

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Asociación de Secretarios Generales de los Parlamentos

Contribución

de

Sr. Carlos GUTIÉRREZ
Secretario general del congreso de los diputados

sobre

« El sistema parlamentario español »

Sesión de Madrid
noviembre 2021

SÁBADO 27 DE NOVIEMBRE. Salón París. IFEMA. 11.00 h.

La utilización del término “Cortes” para designar a nuestra institución parlamentaria, algo que suele llamar la atención fuera de España, se remonta históricamente a la Edad Media y deriva del lugar donde se reunían las asambleas políticas estamentales que bajo la presidencia del Rey dan origen al Parlamento. Este nombre se conservará en nuestro país (mientras que en Francia y el Reino Unido se reservará para los tribunales haciendo referencia a las funciones jurisdiccionales que dichas asambleas también tenían) y se recuperará en la Constitución de Cádiz de 1812 donde se hablaba de “Cortes Generales y Extraordinarias” y se mantendrá ya en todos los textos constitucionales posteriores, en la forma de Cortes Generales o simplemente de Cortes hasta la vigente Constitución de 1978.

Aunque este texto supone una clara ruptura con las constituciones liberales en la caracterización del Parlamento, al introducir de forma plena el principio democrático, por la influencia de los partidos políticos en su funcionamiento real y al recibir una clara inspiración de los planteamientos derivados del constitucionalismo europeo posterior a la Segunda Guerra Mundial, el llamado “parlamentarismo racionalizado”.

La Constitución española de 1978, siguiendo el esquema clásico contiene una parte dogmática, en la que se recoge el catálogo de derechos fundamentales y libertades públicas y sus garantías, incorporando, además de los más clásicos como la libertad ideológica y religiosa, la libertad de expresión, reunión y manifestación, etc; otros de contenido más avanzado, derechos sociales agrupados bajo el epígrafe de los principios rectores de la política social y económica y que incluyen algunos como el derecho a la protección de la salud, el acceso a la cultura, o la protección del medio ambiente, todo ello en consonancia con el principio manifestado en el **artículo 1.1** : *España se constituye en*

un Estado social y democrático de derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

A esta parte dogmática sigue una parte orgánica en la que se plasma el principio de separación de poderes partiendo de la afirmación de que la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado y estableciendo en su **artículo 1.3** que: *“La forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria.”*

De este modo y frente a los sistemas de gobierno presidencialistas, España asume una forma de gobierno parlamentaria en la que la Jefatura del Estado (definida en el Título II de la Corona, arts. 56 a 65) se configura, de modo parecido a otros modelos como el del Reino Unido, Bélgica, Países Bajos o Dinamarca, como un poder arbitral y moderador pero con funciones principalmente representativas y sin verdaderas competencias en el ámbito del poder ejecutivo.

El **artículo 66.1** de la CE establece que: *“Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”*. De esta forma las Cortes se configuran como el máximo órgano representativo con una estructura bicameral, las Cortes Generales son un órgano constitucional complejo pues cada una de las Cámaras que lo componen (Congreso de los Diputados y Senado) también lo son. Y comparten esta característica con el Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, puesto que como ellos y frente a los denominados órganos de relevancia constitucional (p. ej. El Defensor del Pueblo u Ombudsman o el Tribunal de Cuentas), tienen un origen y un desarrollo directamente recogidos en la Constitución.

Así, inmediatamente después de la Corona, el texto constitucional dedica el Título III (arts. 66 a 96) a las Cortes Generales, dividiéndolo en tres capítulos: el primero (arts. 66 a 80) se refiere a la composición, organización y funcionamiento de las

Cámaras; el segundo (arts. 81 a 92) a la elaboración de las leyes, con distinción de los distintos tipos de disposiciones legislativas y sus procedimientos y el tercero (arts. 93 a 96) se dedica a la regulación de los tratados internacionales.

Las Cortes Generales participan en la dirección política del Estado en tanto que ejercen su potestad **legislativa**, aprueban sus **Presupuestos**, **controlan** la acción del Gobierno y tienen las demás funciones que les atribuye la Constitución. Entre ellas destaca la **función representativa** del pueblo español que es el único titular de la soberanía nacional del que emanan todos los poderes del Estado como dijimos antes por lo que son esenciales para entender el componente democrático que junto al elemento social define el modelo de Estado en el que se constituye España. Este carácter se enmarca en la opción por la democracia representativa que, de modo no excluyente (pues siempre cabe la convivencia de algún instrumento de democracia directa como, en nuestro caso el referéndum o el sistema de Concejo Abierto en las entidades locales menores) pero sí exclusivo, han preferido las democracias actuales.

Así, las Cortes Generales son elegidas para representar al pueblo español en su conjunto en el Congreso (art. 68) y en su variedad territorial en el Senado (art. 69). En el primer caso a través de los **350 diputados** elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establece la **Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General**. Es decir, de acuerdo con un sistema proporcional que distribuye los escaños entre las provincias en función de su población empleando el método D'Hondt.

En el Senado se eligen cuatro senadores en cada provincia, con alguna variante en las insulares y en Ceuta y Melilla. Además, las Comunidades Autónomas designan un Senador y otro más por cada millón de habitantes en su respectivo territorio. Este último elemento corrector no ha impedido que el establecimiento de la circunscripción provincial, en lugar de la opción por las Comunidades Autónomas, haya provocado críticas respecto a la

consideración del Senado como verdadera Cámara de representación territorial y que sea este punto de su composición el que haya centrado las propuestas de reforma de la Cámara Alta.

Las Cortes son, además, un **órgano deliberante**, característica fundamental de toda institución parlamentaria. Los **artículos 74 y siguientes** de la Constitución regulan las sesiones conjuntas, el funcionamiento en Pleno y en Comisiones, el carácter público de las sesiones plenarias, etc. Y junto a ello otros rasgos definitorios son:

- La **inviolabilidad** de la sede (**art. 66.3**) y de los parlamentarios (**art. 71**)
- La **permanencia** en el tiempo garantizada por las respectivas Diputaciones Permanentes.
- Su **autonomía reglamentaria**, financiera, administrativa y organizativa (**art. 72**) que garantizan la independencia de las Cámaras entre sí y, sobre todo, respecto del Ejecutivo.

La definición se debe completar con otro dato esencial como es el **carácter imperfecto o descompensado del bicameralismo** en favor del Congreso de los Diputados respecto del Senado. Así se muestra en el procedimiento legislativo que, con alguna excepción, se inicia siempre en el Congreso, siendo esta Cámara la que tiene la última palabra al poder rechazar las enmiendas o levantar los vetos introducidos en el Senado; los Decretos-leyes (normas con rango de ley aprobadas por el Gobierno en caso de extraordinaria y urgente necesidad) se someten a la convalidación o derogación tan sólo por el Congreso de los Diputados (**art. 86.2**) y la intervención parlamentaria en la declaración de los estados de alarma (al que se ha recurrido en dos ocasiones con diferente alcance en el año 2020 con ocasión de la crisis sanitaria provocada por la COVID 19) excepción y sitio, y en la acusación por traición o delito contra la seguridad del Estado por parte del Presidente y los demás miembros del Gobierno también se limita al Congreso (**arts. 116 y 102 CE** respectivamente).

Además, sólo esta Cámara **interviene en la investidura del Presidente del Gobierno** (art. 99) manteniendo con éste una **relación de confianza** que se manifiesta en la posibilidad de aprobar o rechazar una cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general (art. 112) y puede hacerle dimitir exigiendo su responsabilidad mediante la aprobación por mayoría absoluta de los diputados de una moción de censura. (art. 113).

Con ellos destacamos otro de los rasgos típicos de la forma de gobierno parlamentaria: sólo después del Parlamento la Constitución española se ocupa del **Gobierno en su Título IV Del Gobierno y de la Administración** (arts. 97 a 107) y dedica el **Título V a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales** (arts. 108 a 116).

Se establece en ellos la responsabilidad solidaria del Gobierno por su gestión política ante el Congreso (art. 108) lo que se concreta en la obligación de remitir la información y ayuda que precisen las dos Cámaras (art. 109), la posibilidad de que éstas y sus Comisiones reclamen la presencia de los miembros del Gobierno y la de que éstos tengan acceso a aquellas para hacerse oír. (art. 110); la obligación del Gobierno de responder preguntas e interpelaciones (art. 111) y, sobre todo, como dijimos la posibilidad del Presidente del Gobierno de plantear la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general, que se puede aprobar por la mayoría simple del Congreso (art. 112) y la de esta Cámara de exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la moción de censura, que se configura como **moción de censura constructiva** exigiendo en los arts. 113 y 114 que se presente por una décima parte de los diputados (35) con un candidato alternativo a la Presidencia del Gobierno, permitiendo la presentación de mociones alternativas en los cinco días siguientes y tan sólo una por cada período de sesiones.

Esto se equilibra con **la facultad de disolución de las Cámaras que se atribuye al Presidente del Gobierno**, previa deliberación del Consejo de Ministros, pero bajo su exclusiva

responsabilidad. No se puede presentar si está en tramitación una moción de censura, ni tampoco antes de que transcurra un año desde la anterior disolución.

Este esquema de relaciones se ha de comprender teniendo en cuenta que el Presidente del Gobierno es elegido por el Congreso de los Diputados mediante el mecanismo de “**Investidura**” contemplado en el art. 99 y que exige el otorgamiento de la confianza de la mayoría absoluta de los diputados (**176**) al candidato propuesto por el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria y a través de la Presidencia del Congreso (que refrenda dicha propuesta). Si no se alcanzase dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación 48 horas después y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple. Si tampoco se obtuviera la confianza se tramitarán sucesivas propuestas y si en el plazo de 2 meses ningún candidato resulta investido, se produce una disolución automática de ambas Cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones (art. 99.5).

Todo ello debe entenderse teniendo en cuenta que la Constitución diseña el Gobierno bajo el **principio cancelleral (art. 100)** de modo que el Presidente es un “primus inter pares” respecto de los demás miembros del Gobierno pues tanto los vicepresidentes como los ministros son nombrados y separados por el Rey a propuesta de su Presidente.

La división de los tres poderes clásicos se plasma finalmente con la regulación del **Poder Judicial en el Título VI (arts. 117 a 127) como un poder independiente** cuya proclamación solemne se contiene en el art. 117.1 según el cual: “*1. La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley*”. Su autonomía se garantiza mediante la creación de un órgano de autogobierno denominado Consejo General del Poder Judicial, que inspirado en el Consejo Superior de la Magistratura italiano se contempla en el art. 122 que se remite a una Ley

Orgánica para regular su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones; en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario. Artículo desarrollado actualmente por la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial cuyo aspecto más discutido es el de la designación de sus miembros.

Por último, el **Tribunal Constitucional se contempla en el Título IX (arts. 159 a 165)** inspirado en el sistema kelseniano de jurisdicción concentrada, matizado por la inclusión de la llamada cuestión de inconstitucionalidad que pueden plantear ante el TC los tribunales ordinarios.

En todo caso a nosotros nos interesa destacar que se configura como un contrapoder del Parlamento en tanto que supremo intérprete de la Constitución y desde este punto de vista el problema es, como sucede en otros sistemas de jurisdicción constitucional concentrada, la necesidad de evitar la asunción por el Tribunal Constitucional del papel de un “legislador negativo”, invadiendo competencias de las Cámaras, lo que puede hacer incluso inconscientemente al dictar las llamadas sentencias interpretativas o “manipulativas” como las llamaba Zagrebelsky. Por ejemplo, cuando aplica el llamado “principio de interpretación conforme a la Constitución”. Principio que, por cierto, no ha aplicado recientemente en tres STCs que han resuelto los recursos de inconstitucionalidad contra la declaración del estado de alarma por la crisis sanitaria provocada por la COVID 19 y contra la suspensión de los plazos parlamentarios acordados en este mismo marco de excepcionalidad.

En fin, a punto de celebrar el **XLIII Aniversario de la Constitución de 1978, el balance sobre el funcionamiento** del diseño constitucional descrito **no puede ser sino positivo**. El juicio general, al margen de algunas posiciones excéntricas y sin perjuicio de reconocer que existen algunos puntos necesitados de reforma, coincide en destacar el papel protagonista de las Cortes en la recuperación de la democracia en España y en el establecimiento

de un régimen político homologable al de todos los Estados de nuestro entorno jurídico-político, que ha permitido también un período de desarrollo económico y social desconocido hasta el momento en nuestra historia.

Sin embargo, mediada la XIV Legislatura debe recordarse que desde hace algún tiempo estamos viviendo experiencias que hace unos años nos hubieran parecido **hipótesis de laboratorio, más propias de la política-ficción que de la realidad cotidiana o probable**. Por ejemplo, las legislaturas fallidas (XI y XIII) en que hubieron de repetirse las elecciones; la celebración de hasta tres sesiones de investidura en el mismo año 2016, o la aprobación de una moción de censura por primera vez en nuestra experiencia constitucional el 1 de junio de 2018. La Institución parece haber superado con éxito éstas y otras pruebas, auténticos “tests de stress” y manifestaciones de la sustitución del sistema bipartidista de alternancia en el Gobierno por una fragmentación del Parlamento característica del momento actual en toda Europa.

En este sentido el actual Parlamento español conoce una situación en la que si bien no puede hablarse de atomización si podríamos decir que una **“fragmentación severa”** con 24 formaciones políticas distintas que han alcanzado representación en el Congreso de los Diputados con un máximo histórico de 10 grupos parlamentarios diferentes, y aunque en menor grado, en el Senado se produce también esta diversificación de la representación. Y también por primera vez en nuestra historia se ha formado un Gobierno de coalición entre dos partidos de izquierda: el Partido Socialista Obrero Español y el de Unidas Podemos que, como es lógico, carece de la cohesión y estabilidad de los gobiernos monocolors de épocas anteriores.

Con todo, **las principales tensiones políticas provienen más bien de la polarización** en los dos bloques que terminan agrupando a las distintas fuerzas fragmentadas provocando numerosos enfrentamientos y que para algunos analistas procede de un fenómeno bien conocido, diagnosticado y generalizado en muchos países de nuestro entorno: el auge de los movimientos

populistas y nacionalistas que, como si de una repetición cíclica de la Historia se tratara, reproduce en todo el mundo las circunstancias políticas de la tercera década del siglo XX, en los años 20 del siglo XXI.

Obviamente no podemos tratar el tema con la extensión que merece. **Pero mirando al futuro y haciendo algo de autocrítica,** debemos admitir que una de las causas de lo anterior es **el alejamiento entre el Parlamento y la Sociedad;** la separación de los representantes respecto de las demandas de sus representados o, al menos, de la percepción que estos últimos tienen. Cualquier modificación o reforma que sin duda van a plantearse deberá tenerlo en cuenta. El reto no es sencillo de abordar, pero en este caso las lecciones de la Historia tienen un valor especial para indicarnos el camino que no debe seguirse.

Muchas gracias por su atención, espero que disfruten de su estancia en España y de la reunión, y quedo a su disposición para cualquier observación u aclaración que quieran plantearme.