

DR 06 54

Derecho Político II. Las Cortes Generales, Funciones Políticas. Autor Manuel Gonzalo.

Día de grabación, 23 de marzo de 1981. Día de emisión, 6 de abril de 1981. En el presente tema se plantean muchos importantes y sobre todo largos problemas.

Largos en el sentido de que requieren un desarrollo amplio en cada uno de sus puntos. No sólo lo que se refiere al concepto de Cortes Generales, sino al estatus jurídico de cada una de las cámaras, la composición, las funciones políticas de las Cortes, en lo cual hay que operar una discriminación entre el Congreso y el Senado, y por último el tema de los reglamentos. Por eso, dada la brevedad de esta intervención, es indispensable ceñirnos a un punto concreto.

Las Cortes Generales en la Constitución Española de 1978 son lo que en derecho constitucional comparado suele llamarse Parlamento. La expresión Cortes, la denominación Cortes, es la denominación típicamente española. Es más, es quizá la primera cámara de esta naturaleza que existe en Europa, aun cuando sea después el Parlamento inglés el que se convierta en modelo del resto de las democracias europeas.

Pero, sin embargo, la doctrina reconoce esa condición de Parlamento de las Cortes, esa condición de antecedente de las demás organizaciones parlamentarias, y digo parlamentarias más que legislativas, puesto que sus funciones, como se sabe, no son estrictamente legislativas, sino que se extienden más allá, sobre todo con el advenimiento del constitucionalismo. El Parlamento es, como dice la doctrina italiana, un órgano indefectible en la organización del Estado Democrático. De ahí la importancia del mismo.

No es que las Cortes tengan como misión gobernar, tienen como misión controlar fundamentalmente al gobierno. En un régimen parlamentario tienen también como misión el crear el gobierno, el otorgar y respaldar con su confianza al gobierno en su acción, o bien derribarlo en el supuesto de que éste incurra en responsabilidad política. Esto es, en los supuestos no sólo en los cuales incurrn responsabilidad penal, sino en aquellos casos en los cuales, a pesar de observar la legalidad, no regula, no dirige el proceso del poder político de modo satisfactorio, al menos de modo satisfactorio para la representación del pueblo, que es precisamente el que se encuentra representado por medio del Parlamento.

En consecuencia vamos a ceñir fundamentalmente nuestra exposición a las Cortes Generales en cuanto responden a una organización bicameral. Como se sabe, la organización bicameral del Parlamento parte fundamentalmente del sistema inglés, si bien encuentra después motivos diferentes de apoyo. En el sistema inglés se distingue entre una Cámara del Estado Llano, una Cámara de los Comunes, y una Cámara de la Aristocracia.

Esa Cámara es la Cámara de los Lores. Sin embargo, con el advenimiento del constitucionalismo moderno como sistema de limitación del poder político, con la independencia de los Estados Unidos, se otorga un nuevo sentido a ese bicameralismo, puesto

que una de las Cámaras expresa la unión del pueblo y la otra expresa la diversidad del mismo. De ahí que en Estados Unidos la Cámara de Representantes sea elegida en proporción a la población de los Estados miembros.

En cambio, el Senado es elegido en igual número de representantes por cada uno de los Estados que integran la unión. Esa diversidad que representa el Estado tiene también un alcance importante. Pues bien, nuestras Cortes Generales son efectivamente unas Cortes bicamerales.

Ambas Cámaras tienen un sentido relativamente diferente. En nuestra historia constitucional, es decir, en los periodos en los cuales las Cortes Generales han venido funcionando entre nosotros a partir del comienzo de la Edad Contemporánea, solamente en dos casos ha habido una organización unicameral, con motivo de la Constitución de 1812 de las Cortes de Cádiz, que rigió entre 1812 y 1814, entre 1820 y 1823 y, por último, un breve periodo entre 1836 y 1837. También era una organización unicameral las Cortes creadas por la Constitución de la Segunda República en 1931, que funcionaron hasta 1936.

En cambio, el resto de las constituciones españolas y, por tanto, el Estatuto Real, por una parte, y después las constituciones propiamente dichas de 1837, de 1845, de 1869 y la de más larga duración y vigencia, que fue la Constitución de la Restauración de 1876, en todas ellas hay dos cámaras. Ahora bien, existe una diferencia sustancial entre la configuración de las cámaras en las constituciones bicamerales a que se acaba de hacer referencia y la existente en la vigente Constitución Española de 1876. Esta diferencia fundamental consiste en que, mientras en nuestro pasado histórico ambas cámaras eran sustancialmente iguales en poderes con la Constitución de 1978, el sistema ha cambiado por completo, hasta el punto de que se puede hablar no sólo de un bicameralismo desigual, sino de un bicameralismo radicalmente desigual, como vamos a ver.

Es verdad que los artículos 68 y 69 de la Constitución Española dan un sentido distinto a cada una de las cámaras. Parece que si el artículo 69 califica al Senado como Cámara de Representación Territorial, por otra parte, parece deducir simpliciter que el Congreso de los Diputados tendrá la naturaleza de Cámara de Representación No Territorial, esto es, del conjunto de los ciudadanos. Sin embargo, esto mismo, esta declaración de la Constitución, no es coherente con el conjunto de sus preceptos, en cuanto que, por ejemplo, los Estatutos de Autonomía, que son estatutos que regulan, en definitiva, la distribución territorial del poder del Estado, no son objeto de aprobación más que mediante un voto de ratificación, en los casos más importantes por parte del Senado, y en cambio sí son elaborados en la Cámara Baja, en el Congreso de los Diputados.

De esta manera se pone de manifiesto el contraste entre el hecho de que el Senado sea una Cámara de Representación Territorial que, sin embargo, no tiene sustancialmente poderes de regulación de las autonomías representadas por las comunidades autónomas. Por eso, quizá convenga llamar la atención sobre la diferencia existente entre una Cámara y otra, entre los

poderes de una Cámara y otra. Ese bicameralismo desigual está caracterizado por los siguientes criterios normativos de rango constitucional.

En primer lugar, existe una equiparación absoluta en cuanto a la propuesta de designación al Rey por cada Cámara de cuatro miembros del Consejo General del Poder Judicial y de cuatro miembros del Tribunal Constitucional. Aquí no se trata, como se ve por la misma materia que se cita, de una función ni legislativa, ni financiera, ni de control, sino de una función, y es muy importante, incluso se puede decir que es progresiva en el ámbito de nuestro derecho constitucional, de integración, función parlamentaria, de integración de otros órganos constitucionales y de órganos constitucionales de tal importancia y trascendencia como el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial. Bien, junto a esa equiparación en principio completa, existe una equiparación relativa, ligera o ampliamente descompensada, en favor del Congreso, en función del número de diputados que la ley establezca, entre 300 y 400, como es habido para el ejercicio en sesión conjunta de competencias no legislativas relacionadas con la corona y que se establece en el artículo 74.1 de la Constitución.

Estos supuestos de reunión conjunta de ambas Cámaras, lo que da una cierta prevalencia al Congreso en cuanto que consta de 350 diputados en este momento y el Senado 200 no llega a 20 en este momento, cuando pueda ampliarse según se vayan constituyendo las diferentes comunidades autónomas, estos supuestos son los siguientes. Provisión de la sucesión en la corona una vez extinguidas las líneas llamadas en derecho. Exclusión de la sucesión en la corona.

Reconocimiento de la inhabilitación del Rey. Designación de la Regencia, ya sea un Regente o más. Nombramiento de tutor del Rey menor.

Proclamación del Rey y juramento del Príncipe heredero y del Regente o Regentes. Todos estos supuestos están recogidos expresamente en diferentes preceptos de la Constitución. Es cierto que queda en la penumbra la cuestión de a qué autoridad corresponde el refrendo de las leyes aprobadas por las Cortes, pues si bien parece deducirse del artículo 64, que será el Presidente del Gobierno, y del elemento exclusivo del citado artículo 74, resultaría ser un acto gubernamental en frontal contradicción con la esencial potestad legislativa de las Cortes.

Pues bien, la prevalencia mínima del Senado se produce cuando la confiere autorización al Gobierno para adoptar medidas necesarias a fin de obligar a una comunidad autónoma a cumplir los deberes que la Constitución u otras leyes le imponen o a fin de proteger el interés general de España gravemente afectado. En los demás casos se produce la prevalencia máxima del Congreso, porque inicia los proyectos de ley, porque inicia también la tramitación de las proposiciones de ley tomadas en consideración por el Senado, porque respecto de los proyectos de ley ordinaria u orgánica aprobados por el Gobierno, sólo le es posible en el plazo de dos meses, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas, porque a la vez autoriza la convocatoria por el Rey a iniciativa del Presidente del Gobierno de referéndum consultivo, aprueba, asimismo modifica o deroga por mayoría absoluta las leyes orgánicas,

autoriza mediante el voto de investidura el nombramiento de Presidente del Gobierno, la acusación por traición o por delito contra la seguridad del Estado se adopta por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, autoriza la prórroga del estado de alarma, la proclamación del estado de excepción y la declaración del estado de sitio y finalmente inicia las deliberaciones parlamentarias sobre los presupuestos generales del Estado. El bicameralismo así establecido prescinde razonablemente de la responsabilización política del Gobierno ante las dos cámaras para centrarla en el Congreso.

Ahí queda de manifiesto cuál es la situación de las Cortes Generales y la posición de cada una de las cámaras de las Cortes Generales en nuestra Constitución.