordinario y las actividades patrimoniales exclusivamente particulares, todo ello sometido a severos controles de las administraciones electorales y las parlamentarias.

Señalemos que, según nuestro sistema electoral, las candidaturas deben presentarse a través de partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores siempre que éstas se presenten con la firma del 1% de inscritos en el censo electoral de la circunscripción de que se trate. Y que, para acceder a la distribución de escaños es necesario haber superado la cifra del 3% de votos -la llamada cláusula de barrera- declarada conforme a la CE por el Tribunal Constitucional.

Ambas Cámaras de nuestro Parlamento o, lo que es más preciso, todos los parlamentarios, Diputados y Senadores, tienen el mismo sistema de inelegibilidad e incompatibilidad y también comparten el procedimiento posterior de perfeccionamiento de la condición de Diputado o Senador que regulan los reglamentos parlamentarios, y que, básicamente, consiste en entregar la credencial en las Secretarías Generales de la res-

pectiva Cámara (artículo 1 del Reglamento del Senado y 20 del Reglamento del Congreso de los Diputados) y después proceder al juramento o promesa de acatamiento a la Constitución Española (artículo 11.3 del Reglamento del Senado y 20.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados), lo que se efectúa bien en la primera sesión de pleno o mediante acta notarial. Hay que puntualizar que las STC 119/1990 y 74/1991, declararon el carácter espiritualista y no rígido de las normas reglamentarias sobre juramento y la primacía del derecho de participación ex artículo 23 CE; asimismo los parlamentarios han de proceder a la declaración de bienes y actividades (artículo 26 del Reglamento del Senado y 20 del Reglamento del Congreso de los Diputados) de resultados de las cuales y, en caso de incompatibilidad, han de ejercer la opción por el escaño o el cargo incompatible (artículo 17 del Reglamento del Senado y 20 del Reglamento del Congreso de los Diputados).

Hasta aquí las similitudes, pues las diferencias en la ordenación de la composición, en el sistema electoral y, en suma, en las reglas que regulan la composición de la Cámara Alta son bien evidentes como veremos.

Por lo demás resta hacer referencia al sistema electoral para el Senado que es directo, mayoritario con correctivos en las circunscripciones provinciales, insulares y de las ciudades con Estatuto de Autonomía para cuatro quintas partes del número de Senadores, e indirecto por elección de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para un quinto del total de integrantes de la Cámara Alta.

Concretamente, y de forma esquemática, es de interés resaltar algunos datos sobre los denominados «Senadores de designación autonómica» en cada Comunidad Autónoma, y así, en el País Vasco el artículo 28 del Estatuto de Autonomía y la Ley autonómica 4/81, modificada por Ley 1/1986 regulan esta materia, con la singularidad en esta Comunidad Autónoma de que está prevista la dación de cuentas al Pleno sobre su gestión en el Senado. El artículo 34 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y la Ley 3/82 del Parlament, President y Consell Consultiu, faculta a los Senadores autonómicos a mantener la condición de Diputado del Parlamento catalán hasta la constitución de la nueva Cámara, pues, a diferencia de la regulación del País Vasco, la catalana dispone que los Senadores se designarán entre miembros del Parlamento catalán. Galicia contempla los Senadores autonómicos en el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía que los elige para toda la legislatura del Senado pues, también como diferencia frente al

País Vasco, Cataluña y otras Comunidades Autónomas, la elección parlamentaria autonómica lo es para el período de la legislatura del Senado y no, como en las citadas, por la legislatura autonómica, con la correspondiente confirmación en caso de disolución del Senado estando en curso la legislatura autonómica. Andalucía regula los Senadores designados por la Comunidad en el artículo 30 del Estatuto y 172 del Reglamento parlamentario de abril de 1995, reformado en julio y noviembre de este mismo año, y dispone que han de ser Diputados del Parlamento andaluz.

El Principado de Asturias contempla los Senadores autonómicos en el artículo 24.2 del Estatuto de Autonomía y la Ley 4/1983 modificada por la Ley 3/1990 y no requiere que sean Diputados autonómicos. Cantabria sí tiene el requisito de que los Senadores sean miembros del Parlamento cántabro y así se dispone en el artículo 9.8 de su Estatuto y la Ley 6/1983. La Rioja también requiere la condición de miembros del Parlamento autonómico y regula este asunto en el artículo 19 del Estatuto de Autonomía y la Ley 9/1994, así como en el Reglamento parlamentario de 1987, modificado en 1994. La Región de Murcia sin embargo no prevé este requisito en la regulación del artículo 23 del Estatuto de Autonomía y Ley 6/1983, que sí prevé que los Senadores puedan asistir a los plenos de la Asamblea murciana, con voz pero sin voto en los debates sobre «cuestiones tramitadas o tramitables en el Senado» (artículo 64.7 del Reglamento de la Asamblea de la Región de Murcia de 14 de abril de 1988, modificado en 1994, 1996, y en abril y noviembre de 1999) y reserva un lugar en la Asamblea para los Senadores. La Comunidad Valenciana regula esta cuestión en el artículo 11 j) de su Estatuto de Autonomía y la Ley 3/1988, no requiriéndose la condición de miembros de las Cortes Valencianas y sí previéndose el derecho de información de los Senadores a petición de las comisiones. Aragón lo prevé en el artículo 16 del Estatuto de Autonomía y la Ley 3/1983 que sí requiere la condición de Diputado autonómico. Castilla-La Mancha tiene prevista esta regulación en el artículo 9.2 del Estatuto y Ley 4/1985 modificada por Ley 3/1987 y Ley 9/1995, normativa que también atribuye el derecho a hablar en el pleno del Parlamento autonómico a los Senadores sobre «cuestiones tramitadas o en vías de trámite en el Senado, con comunicación previa al Presidente». Canarias dispone en el artículo 13 de su Estatuto de Autonomía que la designación como Senador implica la renuncia a la condición del Diputado del Parlamento de Canarias y está también prevista la información en Pleno «para informar asuntos relacionados con la actividad del Senado que resulten de interés para Canarias» y también en las Comisiones, así como una asignación de medios para que los Senadores reciban notificacio-

nes de los asuntos del Parlamento de Canarias y puedan mantener su relación con el Parlamento de la Comunidad. La Comunidad Foral de Navarra regula los Senadores en el artículo 12 de la LORAFNA y en el Reglamento parlamentario. Extremadura en el artículo 193 del Estatuto de Autonomía y también en el Reglamento. Illes Balears en el artículo 28 de su Estatuto de Autonomía y en el artículo 181 del Reglamento parlamentario de 4 de junio de 1986, reformado el 20 de marzo de 1991. La Comunidad de Madrid lo prevé en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía y en el Reglamento de la Asamblea y Castilla y León en el artículo 15 del Estatuto y Ley de 1987 modificada por la Ley 1/2000.

IV LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO

La referencia a las funciones del Parlamento se ha de iniciar necesariamente por aquella que es tan consustancial a la institución que ésta a veces se denomina «Poder Legislativo» o «Legislativo» simplemente. Me refiero, como es obvio, a la función, o más exactamente, *potestad legislativa*, pero ésta no corresponde en exclusiva a las Cortes Generales, ni tampoco sólo a las Cortes Generales, ni de la misma manera a las dos Cámaras que integran las Cortes Generales.

No corresponde en exclusiva a las Cortes Generales, ni siquiera centrándonos en la ley en sentido formal, porque la comparten con el Gobierno —autor de gran parte de las iniciativas, los proyectos de ley, y, como tal, copartícipe de la potestad en esta fase de iniciación—, y también con las Comunidades autónomas y con la ciudadanía que puede poner en marcha una iniciativa legislativa popular (artículo 87 CE), e incluso con el Rey en la fase final, pues al Rey compete la sanción de las leyes aprobadas por las Cortes Generales y la promulgación y ordenación de la inmediata publicación (artículo 91 CE), por mas que esta competencia regia sea indisociable del refrendo previsto en el art.64 de la C.E. Aparte hay una cooperación necesaria del Ejecutivo en relación con los Decretos Legislativos y Decretos Leyes (artículos 82 a 85 y 86 CE). En suma, la exclusividad ha dejado de ser una nota propia de la potestad legislativa del Parlamento, para pasar a ser una potestad compartida en el plano subjetivo y en el

objetivo propio del Estado Autonómico con distribución competencial, como es España, (artículos 148 y 149 CE); además de nuestra pertenencia a una organización supranacional como es la Unión Europea que igualmente tiene potestades «atribuidas».

Pero es que, como se ha anticipado, la potestad legislativa corresponde también en el Estado Autonómico español a 17 Comunidades Autónomas y dos Ciudades con Estatuto de Autonomía, en el ámbito de sus competencias, y a los órganos con potestad normativa de la Unión Europea, dicho esto por referirnos a la potestad legislativa de aprobar leyes en sentido material y formal, pues la capacidad normativa existe asimismo en otros órganos constitucionales —el Gobierno, los Ministros y las demás autoridades con potestad reglamentaria, en los términos de la Ley de Gobierno y LRJAP y PAC.

Y, según también se ha indicado, la potestad legislativa que el artículo 66 atribuye *in toto* a «las Cortes Generales» no tiene el mismo alcance en una y otra Cámara pues si consideramos las distintas fases del «*iter legislativo*» en las Cortes Generales veremos importantes diferencias: así comenzando por la fase de formación pre-parlamentaria, los proyectos de ley se someten al Congreso, o lo que es lo mismo, el artículo 88 de la Constitución prevé, junto con el artículo 89 y el 134.3 para el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, la presentación única de los proyectos ante el Congreso de los Diputados y su prioridad en la tramitación, sobre las proposiciones de ley que sí pueden presentarse en cada Cámara, en los términos que fijen los Reglamentos. Pero, ya en el espacio parlamentario, la Constitución mantiene las diferencias pues dispone que las «proposiciones de ley tomadas en consideración en el Senado, se remitirán al Congreso de los Diputados para su trámite en éste como tal proposición» (artículo 89.2 CE) y que las Asambleas Legislativas remitan «a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa» (artículo 87.1 CE).

En el orden material también hay prevalencia del Congreso de los Diputados respecto de la ley orgánica «cuya aprobación, modificación o derogación exigirá mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto: ex artículo 81.2 CE, lo que ha provocado no poca controversia acerca del alcance del derecho de enmienda del Senado en lo atinente a esta especialidad procedimental del Congreso de los Diputados—; y también más que prevalencia, exclusividad en cuanto al conocimiento de los Decretos Leyes (Artículo 86.2 CE).

En la fase de perfeccionamiento de las leyes —básicamente, y sin perjuicio de determinadas especialidades procedimentales (como la competencia legislativa plena en Comisión, lectura única, o el procedimiento presupuestario), consistente en: debate de totalidad en el Pleno del Congreso de los Diputados, y tres lecturas (Ponencia, Comisión y Pleno del Congreso de los Diputados), remisión al Senado, tres lecturas en el Senado (Ponencia, Comisión y Pleno con debate que se inicia en este último por el debate de los vetos, de los que hasta ahora en 25 años de vigencia constitucional no ha prosperado ninguno), es bien conocido que la última palabra se reserva por la Constitución al Congreso de los Diputados, en la «naväite» tras el debate en el Senado, de acuerdo con el artículo 90.2 y 3 de la Constitución.

La misma preeminencia se da en la potestad de control político al Gobierno y, en general, en las actuaciones parlamentarias relacionadas con el sistema parlamentario y, de nuevo, puede decirse que en todas las fases pues desde las consultas previas del Rey «después de cada disolución del Congreso de los Diputados (artículo 99.1 CE), con los grupos políticos con representación parlamentaria» son los líderes de los grupos representados en el Congreso de los Diputados los que atienden a las consultas con el Rey y esta Cámara la que efectúa la investidura, como también la única que exige la censura (artículos 113 y 114 CE), o la que otorga la confianza (artículo 112 CE), y la que detenta las atribuciones en los estados de alarma, excepción y sitio (artículo 116 CE); o autoriza la propuesta del Presidente del Gobierno para convocar referéndum (artículo 92 CE). De forma que aunque en relación con otras instituciones típicas de control menor haya paridad cameral »preguntas, derecho de información (artículos 109 CE y 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 67 del Reglamento del Senado), mociones, interpelaciones, Comisiones de Investigación, comparencias, etc.— en aquellos actos de control político dotados de sanción jurídica es bien evidente la posición preferente que la Constitución atribuye al Congreso de los Diputados.

Qué queda, pues, como competencias semejantes: las referentes a tramitación de tratados internacionales, con las limitaciones propias de la Ley Orgánica para los previstos en el artículo 93 —atribución a una organización el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución—; o la reforma constitucional en sus dos modalidades en las que hay participación casi igual, y digo casi porque el 167.2 establece que si no hubiera acuerdo por mayoría de tres quintos de cada Cámara o en comisión paritaria, en

tercera opción, basta la mayoría absoluta del Senado, en el procedimiento simple de reforma.

En otra de las competencias de las Cortes Generales: la de participar en la conformación de otros órganos constitucionales o instituciones de diverso alcance, hay paridad en la propuesta de miembros del Consejo General del Poder Judicial (artículo 122.3 CE), en los Magistrados del Tribunal Constitucional (artículo 159.1 CE), Consejo de Radiotelevisión Española, Consejo General de Universidades, etc., paridad pues en esta esfera que, incluso, en algunos casos, lleva a que sean órganos comunes —como la Comisión Mixta del Defensor del Pueblo o la del Tribunal de Cuentas— los que ejerzan la competencia.

Permítaseme, en relación con las potestades constitucionales de cada Cámara, algunas palabras sobre el Senado, la Cámara Alta de nuestras Cortes Generales y Cámara de «representación territorial», sin duda una de las pocas instituciones previstas en nuestra Constitución que más frecuentemente es objeto de crítica y, además, desde bien temprano, pues desde la entrada en vigor de la Constitución, prácticamente desde el año 1979, son numerosas las voces críticas de estudiosos, políticos y creadores de opinión, respecto del Senado lo que, naturalmente, ha influido en la percepción de la institución por la ciudadanía como «manifiestamente mejorable». Y, a mi juicio, sí, efectivamente, las críticas son obvias hacia la segunda mitad de los ochenta y los noventa, llegando incluso con cierto criterio hasta hoy, me parecen no muy acertadas en aquellas primeras etapas con la Constitución recién aprobada, no sólo porque lo prematuro siempre suele adolecer de poco acabado, sino porque, más aún, entonces no estaba desarrollado el Estado Autonómico que ha sido elaboración combinada de la Constitución, la doctrina del Tribunal Constitucional, a la que se deben construcciones como «el bloque de constitucionalidad» y la intervención en la complejísima red de conflictos que acompañó en los 80 y primeros 90 a la distribución competencial del Estado Autonómico, y los pactos entre grandes partidos —los famosos «pactos autonómicos»— que han servido de vehículos de impulso y ordenación del Estado Autonómico. Hoy sabemos que el resultado es un complejo Estado compuesto que, para más *inri*, forma parte desde 1986 de una estructura supranacional que se solapa sobre el propio Estado y su ordenamiento jurídico, pero estos elementos desde luego no existían en 1978 y algunos no eran ni siquiera presumibles.

Dicho esto, ¿qué posición ocupa el Senado en el Parlamento español y en nuestro sistema constitucional?

Es una Cámara desigual en relación al Congreso de los Diputados, supuestamente especializada, «de representación territorial». Composición dual que ya hemos reseñado: 208 Senadores elegidos de ellos 4 por cada provincia, y en las provincias insulares 3 por Isla mayor (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife), y 1 por cada isla o agrupación de islas menores »(Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma), 2 Senadores por Ceuta y 2 por Melilla—; y 51 Senadores de designación autonómica, actualmente, a razón de 1 por cada Comunidad autónoma y el resto según cada millón de habitantes de su respectivo territorio (según criterios de representación proporcional). Funciones desiguales y secundarias en relación con el Congreso de los Diputados, consistentes, básicamente, en la intervención en el procedimiento legislativo como Cámara de segunda lectura, con derecho de enmienda y veto, salvables por el Congreso de los Diputados por mayoría simple las enmiendas y por mayoría absoluta inmediata el veto o, transcurridos dos meses, por mayoría simple, con lo que en realidad el Senado, como mucho, tendría el veto suspensivo por dos meses, o de 20 días en el caso del procedimiento de urgencia, es decir, mucho menos incluso del veto suspensivo por tres legislaturas con que la Constitución de 1812 dotaba al Monarca. También tiene la Cámara Alta funciones básicas de control sin sanción jurídica —preguntas, mociones, interpelaciones, comparencias del Gobierno (no, hasta ahora, del Presidente del Gobierno que, en la práctica, sí atiende al control político semanal en el Congreso de los Diputados, pero al Senado en estos últimos años sólo ha asistido al debate del Estado de las Autonomías (septiembre de 1995 y marzo de 1997) o a actos protocolarios; con la importante excepción de la paridad con el Congreso de los Diputados en la creación de Comisiones de Investigación y en lo que viene siendo, creo, una supremacía del Senado en relación con la creación de Comisiones y Ponencias de Estudio 36 Comisiones de Investigación en 25 años de Senado y 71 Ponencias de Estudio—, si bien hay que introducir alguna matización pues las Comisiones de Investigación de mayor calado político suelen constituirse en el Congreso de los Diputados, habiendo una excepción en 1995, la denominada Comisión GAL, constituida en el Senado, y seguramente no es casualidad, en el único momento en que la Cámara tenía mayoría absoluta de un Grupo Parlamentario —el Popular— de signo distinto a la relativa del Congreso de los Diputados. Por el contrario las Comisiones de Estudio y Ponencias del Senado se refieren a temas más «societarios» que políticos «*stricto sensu*»

que van desde la violencia en el deporte, con especial referencia al fútbol, las universidades, la pobreza, la eutanasia, la anorexia y bulimia, o la prostitución.

También es desigual el Senado en aquello donde precisamente, debiera ser, por prescripción constitucional, más diferente, entendiéndolo por tal, dotado de mayor especialización, pues aunque ha habido en la última década notables esfuerzos de potenciación de la función territorial de la Cámara, a partir de la reforma del Reglamento de 1994 que instituyó la Comisión General de las Comunidades Autónomas, cuya singularidad está tanto en la composición —Senadores en número del doble de otras Comisiones, y derecho de voz de todos los Senadores autonómicos—; como en el funcionamiento —conocimiento y ejercicio concentrado de todas las funciones territoriales previstas en la Constitución, los Estatutos, la Ley de Bases del Régimen Local (artículo 62 relativo a la intervención local), e incluso en la normativa comunitaria (cooperación en temas europeos como la participación estatal española en el Comité de las Regiones, o criterio sobre la territorialización de fondos europeos, etc.)—; y en el procedimiento —con posible convocatoria de este órgano del Senado por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y, es sabido que quien puede instar la convocatoria puede instar el orden del día de la sesión; y participación en el debate de la Comisión a tres bandas de los Senadores, el Gobierno de la Nación y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas—. Con todo, insisto y reitero esta afirmación que he sostenido desde hace tiempo, no se ha sacado la suficiente plasticidad a esta Comisión que, de seguir con un funcionamiento regular, permitiría una actuación del Senado en clave autonómica y, muy posiblemente, una reforma de la Cámara por *mutación constitucional*— verificada por medio de aquélla, o quizás otras reformas reglamentarias. Pero si, pese a esto, he dicho que también en lo territorial el Senado es desigual y es así porque llama la atención como el debate territorial real se lleva a cabo con bastante frecuencia en el Congreso de los Diputados, desde luego antes y, a veces, con mayor enjundia territorial, que en el propio Senado.

Y esta afirmación nos da pie para desplazar el hilo del razonamiento acerca de la composición de nuestras Cortes Generales hacia donde verdaderamente se sitúa el impulso, la voluntad y el debate parlamentario, que no es otro sino desde Diputados y Senadores hacia los Grupos Parlamentarios, trasunto parlamentario de los partidos políticos. Y es que no es nada exagerado afirmar que aquéllos son los grandes protagonistas de la vida parlamentaria por más que pasen como sobre ascuas por la Consti-

tución, que sólo los tiene en cuenta en las conversaciones regias previas a la presentación de un candidato a la Presidencia del Gobierno, si bien de forma indirecta (artículo 99.1 CE). En efecto estas entidades que la doctrina mayoritariamente conceptúa como entes de naturaleza privada aunque desempeñen funciones públicas, son en la vida parlamentaria actual los verdaderos sujetos de la actividad del Parlamento. Sucede con ello algo semejante a lo que acontece en la esfera política general, donde también el papel hegemónico de los partidos políticos es evidente en la vida pública, seguramente porque una estructura organizativa es muy necesaria en la compleja vida de la sociedad contemporánea, pero también como muestra de una cierta tendencia a la masificación de estas sociedades y, por qué no decirlo, a la marginación del individualismo en pos de una socialización, dicho con palabra rotunda, excesivamente estabulada.

Lo cierto es que los Grupos Parlamentarios llegan incluso a intervenir como filtro de las iniciativas individuales de Diputados y Senadores, o como canal de distribución de actuaciones parlamentarias entre sus componentes. Son, de otro lado, sujetos reconocidos en los Reglamentos parlamentarios —enmiendas, iniciativa legislativa, iniciativas de control, etc.— y dirigen la vida parlamentaria a través de la Junta de Portavoces de la que forman parte; esto es, verdaderos entes a los que se faculta para el ejercicio de funciones públicas, lo que nos debería llevar a reflexionar sobre su naturaleza, hoy estancada en la conceptualización clásica de meros sujetos privados o a lo más semi-públicos, para acercar la teoría a la realidad que representan en nuestro sistema parlamentario.

V A MODO DE EPÍLOGO: EL PARLAMENTO ESPAÑOL EN EL SIGLO XXI: TRADICIÓN Y MODERNIDAD, DE LAS FUNCIONES TRADICIONALES A LA LEGITIMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

Según se ha visto en las reflexiones que preceden a este epílogo, las Cortes Generales, el Parlamento español, a comienzos de este nuevo siglo XXI, ha ido transformándose y, como suele suceder en todo proceso de transformación, dejando unas cosas en el

camino y ganando otras. Qué duda cabe al respecto que, entre las primeras, las Cámaras actuales adolecen de falta de aquel viejo debate del XIX y principios del XX, rico, vivaz, ocurrente, brillante, con extraordinarios oradores cuya formación, ingenio y agudeza permitían los discursos que hicieron época y consagraron o arrinconaron políticas y políticos; en este sentido, y desde esta primera aproximación formal, ciertamente el *Parlamento actual es menos brillante* que el de tiempos pasados. También es cierto, en segundo lugar, que la capacidad decisoria del Parlamento aparentemente se ha visto disminuida por mor del extraordinario protagonismo del Ejecutivo que domina la actividad legislativa cuando no también el pulso general de las Cámaras que funcionan a la estela del protagonismo gubernamental, lo cual ha servido a muchos para hablar de la crisis del Parlamento, oscurecido por el brillo más que notorio del Gobierno, con más medios, más ágil y operativo, en resumen, con más poder que el Parlamento.

Como tercera reflexión, otro elemento de crítica al Parlamento actual se centra en la fuerza de los Grupos Parlamentarios que se impuesta sobre la pérdida de valor de los parlamentarios individualmente considerados, como una manifestación más del fenómeno de «colectivización» de la vida social o de estructuración de la vida pública muy articulada a través de los partidos políticos, tan importantes y necesarios cuanto muy probablemente necesitados de actualización.

En cuarto lugar se habla también del general desplazamiento de los centros de decisión desde los foros políticos hacia los económicos en los que, se dice, se encuentra el verdadero centro de gravedad de la vida contemporánea. Frente a los extraordinarios centros de decisión económica que están por encima incluso de algunos presupuestos estatales, el Parlamento poco tiene que hacer.

En quinto lugar por la transformación del Estado debida a la supranacionalidad, y en los Estados compuestos a la distribución competencial, el Estado tradicional pierde competencias y, por ende, también el Parlamento.

Pero, dichos estos asertos, que forman parte de la común idea de la crisis del Parlamento, a la que no son ajenas las Cortes Generales, también se han producido transformaciones muy positivas del Parlamento en aspectos tales como, en primer lugar, un reforzamiento de su papel como órgano de legitimación del sistema político paten-

te en el hecho de que, incluso en regímenes que han denostado la democracia parlamentaria siempre suele haber una especie de ficción de Parlamento como remedo de un verdadero parlamentarismo, así sucedió en España con las «Cortes Españolas» durante el período no democrático. Es más, cuando se da una crisis profunda en una sociedad o en un sistema político las miradas de la sociedad y de los actores políticos convergen en la común consideración de que el Parlamento está como una especie de «guardián» del sistema y mantenedor de la idea de representación, recuérdese no hace demasiado aquella imagen de un líder político ruso defendiendo el Parlamento frente a los ataques a la representación nacional.

En segundo lugar el Parlamento es, por esencia, plural y ello es también un valor en sí mismo porque pluralismo a estos efectos equivale a libertad y libre expresión de las particulares creencias, lo que se reconduce hacia la pluralidad social y política como sustrato de un régimen democrático; pero es que, además, se trata de un pluralismo operativo en el sentido de que a su través se extiende a todas las instituciones públicas, de ahí también, la importancia del papel conformador de otras instituciones que las democracias parlamentarias «racionalizadas» confieren al Parlamento.

En tercer lugar el Parlamento facilita el mutuo reconocimiento de los actores de las diversas formaciones políticas y, por lo mismo, el conocimiento general de todas ellas, es, en este sentido, la puerta de entrada en la sociedad y la historia de las formaciones políticas hasta el punto que de pasar de extra-parlamentarias a parlamentarias hay una notable diferencia en las propias fuerzas y, por la interacción que su convivencia parlamentaria facilita, entre todas ellas.

En cuarto lugar el Parlamento es un espacio privilegiado de comunicación social y política a través del cual los planteamientos de cada uno ante muy diversos problemas llegan a la sociedad, lo que supone que informan y forman a los ciudadanos. Circunstancia obvia a la vez que de extraordinario valor, como nuestro propio Tribunal Constitucional ha resaltado en la ponderación de derechos .

Y, en quinto lugar, la pluralidad que el Parlamento recoge no sólo permite controlar al Gobierno sino que también tiene la función de impulso de doble significado: al Gobierno, y de la sociedad hacia el Parlamento presente en la tarea de los grupos de interés o presión y en las cada vez más numerosas comparecencias de los grupos socia-

les ante los órganos de las Cámaras, o, en otro ámbito, que se abre camino cada día con mas fuerza en los parlamentos contemporáneos, la evaluación postlegislativa de las tareas parlamentarias que despunta como una de las nuevas funciones del moderno Parlamento, o, lo que es lo mismo los estudios sobre el impacto de la legislación.

Así pues el Parlamento actual se mueve entre la tradición, tan cara al régimen parlamentario pues en sus raíces encuentra éste su papel en la historia y su adaptación a la época en que se encuentra, como clave de su mejor servicio a la sociedad que representa, por ello es necesario entrar, con la prudencia necesaria, pero sin temor, en el estudio previo a la adaptación de instituciones que de mantenerse podrían ser inoperantes en la vida parlamentaria, o peor aún contradictorias, tal es el caso del mandato o el papel de los grupos y otros institutos parlamentarios; lo que no empece ni empañe, a mi juicio, el importante papel central del Parlamento y su carácter esencial de órgano de legitimación por los procedimientos que la Constitución le confiere en cuanto órgano representativo.